

## Dokumentation

### ZWISCHEN JALTA UND POTSDAM

#### Zur amerikanischen Deutschlandplanung im Frühjahr 1945

In der Endphase des Zweiten Weltkriegs vollzogen die drei führenden Mächte der gegen das Dritte Reich zusammengeschlossenen Allianz, Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika, eine scharfe Schwenkung in ihrer Deutschlandpolitik. Hatte es bis zu den ersten Monaten des Jahres 1945 sowohl in Moskau wie in London und Washington als Axiom gegolten, daß Deutschland zerstückelt werden müsse, so setzte sich zwischen der Konferenz von Jalta, auf der Churchill, Roosevelt und Stalin die letzten Aktionen des in Europa zu Ende gehenden Krieges und die dringlichsten Probleme der europäischen Nachkriegsordnung erörtert hatten, und der Konferenz von Potsdam, die vom 17. Juli bis 2. August 1945 die Regierungschefs der drei Weltmächte abermals und mit fast dem gleichen Programm zusammenführte, eine andere Tendenz durch, die Tendenz, das von den Alliierten zu besetzende Gebiet Deutschlands als wirtschaftliche und auch als politische Einheit zu behandeln.

Was Briten und Sowjets angeht, so sind die Motive, Stationen und Details dieser Abkehr von den Teilungsplänen der Kriegszeit noch keineswegs aufgeheilt. Die Vorgänge auf amerikanischer Seite sind zwar besser bekannt, doch haben hier ebenfalls noch längst nicht alle Fragen eine befriedigende Antwort gefunden. Wie ernst sind in Washington die Einheitsformeln von Potsdam genommen worden? Arbeitete die Deutschlandpolitik der USA nicht trotz Potsdam von Anfang an zielbewußt auf die Integration der eigenen Besatzungszone – und der anderen westlichen Zonen – in ein amerikanisch bestimmtes Staatensystem hin, dabei die Teilung Deutschlands als unvermeidliche Konsequenz der Integrationspolitik gelassen akzeptierend? In diesem Zusammenhang läßt sich auch die Frage stellen, wie eigentlich die Föderalisierungskonzeption zu beurteilen ist, die in den amerikanischen Vorstellungen vom künftigen Staatsaufbau Deutschlands eine so große Rolle spielte und die nach der Besetzung von der Militärregierung sowohl nachdrücklich wie effektiv praktiziert wurde. Hatte sie eine Funktion oder handelte es sich einfach um die selbstverständliche Orientierung „am eigenen Verfassungsmodell“<sup>1</sup>? Wenn sie eine Funktion hatte, diente sie dann einer ideologischen und politischen Gleichschaltung, die wiederum die wirtschaftliche und politische Integration eines deutschen Weststaates erleichtern sollte? War sie vielleicht sogar als Instrument zur Lockerung der Potsdamer Bindungen gedacht, als ein Ferment der territorialen Dekomposition, wie es zu einer beabsichtigten Teilung Deutschlands gebraucht wurde?

Seit langem ist zu hoffen, daß solche und ähnliche Fragen leichter zu beantwor-

<sup>1</sup> So M. E. Foelz-Schroeter, *Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945–1947*, Stuttgart 1974, S. 13.

ten sein werden, wenn die Akten des Office of Military Government for Germany, United States (OMGUS) der Forschung endlich zur Verfügung stehen. Vor kurzem hat das Institut für Zeitgeschichte in Suitland bei Washington ein Testprogramm durchgeführt, das ein größeres Programm zur Erschließung des bislang ohne brauchbares Findmittel gebliebenen und daher nicht systematisch zu nutzenden Bestands vorbereiten sollte<sup>2</sup>. Das Testprogramm hat die Bedeutung der OMGUS-Akten eindeutig bestätigt. Schon die dabei naturgemäß noch mehr zufällig entdeckten und nicht immer in einen klaren Ereignis- und Aktenzusammenhang einzuordnenden Dokumente zeigen, daß der OMGUS-Bestand nicht allein die praktische Besatzungspolitik der Militärregierung in Deutschland dokumentiert, sondern oft auch wertvolle Aufschlüsse – das bisherige Bild ergänzend, klärend oder korrigierend – über die Grundtendenzen der amerikanischen Deutschlandpolitik vermittelt: sowohl als Spiegel der Kontroversen und Entscheidungsprozesse in Washington wie als Ausdruck des eigenen Kurses einer an der Formulierung und Exekutierung amerikanischer Deutschlandpolitik maßgeblich beteiligten Institution. Als ein erstes Beispiel wird das nachfolgend abgedruckte Dokument vorgestellt, das neues Licht auf die inneramerikanische Diskussion über die Behandlung Deutschlands wirft. Es handelt sich um den im März 1945 geschriebenen Bericht eines Komitees der US Group, Control Council (USGCC) – Vorgänger von OMGUS –, das den Auftrag erhalten hatte, unter dem Vorsitz von Colonel Onthank (Internal Affairs and Communications Division der USGCC) über die anzustrebende politische Struktur Deutschlands nachzudenken und für die kurz vor dem Beginn ihrer Tätigkeit in Deutschland stehende Militärregierung brauchbare Empfehlungen auszuarbeiten. Dem Abschlußbericht des Komitees, der die gewünschten Empfehlungen zum Teil tatsächlich bietet, ist noch eine – ebenfalls abgedruckte – Denkschrift der Political Division von USGCC beigelegt, die das Komitee als Grundlage für seine Beratungen akzeptiert hatte<sup>3</sup>. Beide Dokumente verdienen in mehrfacher Hinsicht Aufmerksamkeit. Zunächst aber zum besseren Verständnis eine kurze Skizze der politischen Situation, in der sie entstanden sind.

Die Konferenz von Jalta hatte für die Kernfrage der künftigen Behandlung des bereits geschlagenen und vermutlich bald kapitulierenden Deutschland, nämlich ob überhaupt ein deutscher Staat bestehen bleiben oder ob das Deutsche Reich in einzelne Teilstaaten zerstückelt werden sollte, ein widersprüchliches Ergebnis ge-

<sup>2</sup> Dazu M. Broszat in seiner Vorbemerkung zu J. J. Hastings, Die Akten des Office of Military Government for Germany (US), in dieser Zeitschrift 24 (1976), S. 75 ff.

<sup>3</sup> Die beiden Dokumente sind mit den Akten der Prisoners of War and Displaced Persons Branch der Internal Affairs and Communications Division von USGCC zu den Akten der Civil Administration Division von OMGUS gekommen, die zu den Divisions gehörte, welche die am 1. März 1948 aufgelöste IA and C Division ersetzt hatten. Die Originale befinden sich jetzt in den National Archives, Record Group 260, Box 156-3/3, Folder 2. Zur USGCC vgl. C. F. Latour/Th. Vogelsang, Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944–1947, Stuttgart 1973, S. 35.

bracht. Einerseits hatten sich Churchill, Roosevelt und Stalin – Churchill freilich nur zögernd und mit erkennbarem Widerwillen – einmal mehr auf das seit langem als Selbstverständlichkeit geltende Prinzip der Zerstückelung Deutschlands festgelegt. In ein damals nicht veröffentlichtes Protokoll wurde ein entsprechender Beschluß aufgenommen, der als Artikel 12(a) zugleich zur Ergänzung der für Deutschland vorgesehenen Kapitulationsbedingungen bestimmt war, und ein Sonderausschuß, der sich aus dem britischen Außenminister Eden und den Londoner Botschaftern der beiden anderen Mächte zusammensetzte, wurde angewiesen, detaillierte Vorschläge zu formulieren<sup>4</sup>. Andererseits hatten sich die „Großen Drei“ auf wirtschafts- und finanzpolitische Grundsätze geeinigt, die, etwa in der Reparationsfrage, allenfalls dann realisiert werden konnten, wenn Deutschland zumindest als Wirtschaftseinheit erhalten blieb – und ohne einen gewissen politischen Rahmen war die Wirtschaftseinheit nicht denkbar<sup>5</sup>. Außerdem hatten sich die Alliierten, sowohl in Jalta wie in den Verhandlungen der seit Ende 1943 in London tagenden „European Advisory Commission“, auf eine Okkupationsstruktur verständigt, die ebenfalls geeignet schien, Tendenzen zur Bewahrung der politischen Einheit Deutschlands zu entwickeln<sup>6</sup>. Man konnte die Organisationsform der verabredeten Besatzungsverwaltung sogar als Beweis dafür nehmen, daß solche Tendenzen schon existierten und in dem Maße mehr Einfluß gewannen, in dem für die potentiellen Besatzungsmächte die deutschlandpolitische Praxis näherrückte: Zwar wurde auf einen interalliierten Administrationsapparat verzichtet und jeder Besatzungsmacht ihre eigene Zone zugewiesen, doch hatten die vier Zonenbefehlshaber und Militärgouverneure – Frankreich war in Jalta als Besatzungsmacht akzeptiert worden – einen in Berlin residierenden Alliierten Kontrollrat zu bilden, dem als Institution nicht allein eine Koordinierungsfunktion, sondern durchaus politische Richtlinienkompetenz zugedacht war.

In Washington führte das Resultat von Jalta denn auch zu einem neuen Höhepunkt der seit Jahren mit Erbitterung ausgefochtenen Kontroverse zwischen den Befürwortern einer „karthagischen“ Behandlung Deutschlands und den Anwälten einer gemäßigten Friedensregelung. Präsident Roosevelt wies am 28. Februar 1945 das State Department an, die bestehenden Richtlinien für die amerikanische Deutschlandpolitik im Lichte der Beschlüsse von Jalta zu überprüfen und gegebenenfalls – unter Abstimmung mit den übrigen interessierten Ministerien – zu modifizieren<sup>7</sup>. Das State Department hatte sich von jeher dafür eingesetzt, Deutschland im Interesse einer stabilen wirtschaftlichen und politischen Friedensordnung in Europa nur maßvolle und erfüllbare Bedingungen aufzuerlegen. Schon in seinen frühesten Stellungnahmen zur Deutschlandfrage, etwa in dem Policy Summary

<sup>4</sup> Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers, The Conferences at Malta and Yalta 1945 (künftig: Yalta-Papers), Washington 1955, S. 975 ff., bes. S. 978.

<sup>5</sup> Yalta-Papers, S. 978 f., 982 f.

<sup>6</sup> Yalta-Papers, S. 970 f. Vgl. auch H.-G. Kowalski, Die European Advisory Commission als Instrument alliierter Deutschlandplanung, in dieser Zeitschrift 19 (1971), S. 261 ff.

<sup>7</sup> Foreign Relations of the United States (künftig: FRUS) 1945, Vol. III, S. 433.

„Germany: Partition“ vom 27. Juli 1943 oder in der Empfehlung „The Political Reorganization of Germany“ vom 23. September 1943, hatte das Außenministerium namentlich jede Teilung Deutschlands und allzu weitgehende Eingriffe in die deutsche Wirtschaft entschieden abgelehnt<sup>8</sup>. Um das berechtigte Sicherheitsbedürfnis der Nachbarn Deutschlands zu befriedigen, hatte das Ministerium vorgeschlagen, die Friedensliebe der Deutschen durch ihre Bekehrung zur Demokratie zu fördern und außerdem Deutschland nicht allein durch die Demontage der Kriegsindustrie zu schwächen, sondern vor allem auch durch den Umbau der politischen Struktur im föderalistischen Sinne. Angesichts eines Präsidenten, der sich vor Kriegsende nicht festlegen wollte, im übrigen unter dem Einfluß „harter“ Berater stand, mit einer weithin deutscheindlichen öffentlichen Meinung rechnen mußte und selbst eher zur Härte neigte, hatte das State Department bislang allerdings nur erreicht, daß die im September 1944 entstandene und vom Geist des Morgenthau-Plans geprägte Direktive JCS 1067, die den künftigen Militärgouverneur mit Richtlinien für die Besatzungspolitik versehen sollte, im Januar 1945 eine etwas mildere und dehnbarere Fassung erhielt<sup>9</sup>.

Jetzt aber sahen der Außenminister und seine Berater ihre Stunde gekommen. Am 10. März 1945, noch ehe er die Abstimmung mit anderen Ministerien gesucht hatte, legte der damalige Leiter des State Department, Stettinius, dem Präsidenten das Memorandum „Draft Directive for the Treatment of Germany“ vor, das, falls es gebilligt werden sollte und soweit die amerikanische Haltung in Betracht kam, sowohl die Wirtschaftseinheit Deutschlands garantieren wie eine weit von JCS 1067 abweichende Förderung der deutschen Wirtschaft durch die Militärregierung erlauben mußte. Den politischen Kern des Memorandums stellten jedoch die Abschnitte I. 1 und 2 verbunden mit III. 6 dar. Unter I. heißt es: „1. The inter-allied military government envisaged in the international agreement on control machinery for Germany shall take the place, and assume the functions, of a central government of Germany. 2. The authority of the Control Council shall be paramount throughout Germany. The zones of occupation shall be areas for the enforcement of the Council's decisions rather than regions in which the zone commanders possess a wide latitude of autonomous power.“ Absatz III. 6 lautet: „The Control Council shall utilize centralized instrumentalities for the execution and implementation of its policies and directives to the maximum possible extent, subject to supervision and scrutiny of the occupying forces. Whenever central German agencies or administrative services which are needed for the adequate performance of such tasks

<sup>8</sup> Post-War Foreign Policy Preparation 1939–1945, Department of State Publication 3580, Washington, D. C., 1949, S. 554 ff. u. S. 558 ff. Vgl. hierzu auch die ausgezeichnete Studie von H. Wagner, Die Direktive JCS 1067 als Ergebnis der amerikanischen Deutschlandplanung 1941–1945, hier bes. S. 53 ff. Der Verfasser ist Frau Wagner für die Möglichkeit zur Einsichtnahme in diese ungedruckte, bei Prof. E. Kolb, Würzburg, entstandene Magisterarbeit sehr verpflichtet.

<sup>9</sup> H. Wagner, Die Direktive JCS 1067, S. 73 ff.

have ceased to function they shall be revived or replaced as rapidly as possible.“<sup>10</sup> Mit diesen Sätzen unternahmen die Vertreter des State Department offensichtlich einen ingeniosen Versuch, die in Jalta erneut bekräftigte Teilungsabsicht mit der in London und ebenfalls in Jalta vereinbarten Besatzungsstruktur – d. h. mit einer verschärfenden Interpretation der interalliierten Beschlüsse – zu unterlaufen und gegenstandslos zu machen. War ein zentralisierter Besatzungsapparat und ein unter dem Kontrollrat arbeitendes zentralisiertes deutsches Administrationssystem erst einmal installiert, würde der Teilungsbeschuß nicht mehr realisiert werden können: Eine Spekulation auf die normative Kraft des Faktischen! Die Verfechter der extremen Gegenposition durchschauten das Manöver sofort. Finanzminister Henry Morgenthau, der neben der Entindustrialisierung stets auch die Zerstückelung Deutschlands gefordert hatte, warf am 15. März, als er das Memorandum kennenlernte, seinem Kollegen vom State Department vor, hinter dem vorgeschlagenen Aufbau der Besatzungsverwaltung verberge sich die Tendenz, „die Macht des Deutschen Reiches zu erhalten und wiederherzustellen“<sup>11</sup>. Das war gewiß übertrieben, nicht nur in der Wortwahl, zielte aber in die richtige Richtung.

Die Leichtigkeit, mit der das State Department seine Föderalisierungskonzepte zu den Akten gelegt und durch eine Zentralisierungskonzeption ersetzt hatte, ließ und läßt in der Tat nur den Schluß zu, daß das Ministerium die Frage Föderalisierung oder Zentralisierung allein unter taktischen Gesichtspunkten sah. Ziel war offenbar immer die Rettung der wirtschaftlichen und politischen Einheit Deutschlands, natürlich eines verkleinerten Deutschland, ohne die ein politisch und wirtschaftlich stabilisiertes Europa, wie es im amerikanischen Interesse lag, nicht erreichbar schien. Erforderte das Ziel die Propagierung einer Föderalisierungskonzeption, und zwar als Konzession an die Anhänger einer extremen Schwächung Deutschlands, die auf ihre Zerstückelungspläne nur verzichten würden, wenn man ihnen einen leidlichen Ersatz anbot, so konnte sich das State Department zu einer solchen Konzession sehr wohl verstehen. Als aber mit Jalta die Notwendigkeit und die Chance auftauchte, den Teilungsbeschuß der „Großen Drei“ durch die Konzeption eines ausgesprochen zentralistischen Besatzungsapparats zu kontern, wurde auch dieser Notwendigkeit sogleich gehorcht und die Chance eilends genutzt. Gerade die Unbedenklichkeit, die einen solchen Austausch höchst verschiedenartiger taktischer Mittel kennzeichnet, spricht für die überragende Bedeutung des strategischen Ziels und damit für die Ernsthaftigkeit der auf die Erreichung des Ziels gerichteten Politik.

Naturgemäß war dem Manöver des State Department kein durchschlagender Erfolg beschieden. Es endete aber auch nicht mit einem Mißerfolg. Daß Jalta nicht nur eine Gefahr darstellte, sondern sogar eine Chance bot, hatten die Beamten des State Department durchaus richtig diagnostiziert. Präsident Roosevelt fand nach Jalta – und nach offensichtlich oberflächlicher Lektüre – nichts Irritierendes an

<sup>10</sup> FRUS 1945, Vol. III, S. 434 ff.

<sup>11</sup> FRUS 1945, Vol. III, S. 455.

Stettinius' Memorandum und schickte es am 12. März mit dem Vermerk „OK, FDR“ an das Außenministerium zurück<sup>12</sup>. Als Henry Morgenthau, der nicht in Jalta gewesen war und den Teilungsbeschluss der „Großen Drei“ noch nicht kannte, in der bereits erwähnten Besprechung am 15. März verblüfft und ungläubig fragte, ob in Jalta tatsächlich beschlossen worden sei, „Deutschland als eine Nation zu behandeln“, konnte Stettinius, der den Teilungsbeschluss sehr gut kannte, trotzdem mit einigem Recht antworten, für die unmittelbar bevorstehende Periode der militärischen Besetzung sei in der Tat diese Entscheidung getroffen worden<sup>13</sup>. Morgenthau hat sich damit selbstverständlich nicht abgefunden. In den folgenden Tagen brachte er es zunächst fertig, Präsident Roosevelt zu einer glatten Verleugnung seines „OK“ zu bewegen. Dann zwang er – im Bunde mit dem Kriegsministerium, das in dem Vorschlag des Außenministeriums eine Bedrohung der administrativen Autonomie des amerikanischen Militärgouverneurs in Deutschland erblickte – das State Department zum Rückzug. Aber der Rückzug artete nicht in Flucht aus und endete weit vor der Position Morgenthaus. Am 22. März unterzeichneten Roosevelt und die Vertreter von Außen-, Finanz- und Kriegsministerium ein „Memorandum Regarding American Policy for the Treatment of Germany“, in dem es zwar hieß, bei fehlender Übereinstimmung im Kontrollrat dürften die Zonenbefehlshaber in ihren Zonen notwendige Maßnahmen selbständig treffen, das aber die oberste politische Gewalt in Deutschland eindeutig dem Kontrollrat zuerkannte; außerdem wurde festgelegt, daß die politische Struktur Deutschlands dezentralisiert werden sollte<sup>14</sup>. Das State Department hatte also unter Berufung auf Jalta und mit der Beschwörung der Vision eines zentralistischen Deutschland zwei Dinge erreicht: Zum ersten Mal in der inneramerikanischen Diskussion hatten der Präsident und die unmittelbar beteiligten Minister die Erhaltung der wirtschaftlichen und politischen Einheit Deutschlands als Prinzip der amerikanischen Deutschlandpolitik sanktioniert. Zweitens war jetzt, ebenfalls zum ersten Mal, der Föderalisierungskonzeption genau in dem Sinne allgemein zugestimmt worden, den das State Department bei ihrer Einführung im Auge gehabt hatte, nämlich als der Kompromißformel zwischen den Anhängern der Zerschlagung Deutschlands und den Verteidigern des politischen Überlebens eines deutschen Staates. Das State Department hatte einen bedeutenden strategischen Erfolg mit einer taktischen Niederlage relativ billig erkaufte. Morgenthaus Abschied aus der amerikanischen Deutschlandpolitik begann nicht erst mit dem Tod Roosevelts und unter dem Morgenthau wenig geneigten Nachfolger Truman, er begann vielmehr, so merkwürdig das klingen mag, mit Jalta und mit der Ausnützung Jaltas durch das State Department.

Parallel zu den Debatten in Washington liefen die Beratungen in der USGCC, deren Produkte die hier vorgelegten Dokumente sind. Zahlreiche Komitees der

<sup>12</sup> FRUS 1945, Vol. III, S. 433.

<sup>13</sup> FRUS 1945, Vol. III, S. 455.

<sup>14</sup> FRUS 1945, Vol. III, S. 471 ff.

entstehenden Militärregierung, aus den Vertretern verschiedener Divisions zusammengesetzt, suchten im Februar, März und April 1945 praktikable Grundsätze und Richtlinien für den bevorstehenden Arbeitsbeginn in Deutschland zu entwickeln. Das Memorandum der Political Division und der Bericht jenes Komitees, das sich mit der anzustrebenden politischen Struktur Deutschlands zu beschäftigen hatte, sind nun schon deshalb bemerkenswert, weil sie die Vorstellung widerlegen, die Militärregierung habe sich selbst, zumindest vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit in Deutschland und vor der Beauftragung des Generals Lucius D. Clay mit dem Amt des stellvertretenden Militärgouverneurs, als apolitisches Exekutivorgan der Regierung in Washington verstanden<sup>15</sup>. Die Dokumente zeigen, daß die künftigen Besatzungsoffiziere bereits vor Kriegsende sowohl politisch dachten wie zum politischen Handeln bereit waren, und zwar zum eigenständigen politischen Handeln. Die aus Washington kommenden Weisungen wurden keineswegs als absolut verbindlich betrachtet. Solche Weisungen konnten nicht ignoriert oder gar angefochten, wohl aber konnten sie im Sinne der eigenen Vorstellungen so interpretiert und so gedehnt und gestreckt werden, daß sie schließlich halbwegs paßten. Das Memorandum der Political Division und der Abschlußbericht des Komitees gehören zu den seltenen schriftlichen Zeugnissen für jene Technik des Umgangs mit nicht bejahten Instruktionen. Hier ging es um die Direktive JCS 1067, und so sind die beiden Dokumente wohl auch die frühesten Belege für die Bemühungen der Militärregierung, gerade diese Direktive in einer Weise auszulegen, daß man mit ihr leben konnte. Wie zu sehen ist, haben auch derartige Bemühungen begonnen, ohne daß der Eindruck des geschlagenen und verwüsteten Deutschland zu wirken brauchte<sup>16</sup>.

Der Inhalt der Dokumente und das Ergebnis der interpretierenden Anstrengung sind aber nicht weniger interessant. Ähnlich wie das State Department Jalta und die Beschlüsse der „European Advisory Commission“ benützte, um allen Teilungsabsichten den Gnadenstoß zu versetzen, so benützten die künftigen Besatzungsoffiziere die leichte Revision der Direktive JCS 1067 im Januar und die zweifellos eingehenden – nach Art und Quantität allerdings unbekannt – Informationen über die Kontroverse in Washington, um deutschlandpolitische Maximen zu entwickeln, die in den Kernfragen genau den Auffassungen des State Department entsprachen<sup>17</sup>. Das ist bei der Political Division nicht so erstaunlich, da sie zumindest mittelbar den Einfluß des State Department spürte. Aber die im Komitee sitzenden Vertreter der anderen Divisions haben die Ansichten der Political Division ohne

<sup>15</sup> Dieser Ansicht scheinen z. B. L. Niethammer, *Die amerikanische Besatzungsmacht zwischen Verwaltungstradition und politischen Parteien in Bayern 1945*, in dieser Zeitschrift 15 (1967), S. 153–210, bes. S. 158, und H. Wagner, a. a. O., S. 62 u. S. 98 f., zuzuneigen.

<sup>16</sup> Hierzu J. Gimbel, *The American Occupation of Germany. Politics and the Military 1945 bis 1949*, Stanford 1968, S. 5 ff.

<sup>17</sup> Bei dem von J. Gimbel mit Recht betonten deutschlandpolitischen Einverständnis zwischen USGCC und Washington (a. a. O., S. 5) ist also unter Washington nicht allein das Kriegministerium zu verstehen.

Abstriche übernommen, und in dem – nicht abgedruckten – Schreiben, mit dem die Dienststelle des Adjutant General die Übersendung der beiden Dokumente an die Abteilungen der USGCC begleitete, hieß es ausdrücklich, der Bericht des Komitees sei von USGCC gebilligt<sup>18</sup>. Zu einer Zeit, da die Instanz, die für die Militärregierung politisch zuständig war, nämlich das Kriegsministerium, sich vorübergehend mit Morgenthau gegen das State Department liiert hatte, vertrat also die Militärregierung die Linie des Außenministeriums. Das darf wohl als Bestätigung für die Annahme genommen werden, daß das Kriegsministerium seine Allianz mit Morgenthau nur aus kurzfristigen und von engen Ressortgesichtspunkten bestimmten Gründen geschlossen hat, im Grunde aber stets der Deutschlandpolitik des State Department näher stand.

Bemerkenswert ist jedoch nicht nur, daß die Militärregierung die Pläne zur Zerstückelung Deutschland ablehnte und statt dessen für die Dezentralisierungskonzeption eintrat, und zwar offensichtlich deshalb, weil sie, wie das State Department, eine solche Konzeption als den einzig möglichen Kompromiß mit den Advokaten der Zerstückelung ansah. Anders als in Washington machte man sich in der USGCC auch schon Gedanken darüber, was eigentlich unter Dezentralisierung zu verstehen sei. In der gegebenen Antwort, unter Dezentralisierung müsse eine auf die vorhandenen deutschen Länder – in Preußen auf die Provinzen – gestützte Föderalisierung verstanden werden, fand offenbar das Bestreben Ausdruck, jede Interpretation des Begriffs Dezentralisierung zu vermeiden, die der Erhaltung der wirtschaftlichen und politischen Einheit abträglich werden konnte. Es ist bezeichnend, daß die Militärregierung einen auf zonale Institutionen gestützten Föderalismus ebenso entschieden verwarf wie einen Föderalismus, der Deutschland in kleinere politische Einheiten als Länder bzw. Provinzen auflösen würde. Noch bezeichnender ist, daß sich die Militärregierung auf den Standpunkt stellte, die Dezentralisierung dürfe nur behutsam und ohne Gefährdung der Existenz alliierter wie deutscher zentraler Institutionen betrieben werden. Die Sorge um das Fortbestehen eines funktionsfähigen zentralistischen Systems in Deutschland und die Abneigung gegen eine allzu radikale Föderalisierung sind Grundtendenzen beider Dokumente. Nicht nur im Hinblick auf die Wirtschaft. Daß Deutschland auch in Zukunft ein Außenministerium und sonstige Ministerien brauche, wird als bare Selbstverständlichkeit behandelt, und es spricht sowohl für die Sorgfalt wie für das Geschichtsbewußtsein der Besatzungsoffiziere, daß ihnen als Beispiel für notwendige zentrale Einrichtungen auch ein deutsches Nationalarchiv einfiel. Die unverkennbare Tendenz zum Zentralismus macht aber endgültig klar, daß der politische Sinn der Föderalisierungskonzeption selbst für die Militärregierung vor allem in ihrem Wert als durchsetzbarer und vorzeigbarer Kompromiß mit den von Morgenthau repräsentierten deutschlandpolitischen Vorstellungen bestand.

Anders ausgedrückt: Die Dokumente bezeugen, daß zur gleichen Zeit, da Morgenthau in Washington den Rückzug aus der amerikanischen Deutschlandpolitik an-

<sup>18</sup> Schreiben vom 5. April 1945, NA, Record Group 260, Box 156-3/3, Folder 2.



treten mußte, die Konzeptionen Morgenthau auf einem anderen Schauplatz, der jedoch nicht als Nebenschauplatz einzuschätzen ist, ebenfalls eine schwere Niederlage erlitten. Daraus muß wohl der Schluß gezogen werden, daß sowohl die Sonderentwicklung der einzelnen Besatzungszonen in Deutschland wie die Vereinigung der drei westlichen Zonen zu einem deutschen Teilstaat nicht von Anfang an bewußt angestrebte Ziele waren, sondern Folgen von Prozessen, die durch spätere Vorgänge und Umstände ausgelöst wurden. Jedenfalls gilt das für die in der amerikanischen Deutschlandpolitik federführende Institution, das State Department, und für ein wichtiges Organ der amerikanischen Deutschlandpolitik, die Militärregierung.

*Hermann Graml*

*Dokument 1*

SECRET

DECENTRALIZATION OF THE POLITICAL STRUCTURE  
OF GERMANY

*Preliminary Report by the Special Advisory Committee for Decentralization,  
US Group CC.*

23 March 1945

*The Problem*

1. To submit basic considerations for a projected plan to decentralize the political structure of Germany.

*Facts Bearing on the Problem*

2. The Joint Chiefs of Staff in a draft directive to the Commander-in-Chief of the US (UK) (USSR) forces (par. 10, Revised JCS 1067, dated 6 Jan 45) stipulate that military administration shall be directed toward the promotion of the decentralization of the political structure of Germany. In the beginning the Commander-in-Chief may utilize whatever German administrative agencies may serve the purposes of military government. However, he will endeavor to make use of and strengthen local municipal and regional administrative organs.

3. The present political structure of Germany is a highly centralized dictatorship. It is the result of a conversion and great centralization of powers and functions that were formerly, under the Weimar Republic, distributed to lower levels. However, there still exists a nucleus of governmental machinery at lower levels which can be utilized in effecting decentralization.

4. The principal regional units below the national level are the Laender, or States. At the other end of the scale are the Gemeinden<sup>19</sup> or local communities. In between the Land and Gemeinde are the Kreise, and, in some cases, another level above the Kreise for which there is no uniform terminology.

5. In the case of Prussia the Land government has practically been eliminated by the assumption of Prussian offices by the corresponding national ministries, so that the

<sup>19</sup> Hierzu im Dokument die Anmerkung: „The word ‚Gemeinde‘ is used throughout this study in its generic sense and includes the Stadtkreise.“

principal level below the national level is the Provinz. These, in turn, are usually divided into Regierungsbezirke – a term also used in some cases for a similar intermediate level in other Laender.

6. It is to be noted that the territory of Prussia is not contiguous, and that certain Laender are completely surrounded by Prussia. It is further to be noted that the zone boundaries set up by the EAC Protocol on Zones of Occupation do not follow Laender or Province boundaries in all cases – a fact that must be considered if the Land is to be used as a unit of Military Government administration.

7. The complications introduced into German administration and Military Government administration by these geographical considerations is illustrated by the U.S. Zone of Occupation and its subdivisions as at present defined. According to SHAEF Directive to 12th Army Group, subject: Territorial Organization of U.S. Zone of Occupation, Germany, dated 30 Jan 45, – European Theatre of Operations/U.S. Zone Hqs will be located at Frankfurt a/M. The area will be divided into two Military Districts. One will comprise all of the Land of Bavaria with District Headquarters at Munich. The other Military District, with Headquarters at Stuttgart, will comprise the Laender of Wuerttemberg, Baden and that part of Hessen which falls within the U.S. Zone (the rest being in the British Zone), as well as the Prussian Province of Hessen-Nassau and the Prussian enclave of Hohenzollern. That part of Hessen which is within the U.S. Zone is again divided, one section being completely surrounded by Hessen Nassau. Hohenzollern, though part of Prussia, is surrounded by Wuerttemberg and Baden. The other national Zones present similar difficulties.

### *Discussion*

#### *A. Policy of Decentralization*

8. The Political Division has made a study of an interpretation of the provisions of JCS 1067 (Revised) with respect to decentralization and of the objectives sought to be achieved thereby. A copy of the study is attached as *Tab. A*. The Committee concurs in the conclusions reached and has based its proceedings thereon.

9. The „Political structure“ of Germany is construed to include these parts of the German governmental structure charged with legislative, judicial, executive, and administrative tasks.

10. Political decentralization may be provided by Federalism. Federalism is construed to mean a constitutional distribution of legislative, judicial, executive, and administrative functions between the central government on the one side and the regional political units on the other side. Inasmuch as certain governmental functions will have to be retained at the national level if any such political unit as Germany is to be perpetuated, Federalism would seem to be appropriate as the main basis for attacking the problem of decentralization.

#### *B. Lower Levels of Government to be Utilized*

11. Consideration was given to the possibility of setting up new zonal governments corresponding with the zones of occupation. However, the Committee considers this to be highly inadvisable. It seems far preferable to create no new and therefore confusing levels of administration but to utilize as far as possible the existing structure and build on to that. Furthermore, by utilizing the Laender, there will be a division of powers into 15 or more units instead of 3 or 4 – particularly, if Prussia is broken up as discussed in the following paragraph.

12. Prussia has long been the large and dominating State of Germany, and the bulwark of German militarism. One of the objectives of decentralization is to aid in destroying that militarism. It is therefore believed that Prussia should not be retained as a single

State. It is already divided into 11 Provinces which have at least the vestiges of governmental machinery, and it is believed desirable to constitute them on a similar basis to the Laender. Possibly there will have to be some exceptions and certain of the Provinces may have to be amalgamated with other Provinces or with some of the smaller Laender. This is a subject on which the Committee has not yet reached any conclusions but will make further study. In general, however, it is believed that in decentralizing the political structure of Germany, the Provinces should be set up on a basis similar to the Laender.

13. Local government is essential, and the Gemeinde should be retained and strengthened. Furthermore, by strengthening local government in small units political decentralization is again being promoted.

14. It will probably be necessary to retain or re-constitute a level of government between the Gemeinde and the Land (or the Provinz). However, while the preceding recommendations for retention of a minimum national government and a strengthening of the Laender and Gemeinde governments would be applicable to Germany as a whole, the question of intermediate levels between the Land and Gemeinde may vary considerably according to the local situation. Again, the Committee has reached no conclusions, but will continue to study the problem.

15. No attempt is made in this preliminary report to determine the solution of administration by military government of Laender which fall within two Zones.

#### *C. Levels to which Functions Should be Decentralized*

16. U.S. Group CC Planning Directive No. 7, dated 31 Jan 45, as amended, prescribed decentralization of certain functions. The Committee approached this problem from a somewhat different angle and has arrived at certain criteria which it is believed should be a guide in determining what should be retained at the national level, what should be decentralized to the Laender, and what should be encouraged at lower levels. There will undoubtedly be certain functions which do not fall directly within such criteria, or, which, for special reasons, should be considered exceptions thereto. This is particularly true of the initial period while governmental machinery is being reconstituted and before it is functioning. In this preliminary report the Committee has considered only the longer range ultimate objective. It has recognized, however, that the change of the political structure must be accomplished gradually and that initially, for purposes of Military Government, it may be necessary to retain some functions at levels other than these where it is desired to place them ultimately. Furthermore, the Committee is considering only agencies and functions that are to be retained and is not concerned with those that are to be abolished. Therefore, there may be discrepancies between what is indicated in the following paragraphs and Planning Directive No. 7. It is, however, the opinion of the Committee that the criteria indicated below are in accord with the provisions of JCS 1067 (Revised) as interpreted in the study attached as Tab A.

#### *Criteria for Determining Agencies and Functions to be Retained at Ministerial Level*

17. Certain agencies and institutions are essential in connection with international dealings, such as the Foreign Office. These cannot be decentralized.

18. Certain agencies and institutions must be retained on a national basis because they are essentially of a national character, such as issuing national currency and patents, the postal system, and at least some degree of control of transportation. These should be retained at the ministerial level.

19. Certain agencies and functions would be destroyed by decentralization, such as the national archives. These also should be retained at the national level.

*Criteria for Determining Agencies  
and Functions to be Decentralized to Lower Levels*

20. After segregating the agencies and functions to be retained at the national level, certain criteria can be applied to determine what agencies and functions should be decentralized, although there may be left a residue not falling within any of the categories mentioned. This residue will require special treatment.
21. Sending a function down to a lower administrative level but retaining control at the national level is *not* considered decentralization of the political structure. Decentralization, however, does not preclude the retention at the higher level of a nucleus staff to carry out continuing statistical and informational functions.
22. Any agency or functions which, if retained at the national level would be counter to the objective of demilitarization of Germany should be decentralized. An example would be the bulk of its police force.
23. Any agency or function which, if retained at the national level, might readily serve to perpetuate Nazi ideology or extreme nationalism should be decentralized. Under this, control of education should be decentralized.
24. Any agency or function which, if decentralized, would promote the growth of or strengthen representative and local selfgovernment should be decentralized. Within this category falls Public Welfare.
25. Any agency or function that could be handled at either national or regional level should, in the absence of over-riding considerations, be decentralized.
26. Any agency or function which is so closely related to another agency or function that is being decentralized as to require both to be at the same level, should be decentralized.

*Criteria for Determining Levels to Which Decentralization Should be Made*

27. A function should be placed at that level where it will have the greatest long term usefulness.
28. Generally speaking, functions now at Land and lower levels will remain at these levels.
29. Generally speaking, if a function is to be decentralized, consideration should be given to the level on which it was placed under the Weimar Constitution in determining where it should now be placed.
30. In determining at what level a function is to be placed consideration should again be given to the objectives indicated in paragraphs 22, 23, and 24.

*D. Framework of Government at Various Levels*

31. No attempt is made in this preliminary report to set up the precise framework of government at each of the levels. However, it is obvious that wherever there is government there must be legislative, executive, administrative and judicial machinery of some form. There is no thought that any legislative machinery will be constituted immediately at any level, but the authority to issue laws, ordinances, decrees, or whatever they may be called must exist at each level where government is to be created, even though it may at first only be legislation by Military Government. There must be executive and administrative machinery for carrying out the laws, and judicial machinery for enforcing them. Such a structure is contemplated at each level from the beginning of the Control Council period. This will necessarily include provision for selection of employees, including civil service provisions where applicable, and provision for payment of the employees and expenses of government either from taxation, by authority to draw on funds from another level, or by other means. Certain other auxiliary services, such as *police* to assist in the enforcement of the laws, will have to be provided.

*E. Allocation of Functions*

32. The Committee feels that it cannot possibly have the detailed knowledge of the various functions and agencies of government possessed by the Divisions primarily concerned. It is therefore not attempted at this time to allocate any particular function to any particular level as it is the opinion of the Committee that it should have the benefit of recommendations of the several Divisions. It is believed that this report should be circulated to all of the Divisions with the request that they reconsider their recommendations submitted under Planning Directive No. 7 in the light of the preceding discussion and criteria, and submit in *tabulated form* a list of the several agencies and functions with which they are concerned, showing the level where they recommend the agency or function be placed ultimately, together with any explanation of deviations from the criteria above expressed. Although the abolition of functions and agencies is not considered to be within the scope of the Committee's study, it is believed that the tabulation should indicate those to be abolished in order that the information may be complete. Also, it is desirable that notation be made of cases where it is anticipated that initially, for the purposes of Military Government, a function will be retained at a different level from that specified as its ultimate level. Such tabulations would be used by the Committee as the basis of further study and final determination of its recommendations for decentralization of the political structure of Germany. The Divisions may assume that provision will be made as set forth in the preceding paragraph for adequate governmental machinery at the various levels.

*Conclusions*

33. A minimum central government is necessary, but federalism and local self-government should be encouraged to the maximum in order to destroy the military potential of Germany and promote democracy.

34. No zonal governmental unit should be established, but the political structure should be built upon the *Laender*, and in Prussia on the Provinces, with such adjustments as may seem desirable.

35. Local self-government should be promoted in the *Gemeinde*.

36. Levels of government between the *Land* and the *Gemeinde* will probably be necessary, although no recommendation is made at this time.

37. There must be some form of legislative, executive, administrative and judicial machinery at each level, with appropriate provision for selecting of personnel and for meeting expenses of government.

38. Detailed recommendations as to functions and agencies to be retained and placed at the several levels should be obtained from the Divisions primarily concerned, in the light of discussion and criteria set forth above, before the Committee proceeds further with its study.

*Recommendations*

39. It is recommended that: -

a) This report and the foregoing conclusions be approved.

b) This report be circulated to the several Divisions for their recommendations in accordance with paragraph 32, above.

For the Committee:

/s/ A. H. Onthank  
/t/ A. H. ONTHANK  
Colonel, Inf.

## Dokument 2

SECRET

TAB „A“

US GROUP CC  
POLITICAL DIVISION

1 March 1945

*Policy and Reasoning Behind the Decentralization  
Directive of JCS 1067 (Revised)**A. Decentralization Policy in Terms of Revised JCS 1067*

1. Article 10 of JCS 1067 (Revised) reads in part „military administration should be directed toward the promotion of decentralization of the political structure of Germany.“ In analyzing the reasons behind this section, reference must be made to other pertinent sections of the document. For example, the first sentence of paragraph 4 reads „pending receipt of directives concerning long-range policies, your objectives must be of short-term and military character in order not to prejudice whatever ultimate policies may be later determined.“ Clearly, therefore, the authors of JCS 1067 were not contemplating projecting their directives through the entire Control Council period, if even to that period. In fact, they had in mind the realization that short-term policies should not be followed which might prejudice long-range policies.

2. The authors of JCS 1067 envisaged an ultimate return of German life toward normal conditions when they stated in paragraph 4 that, in spite of the fact that control will be for a prolonged period „military government should be so conducted as to facilitate the orderly development of forces and tendencies within German life which will be conducive to the future introduction to less direct forms of control.“

*B. Changes in the Revision of JCS 1067 that Have a Bearing  
on Decentralization*

3. The quotation given above directing the Military Government to conduct operations „as to facilitate the orderly development of Forces and tendencies within German life“ was not a part of the JCS 1067 of 24 September 1944. This new provision indicates the development by the authors of support for policies which could allow constructive developments within Germany.

4. JCS 1067 of 24 September 1944, directed the Military Government to deal „insofar as possible . . . with municipal and provincial government officials rather than with central government officials.“ Paragraph 10 of the revised directive broadens this procedure in stating „you may utilize in the beginning whatever German administrative agencies may serve the purposes of Military Government.“ Whereas the emphasis of Paragraph 10 of revised JCS continues to be on political decentralization, the above provision indicates that the authors of the revised version realize that conditions may require use of Central German Government agencies. The military administration, therefore, is allowed more leeway. This is a significant change as the task of Military Government would be extremely difficult if the exploitation of German central administrative agencies were absolutely banned.

5. Appendix „C“ Economic Directive has been changed in the revised JCS 1067. The original Paragraph 1 stated, „You shall assume such control of existing German industrial and agricultural, utility, communication, and transportation facilities, supplies and services, as are necessary for the following purposes:“

a) Cease war production.

- b) Assure production and maintenance of goods and services essential
    - (1) to prevent epidemic, disease, „serious civil unrest and disorder which would endanger the occupying forces and the accomplishment of the objectives of the occupation; and
    - (2) for the prosecution of the war against Japan“ (subject to specific directives of a higher authority).
  - c) Prevent dissipation of German resources which may be required for relief, restitution, or reparation.
6. Revised Appendix „C“ includes the above and adds the following:
- „a) assuring the safety of your forces, the satisfaction of their needs, and the accomplishment of your mission.
  - b) exercising appropriate supervision over transactions of all types between your zone and areas outside Germany.
  - f) facilitating the prompt restitution to liberated countries of identifiable property looted by Germans.
  - g) prohibiting exports from Germany except for restitution, making surpluses available to liberated areas and for other purposes as may be specified in agreed policies of the Control Council.“

The revised directive repeats the words of the original in terms of the economic controls that are to be the responsibility of Germany. It adds, however, the sentence, „You should, however, take such steps as may be necessary to assure that *economic controls* are operated in conformity with the above purposes and general objectives of Military Government.“ The authors of the revised directive must have contemplated the continued use of controls preferably nation-wide under German administration in the field of prices, rationing, unemployment, production, reconstruction, distribution, consumption, housing, and transportation, with the Military Government guiding and directing such controls in terms of Allied interests.

7. The original JCS 1067 Economic Directive ordered a survey of „local productive capacity and local supplies“ in terms of possible relief, rehabilitation, and other purposes. The Revised economic directive directs zonal surveys of production capacity to include determination of „the extent to which the fulfillment of the purposes stated in Paragraph 1 above will necessitate shipment of supplies to your zone from other zones of occupation or from zones outside of Germany.“ This is recognition of the economic interdependence of the various German zones.

8. Paragraph 2, Appendix „D“ (Relief Directive) declares that „German food and other agricultural supplies will be utilized for the German population“ but that surpluses above a minimum of consumption will be used in accordance with Control Council policies. The revised Paragraph 2 adds the following: „If supplies available in your zone are insufficient for fulfillment of the purpose set forth in Appendix „C“, par. 1, you will report such deficits to the Control Council, which will establish policies with respect to the inter-zonal problem resulting from regional surpluses and deficits.“ Thus the authors of the revised version again indicate a realization of economic interdependence and seem to envisage a centralized system under the Control Council which would allow a rational balancing of regional surpluses and deficits.

9. *Summary.* From the language of par. 10 taken together with the other provisions of JCS 1067 above cited it seems clear that planning should not contemplate extreme decentralization during the first phases of military government at least, and that action toward decentralization should be limited and gradual in order not to impair any long-range policies that later will be determined. Due regard should be given to tendencies and public opinion in Germany and interdependence of the various sections of the country. Decentralization is not presented as an imperative immediate objective of military government.

*C. Statement of Reasons Behind the Decentralization Provisions in JCS 1067  
(Revised)*

10. *Decentralization as tending to weaken Germany militarily.* One of the main „reasons“ behind centralization directive is the belief that decentralization may serve to weaken Germany as an offensive military machine. The primary aim of military government is to end the German military menace which has been constituted by the combination of Germany's highly organized material strength and manpower, plus its aggressive military spirit and tradition. Those who participated in the formulation of this and other policy documents in Washington have felt that Germany under a regime, disposing of a strongly centralized administration, with regional sentiment and political activity effaced in favor of an aggressive nationalist spirit is a much more formidable war menace than a highly federalized Germany or a confederation of German states.

11. *Decentralization as Promoting Democracy.* A corollary to demilitarization is the promotion of a democratic system in Germany. This objective is not explicitly stated in JCS 1067<sup>20</sup>, but is implicit in it (see par. 4) and is generally taken for granted among those who have participated in the drafting of policy documents with respect to Germany. According to a view fairly prevalent on policy-drafting levels, the attainment of a well-founded and moderate system of decentralization would be achieved by the promotion of political democracy in Germany on a local or regional basis.

12. *Centralization thought of as synonymous with Nazism.* It is probable that the decentralization provisions of JCS 1067 are founded, in part at least, upon the thesis that the extremely centralized administrative set-up in Germany can with difficulty be separated from the Nazi regime. A desire for decentralization has for some time had a considerable appeal in the United States by people who think of decentralization as synonymous with popular government and democracy, and centralization as being identified with autocratic government<sup>21</sup>.

13. *Decentralization used to promote military district autonomy.* There is some military opinion in favor of decentralization of administrative agencies as contributory to greater independent authority in the separate military areas.

14. *Other Reasons.* The thesis that decentralization makes for military weakness and provides a basis for the growth of democracy is not accepted by all authorities in our Government. The resulting difference of views plus a considerable feeling that definitive long-term planning of changes within Germany cannot be undertaken until we enter the country and see what we find there partly explains the tentative, unspecific, and one might say, „postponed“ character of the directive in para. 10, JCS 1067, revised. (See also JCS 1130/2). Another more important reason underlying JCS 1067 (Revised) is the conclusion that a thoroughgoing decentralization of Germany could only be brought about as a result of entire agreement on the part of the occupying powers (See JCS 1130/2). Decentralization could not be effected zonewise except on an impermanent basis and with the danger of impairing the Allied unity in treatment of Germany which our policy seeks to attain and preserve.

An additional consideration involves the planned available Allied administrative manpower and thoroughgoing denazification of both private and public German institutions and will require a large amount of Allied supervisory personnel. The author of JCS 1067 (Revised) may have been reluctant to require final definitive decentralization action which might require more additional personnel than can reasonably be expected to be made available.

<sup>20</sup> Im Dokument hier die Anmerkung: „It is so stated in JCS 1064.“

<sup>21</sup> Im Dokument hier die Anmerkung: „A discussion of the validity of this assumption is beyond the scope of this paper.“