

# VIERTELJAHRSSHEFTE FÜR Zeitgeschichte

HERAUSGEGEBEN VON HANS ROTHFELS  
THEODOR ESCHENBURG UND HELMUT KRAUSNICK

## AUS DEM INHALT

BEITRÄGE DER SEKTION ZEITGESCHICHTE  
DES 29. HISTORIKERTAGES 1972

I. Das Präsidialsystem in der Endphase  
der Weimarer Republik

II. Westdeutschland zwischen 1945 und 1949

RUTH KÖRNER

Indochina-Abkommen und Südostasien-Pakt  
1954

DOKUMENTATION

Hitler und England  
Mitte August 1939

NOTIZEN

BIBLIOGRAPHIE

# VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE

Im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte München herausgegeben

von HANS ROTHFELS, THEODOR ESCHENBURG und HELMUT KRAUSNICK

in Verbindung mit Theodor Schieder, Werner Conze, Karl Dietrich Erdmann,  
Paul Kluge, Walter Bußmann, Rudolf v. Albertini, Karl Dietrich Bracher,  
Dietrich Geyer, Hans Mommsen und Arnulf Baring

Schriftleitung: Martin Broszat, Thilo Vogelsang, Hermann Graml

Geschäftsführung: Hellmuth Auerbach

Anschrift: Institut für Zeitgeschichte, 8 München 19, Leonrodstraße 46 b  
Tel. 08 11/18 00 26

## INHALTSVERZEICHNIS

### AUFSÄTZE

Beiträge der Sektion Zeitgeschichte bei der 29. Versammlung deutscher Historiker am 6. Oktober 1972 in Regensburg	
Vorbemerkung ( <i>Martin Broszat</i> ) . . . . .	117
I. Das Präsidialsystem in der Endphase der Weimarer Republik – Bedingungen, Funktion, Wirkungen	
<i>Michael Stürmer</i> Der unvollendete Parteienstaat – Zur Vorgeschichte des Präsidialregimes am Ende der Weimarer Republik . . . . .	119
<i>Dietmar Petzina</i> Elemente der Wirtschaftspolitik in der Spätphase der Weimarer Republik . . . . .	127
<i>Hermann Graml</i> Präsidialsystem und Außenpolitik . . . . .	134
<i>Henning Köhler</i> Sozialpolitik von Brüning bis Schleicher . . . . .	146
<i>Hans Mommsen</i> Die Stellung der Beamtenenschaft in Reich, Ländern und Gemeinden in der Ära Brüning . . . . .	151
II. Westdeutschland zwischen 1945 und 1949 – Faktoren, Entwicklungen, Entscheidungen	
<i>Thilo Vogelsang</i> Einführung in die Problematik . . . . .	166
<i>Peter Hüttenberger</i> Die Anfänge der Gesellschaftspolitik in der britischen Zone . . . . .	171
<i>Lutz Niethammer</i> Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes . . . . .	177
<i>Karlheinz Nicolauß</i> Demokratieverständnis und politische Grundsatdiskussion in Westdeutschland 1945–1949 . . . . .	189
<i>Christoph Weisz</i> Organisation und Ideologie der Landwirtschaft 1945–1949 . . . . .	192
<i>Ruth Körner</i> . . . . . Indochina-Abkommen und Südostasien-Pakt . . . . .	200
DOKUMENTATION	
Hitler und England Mitte August 1939 ( <i>Josef Henke</i> ) . . . . .	231
NOTIZEN . . . . .	243
BIBLIOGRAPHIE . . . . .	25

*Diesem Heft liegen Prospekte des Informationszentrums Buch, des Hermann Luchterhand Verlages, Neuwied, und des Verlages Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, bei.*

Druck: Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, Stuttgart

# VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE

21. Jahrgang 1973

2. Heft / April

---

BEITRÄGE DER SEKTION ZEITGESCHICHTE  
BEI DER 29. VERSAMMLUNG DEUTSCHER HISTORIKER  
AM 6. OKTOBER 1972 IN REGENSBURG

*Vorbemerkung*

Bei der Vorbereitung der 29. Versammlung deutscher Historiker, die vom 4. bis 7. Oktober 1972 in Regensburg stattfand, wurde die Programmplanung und Organisation der zeitgeschichtlichen Sektion dem Institut für Zeitgeschichte übertragen. Von daher war es naheliegend und auch ganz im Sinne der Herausgeber dieser Zeitschrift, sämtliche in den beiden Parallelgruppen dieser Sektion am Nachmittag des 6. Oktober 1972 gehaltenen zehn Kurzreferate in den Vierteljahrsheften für Zeitgeschichte zusammenhängend zu veröffentlichen. Den – freilich nur formalen – Rahmen beider Teilsektionen bildete die Frage nach den Bedingungen der demokratischen Verfassung in Deutschland: ihrer Liquidierung vor 1933 und ihrer Neubegründung nach 1945.

Durch die Veröffentlichung der Brüning-Memoiren (1970) ist der bewußte Einsatz des präsidialen Notverordnungs Instruments zur restaurativen Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Verfassung der Weimarer Republik unter Benutzung der Krise, keineswegs nur zur Sanierung der Krise, in überraschender Deutlichkeit beleuchtet worden. Die alte historische Kontroverse in der Bewertung und Einordnung des Brüning'schen Präsidialsystems konnte damit zum Teil als erledigt und überholt gelten, zum Teil wurde sie aber – auch unter dem Gesichtspunkt der Authentizität und des Erkenntniswertes dieser Memoiren – neu akzentuiert. Es bot sich deshalb an, dieses Thema in den Mittelpunkt einer der beiden Arbeitsgruppen der zeitgeschichtlichen Sektion zu stellen.

Auf einem weit weniger beackertem Felde sieht sich die Forschung und Dokumentation auf dem Gebiet der jüngsten deutschen Zeitgeschichte nach 1945. Die in der zweiten Arbeitsgruppe unter der Leitung Thilo Vogelsangs von verschiedenen Forschungsansätzen her behandelten Probleme und Belastungen der Demokratiegründung in Westdeutschland unter den Bedingungen der alliierten Besatzung bilden einen in den letzten Jahren deutlich erkennbar gewordenen Schwerpunkt neuer Fragestellungen und Bemühungen der Zeitgeschichtsforschung in der Bundesrepublik. Ihn auf dem Historikertag darzustellen, erschien in Anbetracht der auf diesem Gebiet bestehenden erschwerten wissenschaftlichen Arbeits- und Quellenvoraussetzungen sinnvoll.

Die Absicht, zu beiden Themen jeweils fünf Referenten von verschiedenen Perspektiven her sprechen zu lassen, bedeutete angesichts der beschränkten Zeit und trotz der Parallelisierung der Verhandlungen beider Teilsektionen eine problematische Reduzierung auf sehr geraffte Kurzbeiträge. Der kritische Leser mag selbst entscheiden, inwieweit der Kompromiß zwischen erwünschter Variation und erwünschter Differenzierung gelungen ist. An der Kurzform der Beiträge ist auch bei der Veröffentlichung festgehalten worden, den Autoren wurde aber Gelegenheit gegeben, kleine Ergänzungen vorzunehmen, wissenschaftliche Hinweise (Anmerkungen) hinzuzufügen und die Vortragstexte zu überarbeiten.

Bedauerlicherweise konnte die in beiden Teilsektionen lebhaftete Diskussion nicht auf Tonband aufgenommen werden, so daß es schon aus diesem Grunde nicht möglich war, bemerkenswerte ergänzende oder kritische Diskussionsbeiträge, wie sie u. a. von Rudolf Morsey und Josef Becker in der Brüning-Diskussion und von Heinrich Bodensieck in der Gruppe „nach 1945“ beigesteuert wurden, sowie die Erwiderungen der Referenten in diese Veröffentlichung aufzunehmen. Vereinzelt, so in dem Beitrag von Hermann Graml, ist in der überarbeiteten Fassung stärker auf die Diskussionsargumente Bezug genommen und so wenigstens ein Reflex der Kontroverse einbezogen worden. Alle Wissenschaft vollzieht sich dialogisch, und so wird auch über die Positionen und Interpretationen der Referenten der Dialog an dieser oder einer anderen Stelle fortgeführt werden. Diese begründete Annahme läßt es als vertretbar erscheinen, wenn mit den hier vorgelegten Beiträgen allein das Podium zu Wort kommt.

*Martin Broszat*

# I. Das Präsidialsystem in der Endphase der Weimarer Republik - Bedingungen, Funktion, Wirkungen

MICHAEL STÜRMER

## DER UNVOLLLENDETE PARTEIENSTAAT - ZUR VORGESCHICHTE DES PRÄSIDENTIALREGIMES AM ENDE DER WEIMARER REPUBLIK

Wenn die Kategorie des Unvollendeten, nach einem bekannten Satz, die Signatur der neueren deutschen Geschichte ist, so gilt dies auch für das parlamentarische Regierungssystem von Weimar<sup>1</sup>. Das hatte mannigfache Ursachen und Begleiterscheinungen; sie sollen in der hier vorgelegten Skizze zunächst in Hypothesenform dargelegt und dann an Versuchen der Krisenbewältigung in der Stabilisierungsphase der ersten deutschen Republik verdeutlicht werden.

Zu den Voraussetzungen des Präsidialregimes gehörten Bedingungs-bündel, die nur analytisch voneinander zu trennen sind, die aber in der politischen Realität, lange bevor der Kurzsprung des Parteienparlaments eintrat, vielfältig ineinanderwirkten.

- Vor allem der historische Überdruck sich verschränkender und seit der Jahrhundertwende kumulierender Verspätungen der deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte: die Tradition des Landes ohne bürgerliche Revolution<sup>2</sup>; das Erbe des unvollendeten Verfassungsstaats; die Hypothek der Industrialisierung im Gefüge des konservativen Obrigkeitsstaats<sup>3</sup>. Politische Integration war in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts Sache der aufgeklärten Staatsbürokratie, dann des Cäsar und charismatischen Staatsmanns. Das politische Marktmodell, das sich mit dem Parlamentarismus verband, wurzelte kaum tiefer als das ökonomische.

---

<sup>1</sup> Th. Schieder, Das Deutsche Reich in seinen nationalen und universalen Beziehungen 1871-1945, in: ders. und E. Deuerlein (Hrsg.), Reichsgründung 1870/71, Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen, Stuttgart 1970, S. 422-454.

<sup>2</sup> Dazu R. Stadelmann, Deutschland und die westeuropäischen Revolutionen, Laupheim 1948, S. 11-35.

<sup>3</sup> Dazu R. M. Lepsius, Parteiensystem und Sozialstruktur, Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Festschrift F. Lütge, hrsg. von W. Abel, K. Borchardt, H. Kellenbenz, W. Zorn, Stuttgart 1966, S. 371-395; weiterführend vor allem B. Moore, Social Origins of Dictatorship and Democracy, Lord and Peasant in the Making of the Modern World, Boston, 2. Aufl. 1967, der im kapitalistisch-autoritären Weg Deutschlands nicht - wie es in der Nachfolge liberaler Leitvorstellungen der 1. Hälfte des 19. Jhs. meist geschieht - die Abweichung von der Norm kapitalistisch-demokratischer Modernisierung sieht, wie sie sich in England (und allein in England!) vollzog, sondern den Realtypus einer eigenständigen Variante wirtschaftspolitischer Entwicklung.

mische des klassischen Liberalismus<sup>4</sup>. Das hatte schon die geringe und seit der Großen Depression fortdauernd in Frage gestellte Statur des Parteienparlaments im Bismarckstaat offenbart<sup>5</sup>. Die Reichsverfassung von 1919, gewiß ein Kompromiß des bürgerlichen und katholischen Sozialmilieus mit der Sozialdemokratie, war von alledem geprägt: ein Produkt der Paradoxien und unerfüllten Möglichkeiten des bürgerlichen Verfassungsstaats in Deutschland.

- Ein zweites Bedingungsbandel liegt in dem seit der Reichsgründung weitergeschobenen Dualismus der Verfassungsentwicklung, einerseits in Richtung eines liberal-demokratischen Parlamentarismus, andererseits zur plebiszitären Ersatzmonarchie<sup>6</sup>. Dieser Dualismus, faßbar in den Verfassungskräften des Bismarckstaats und in den das Herrschaftssystem abstützenden Sozialnormen und Ideologien, wurzelte im verzögerten Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft. Auch im Verfassungsumbruch des Weltkrieges fand er keine Lösung. Die Weimarer Verfassung überdeckte ihn durch einen Formelkompromiß<sup>7</sup>. Seitdem gab es ein parlamentarisches Machtgefüge für die Zeit, wenn die Sonne schien, und eine cäsaristische Halbdiktatur als Versicherungsanstalt gegen schlechtes Wetter.
- Drittens der mangelnde Konsens über die materiellen Grundlagen der Verfassung, weitergeschoben aus der Bismarckzeit, aber mit vertauschten sozialen Rollen für frühere „Reichsfreunde“ und „Reichsfeinde“. Wo es aber keinen Minimalkonsens über den Verfassungsrahmen gibt, ist der Bürgerkrieg nur aufgeschoben. Hinter der parlamentarischen Herrschaftskomponente standen ein Teil der Mittelschichten, ein Teil der Arbeiterbewegung, ein Teil des katholischen Sozialmilieus<sup>8</sup>. Der Traum vom starken Mann, vom Sieg des freischwebenden

<sup>4</sup> Dazu die inhaltsreiche, methodisch wegweisende Studie von H. Rosenberg, *Große Depression und Bismarckzeit, Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa*, Berlin 1967, bes. S. 62–78.

<sup>5</sup> Dazu W. Conze, *Die deutschen Parteien in der Staatsverfassung vor 1933*, in: E. Matthias und R. Morsey (Hrsg.), *Das Ende der Parteien 1933*, Düsseldorf 1960, 3–28.

<sup>6</sup> Ausführlich W. Sauer, *Das Problem des deutschen Nationalstaates*, in: *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, hrsg. von H.-U. Wehler, Köln 1968, S. 410–456.

<sup>7</sup> Dazu P. Haungs, *Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung, Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924 bis 1929*, Köln 1968, bes. S. 22–34; R. Schiffers, *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem* (Beiträge zur Gesch. d. Parlamentarismus u. d. pol. Parteien Bd. 40), Düsseldorf 1971; G. Schmidt, *Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie, Untersuchungen zu den politischen Gedanken von Meinecke-Troeltsch-Max Weber* (Hist. Stud. H. 389), Lübeck 1964.

<sup>8</sup> Das galt unverändert wie in Vorkriegs- und Kriegszeit, wenn auch in den Wahlen zur Nationalversammlung eine erhebliche Verschiebung vorübergehend sichtbar wurde, vgl. D. Grosser, *Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches*, Den Haag 1970; grundlegend noch immer S. Neumann, *Die deutschen Parteien, Wesen und Wandel nach dem Kriege*, Berlin 1952 (Neudr. Stuttgart 1965); jetzt vor allem G. A. Ritter, *Kontinuität und Umformung des deutschen Parteiensystems 1918–1920*, in: ders. (Hrsg.), *Festschrift für Hans Rosenberg*, Berlin 1970, S. 342–384.

Sachverstands über „Politik“, von der Staatsbürokratie, die keiner „Partei“ dient (Art. 131 WRV) – dieser Traum fand seinen Weg bis in die Verfassung und durchzog die politische Kultur<sup>9</sup>. Da der Kampf um die staatlichen Grundlagen mit der Verfassungsgebung von Weimar nicht endete, wurde in Konkurrenz zur parlamentarischen Integration widerstreitender Interessen die Idee klassenneutraler Gemeinschaft zur machtvollen Sozialnorm bis ins sozialdemokratische Lager. Das war die Grundlage, aus der in der Weltwirtschaftskrise die scheinbare Verselbständigung der Exekutivgewalt gegenüber den antagonistischen Klassen der Gesellschaft Legitimität zog. Die Schwäche und dadurch bedingte Zerfahrenheit der Minderheits- oder unsicheren bürgerlichen Mehrheitsregierungen der mittleren Jahre tat ein übriges, um Entscheidungen aus dem parlamentarischen Bereich in den Kontinuität verbürgenden der Ministerialbürokratie zu verschieben<sup>10</sup>. Der Präsident, von den Verfassungsvätern einerseits als Schiedsrichter des Pluralismus bestellt und andererseits, wenn es brannte, als omnipotenter Ordnungstifter eingesetzt, wurde potentielle Gegenkraft; dies nicht nur auf dem Papier, sondern real an jenen Knotenpunkten der Politik, die die periodisch auftretenden Regierungskrisen markierten<sup>11</sup>. Es muß außerdem daran erinnert werden, daß in den 20er Jahren auch im wirtschaftlichen Bereich ein enormes Potential staatlicher Interventionsmöglichkeiten neu entstand. Denn die Rückkehr zur Nachkriegsnormalität leitete eine neue Phase der Errichtung von Kartellen, Syndikaten und Arbeitgeberverbänden in einem förmlichen System der Verbandswirtschaft ein. In Schlüsselindustrien wie Kohle, Braunkohle und Pottasche, in denen der Staat selbst als Produzent auftrat, wurden Zwangskartelle eingeführt, um stabile Preise zu sichern. Gleichzeitig erhielten staatliche Stellen, vor allem die Ministerien für Ernährung, für Finanzen, für Wirtschaft und Arbeit weitgreifende Eingriffsmöglichkeiten mit dem Ziel der Rationalisierung und Wirtschaftsplanung. Wenn auch bis zum Ende der 20er Jahre weitgehend ungenutzt, gehörte diese neue Dimension staatlicher Intervention doch zu den Hauptvoraussetzungen des späteren Präsidialregimes<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Dazu wie überhaupt zu den Strukturproblemen der Weimarer Republik die für die gesamte spätere Forschung grundlegende Studie von K. D. Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik, Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Villingen, 4. Aufl. 1964, bes. Kapitel II.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda, S. 174ff.

<sup>11</sup> Vgl. M. Stürmer, *Koalition und Opposition in der Weimarer Republik* (Beiträge zur Gesch. d. Parlamentarismus u. d. pol. Parteien Bd. 56), Düsseldorf 1966. – Im übrigen hat, sofern ihr nicht die selbstmörderische These vom sozialdemokratischen „Sozialfaschismus“ den Blick für die Realität verstellte, bereits seit 1929 ein Teil der marxistischen Publizistik, namentlich August Thalheimer, aus der als bonapartistisch diagnostizierten Entwicklungsrichtung dieses Prozesses den Schluß gezogen auf das früher oder später eintretende, jedenfalls historisch konsequente Ende im Faschismus, vgl. R. Gripenburg und K. H. Tjaden, *Faschismus und Bonapartismus, Zur Kritik der Faschismustheorie August Thalheimers*, in: *Das Argument, Berliner Hefte für Probleme der Gesellschaft* 8 (1966), S. 461ff.

<sup>12</sup> Dazu vor allem D. S. Landes, *The Unbound Prometheus, Technological and Industrial Development from 1750 to the Present*, Cambridge 1969, bes. S. 401f.

- Viertens muß von aktuellen Widersprüchen der Realverfassung die Rede sein. Vom Reichstag, der die Hauptantagonismen der Gesellschaft in sich nicht nur reproduzierte, sondern potenzierte. Von dem Parteiensystem, das zwar stabile Sach- und Antikoalitionen zuwegebrachte, aber kaum regierungsfähige Mehrheitsbündnisse. Vom Ersatzkaiser, dem kaiserlichen Feldmarschall und Kriegsheros, der, auch abgesehen von mangelnder persönlicher Eignung, sein Amt immer dann zur Clearing-Stelle für die Reichswehr, die Partner beim erwünschten Bürgerblock, Großgrundbesitz und Rechtsverbände werden ließ, wenn Kabinettskrisen den Machtverfall der Parteienregierung dokumentierten<sup>13</sup>. Anzunehmen, es habe von 1925 bis 1930 einen die vorgefundenen Verhältnisse stabilisierenden und erst danach einen den Parteienstaat transzendierenden Reichspräsidenten gegeben, heißt zu übersehen, daß es allein an den Verhältnissen lag, die vor 1930 noch nicht so waren<sup>14</sup>.
- Schließlich die konstitutionelle Diktatur, der ausgeuferte Artikel 48 der Verfassung<sup>15</sup>. Bereits die Praxis verfassungsstabilisierender Benutzung unter Ebert hatte den Anwendungsbereich auf die volle Breite interventionsstaatlicher Kompetenzen gedehnt und die partielle Abdankung des Parlaments sanktioniert. Damit war, wenn auch unbewußt und ohne den antiparlamentarischen Eifer der späteren Präsidialkabinette, der extensiven Anwendung der Endphase vorgearbeitet. Doch bildete Art. 48 bis 1930 keinen aktiven Faktor politischer Richtungsentscheidungen. Unausgesetzt wirkte er indessen als Drohung gegen die linke Mitte einschließlich der SPD wie auch als nicht unwillkommenes letztes Halteseil, falls beim Kampf der Parteien die Regierung stürzte. Die cäsaristische Reserveverfassung blieb außerdem Ansporn und Verheißung für alle, die langfristig die nationalkonservative Diktatur wollten. Wie wichtig das Potential des Art. 48 tatsächlich war, zeigte sich auch darin, daß das Vorhaben des DDP-Innenministers Külz, durch ein präzisierendes Gesetz die Diktaturgewalt stärker aus dem Bereich des Präsidenten an die Reichsregierung heranzuziehen und überhaupt den Anwendungsbereich einzuschränken, 1926 am Widerstand der Ministerialbürokratie und des Reichspräsidenten scheiterte<sup>16</sup>. Die Einbruchsstelle

<sup>13</sup> Vgl. Stürmer, *Parliamentary Government in Weimar Germany, 1924–1928*, in: E. Matthias und A. Nicholls (Hrsg.), *German Democracy and the Triumph of Hitler* (St. Antony's Publications No 3), London 1971, S. 79ff.

<sup>14</sup> Zum Problem Hindenburg neben der überwiegend apologetischen Arbeit von W. Hubatsch, *Hindenburg und der Staat*, Aus den Papieren des Generalfeldmarschalls und Reichspräsidenten von 1887 bis 1934, Göttingen 1966, die abgewogene Studie von A. Dorpalen, *Hindenburg and the Weimar Republic*, Princeton 1964; zum Gewicht des präsidentiellen Elements im Verfassungsgefüge die stärker politologische Kategorien verwendende Untersuchung von Haungs (Anm. 7), *passim*.

<sup>15</sup> Vgl. U. Scheuner, *Die Anwendung des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung unter den Präsidentschaften von Ebert und Hindenburg*, in: F. Hermens und Th. Schieder (Hrsg.), *Staat, Wirtschaft und Politik*, Berlin 1967, grundlegend Bracher (Anm. 9), S. 51–57; H. Boldt, *Article 48 of the Weimar Constitution, its historical and political implications*, in: Matthias/Nicholls (Anm. 15), S. 79–97.

<sup>16</sup> Ausführlich G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur, Verfassungspolitik und*



konstitutioneller Diktatur wurde offengehalten, wenn auch schwerlich in vollem Bewußtsein der darin beschlossenen Möglichkeiten.

Mit diesen notwendigerweise skizzenhaften Überlegungen sind Rahmenbedingungen angegeben, unter denen sich, als die Weltwirtschaftskrise die Klassengegensätze evident verschärfte, die Auflösung der Republik vollziehen sollte. Der Machtverfall des Parteiensystems, die Einübung der Machtabstinenz durch die Träger parlamentarischer Regierung gingen voraus. Einen fundamentalen Wendepunkt, wie ihn das Jahr 1930 mit dem Bruch der Großen Koalition anzuzeigen scheint, weist die Strukturgeschichte der ersten deutschen Republik nicht auf<sup>17</sup>. Denn der Schein politischer Normalität in den Zwischenjahren beruhte doch vor allem auf der Gewöhnung an den Zustand strukturell bedingter Dauerkrise, ohne daß die Vielheit sozialer und verfassungspolitischer Dissonanzen und die Unsicherheit des Regierungsprozesses aufgehoben wurden. Das ist abzulesen an Zielrichtung und mangelnder Durchschlagskraft aller Vorhaben, das Verhältnis von Parteien und Regierung zu revidieren. Stets suchte man die Lösung in der parlamentsunabhängigen Autorität. Insoweit waren selbst die Reformansätze Symptom des Druckes, der auf dem Parteienstaat lastete.

Vier solcher Reformprojekte sollen abschließend die mühevollen Funktionsbedingungen des Weimarer Parlamentarismus konkretisieren. Zweimal wurden dabei Umriss eines stillen Staatsstreichs sichtbar; immer ging es um weitreichende Versuche, die gegebene Kräfteverteilung neu zu definieren. Jedes dieser Projekte war bedeutsam genug, um Spuren in den Akten der Reichskanzlei zu hinterlassen. So wenig sie für die Ereignisgeschichte zählen, weil sie nichts bewirkten, so wichtig sind derartige Ansätze, die Verfassung zu transzendieren, für die Strukturgeschichte der Republik, weil sie auf Potentiale und Alternativen verweisen<sup>18</sup>. Für denjenigen, der die Problematik des Brüning'schen Restaurationsversuchs kennt, klingen dabei schon manche Leit motive des Präsidialregimes an.

– Zuerst sind die Pläne im Minderheitskabinett des Zentrumsführers Wilhelm Marx (1923/24) zu nennen, sich selbst eine Verlängerung des geltenden Ermächtigungsgesetzes auszustellen und ohne den Reichstag weiterzumachen. Voraussetzung war, daß die Reichswehr den Belagerungszustand aufrechterhielt. Seeckt, damals Chef der Heeresleitung, lehnte aber ab. Warum er das tat, ist bis heute Gegenstand einigen Rätselratens. Zweifellos war der Verschleiß der Reichswehr in zivilen Aufgaben militärisch bedenklich. Politisch dagegen dürfte gezählt haben, daß die deutsche Republik, deren Landwirtschaft und Industrie auf ein amerikanisches Stabilisierungsprogramm hoffte, sich schlecht als Militärdiktatur präsentieren konnte<sup>19</sup> und außerdem, wie Seeckt Politikern, die ihn

Reichsreform in der Weimarer Republik, Bd. I: Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus 1919–1930, Berlin 1963, S. 470–477.

<sup>17</sup> Vgl. J. Becker, Heinrich Brüning in den Krisenjahren der Weimarer Republik, in: Geschichte in Wissenschaft u. Unterr. 17 (1966), S. 201 ff.

<sup>18</sup> Dazu ausführlich Stürmer (Anm. 13), dort auch die Belege.

<sup>19</sup> Darauf gründeten sich vor allem deutschnationale Bedenken, die in Sondierungsgesprä-

- vorwärtsdrängen, zu verstehen gab, „ohnehin nichts mehr zu machen“ war<sup>20</sup>. Es blieb daher bei der Reichstagsauflösung, die der Regierung immerhin eine Atempause verschaffte. Danach wurde die Annahme des Dawes-Plans alleiniger Lebenszweck einer bloß geschäftsführenden Minderheitsregierung.
- Nach der Annahme des Dawes-Plans ging es um steuerliche und zollmäßige Lastenverteilung im Innern. Fruchtlosen Koalitionsversuchen folgte die zweite Reichstagsauflösung des Jahres 1924, durchgeführt in der Hoffnung, die Wahlen würden das Patt der Parteien aufheben und den Bürgerblock ermöglichen. Als sie es nicht taten, war guter Rat teuer. Manche Reichswehrkommandeure hofften wieder auf eine Diktatur Seeckt. Der sozialdemokratische Reichspräsident Ebert vertraute *in camera* dem General an, wenn weder ein vom Zentrum geduldetes Kabinett der Rechtsparteien noch ein „Persönlichkeitskabinett“ zustandekäme, müsse er sich „zu etwas Neuem entschließen“<sup>21</sup>. Als unverändert schwierig galt indessen ein substantieller Eingriff in die Verfassung angesichts der amerikanischen Wohlverhaltenswartungen. Doch wurde dieser Faden in der Regierung weitergesponnen. Wenn man auch zunächst nur eine Fachminister-Regierung unter dem früheren Oberbürgermeister Luther konzipierte, sollte doch der durch Beamtentum und Sachverstand getarnte Bürgerblock vor allem das Regierungsgefüge straffen. Unwidersprochen forderte der Reichswehrminister eine starke Staatsautorität und eine Regierung, die so ausgestattet war, daß sie auf den Reichstag wenig Rücksicht zu nehmen brauchte: eine Art Bismarckverfassung also, sei es auf dem Weg über die Autorität des Reichspräsidenten, sei es durch Sicherung der Regierung, war sie erst einmal im Amt. Dissens erregte erst die Frage, ob die künftige Regierung nicht überhaupt unabhängig vom Reichstag zu stellen sei<sup>22</sup>. Das unmittelbare Ergebnis war eine Regierung (Kabinett Luther I), in der Großgrundbesitz und Industrie das Sagen hatten, freilich auch auf den Arbeitnehmerflügel des Zentrums Rücksicht nehmen mußten. Die große Strukturreform des politischen Gefüges blieb ein frommer Wunsch.
  - An dritter Stelle bleibt der Versuch (1925) zu nennen, die Koalition durch einen Koordinationsausschuß dem Kabinett unterzuordnen, d. h. die Minister der Ab-

chen mit amerikanischen Bankiers zum Ausdruck kamen, vgl. W. Link, Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921–52, Die Vereinigten Staaten von Amerika und der Wiederaufstieg Deutschlands nach dem Ersten Weltkrieg, Düsseldorf 1970, S. 272–275.

<sup>20</sup> Aufzeichnung des deutschnationalen Parteiführers Graf Westarp, 22. Februar 1924, zit. Stürmer (Anm. 11), S. 36.

<sup>21</sup> Zit. H. Meier-Welcker, Seeckt, Frankfurt/M. 1967, S. 457 f.

<sup>22</sup> Protokoll des Reichsministeriums vom 19. Dezember 1924, veröff. bei O. Gessler, Reichswehrpolitik in der Weimarer Zeit, hrsg. von K. Sendtner, Stuttgart 1958, Anhang 21. Dieses Protokoll nimmt insofern eine Sonderstellung ein, als es nicht in der üblichen Weise mit den übrigen Protokollen der Reichsregierung abgelegt wurde, außerdem an der Besprechung auch nur ein ausgewählter Kreis von Ministern teilnahm; die Vertreter der Deutschen Demokraten waren offenbar bis auf den nahezu als parteilos geltenden Gessler nicht eingeladen worden, dafür war der Staatssekretär des Reichspräsidentenamtes zugegen.

hängigkeit von Flügelkämpfen und Profilpflege der Parteien zu entziehen. Kanzler und Kabinett sollten endlich die Führungsrolle übernehmen, die ihnen bislang fehlte. Das begann mit einem förmlichen Abkommen des Reichskanzlers Luther mit den Parteiführern, um disziplinierte Ausschlußmehrheiten und kalkulierbare Plenarabstimmungen zu garantieren. Anträge und Entwürfe, vor allem solche mit finanzieller Wirkung, sollten allein mit Billigung der Regierung eingebracht werden. Die Reichskanzlei übernahm die Funktion des Generalstabs der Koalition. So gut das alles gemeint war, so wenig funktionierte es. Es war ein Formelkompromiß, der dem Kanzler eine freie Hand und den Fraktionen Berücksichtigung ihrer Interessen versprach<sup>23</sup>. Als beides unvereinbar wurde, stürzte zuerst die Mehrheitsregierung des „Politikers ohne Partei“, wie Luther sich noch im Titel seiner Memoiren lobte, im Frühjahr 1926 auch die nachfolgende Minderheitsregierung Luther. Noch einmal fungierte ein solcher Interfraktioneller Ausschuß parallel zu der von dem rheinischen Zentrums- politiker Wilhelm Marx mehr moderierten als geführten bürgerlichen Mehrheitsregierung 1927/28, ohne aber den Geburtsfehler des Weimarer Parlamentarismus aufheben zu können, die Trennung von effektiver Macht und politischer Verantwortung<sup>24</sup>.

- Schließlich soll ein Fall nicht unerwähnt bleiben, der bereits 1926/27 das Potential des Präsidialregimes erkennbar machte. Das nunmehr dritte Minderheitskabinett Marx (Juni–Dezember 1926) verlor die stille Unterstützung der Sozialdemokraten, als diese ihre Kenntnis von Lieferungen russischer Granaten für die Reichswehr im Reichstag an die große Glocke hängten. Der Umgebung des Reichspräsidenten diente das zum Anlaß, die SPD für regierungsunfähig zu erklären und die Wendung zum Rechtsblock zu bewerkstelligen. Hindenburg wurde dazu gebracht, mit dem Dauergebrauch des Art. 48 zu drohen, *notabene* noch ohne Nationalsozialismus, ohne Wirtschaftskrise, aber mit Erfolg. Das alles geschah nach einem Plan, dessen Prioritäten der Staatssekretär im Präsidialamt Meissner ausgearbeitet hatte: an erster Stelle eine Mehrheitsregierung der Rechten und des Zentrums; die zweitbeste Lösung eine Minderheitsregierung der Rechten, aber auch diese abhängig, leider, von Zentrums Gnaden (das war, nebenbei bemerkt, die Koalition der Jahre 1930/32); schließlich als Alternative eine Regierung sogenannter Persönlichkeiten, aber nicht eine maskierte Koalitionsregierung, sondern ein Präsidialkabinett. Lebensfähig war es nur, und das sprach man offen aus, wenn der Präsident „zur Auflösung des Reichstags und den alsdann zu treffenden besonderen Maßnahmen hinter dieser Regierung steht“<sup>25</sup>. Es war schwerlich ein Zufall, wenn sich Oberst von Schleicher, als

<sup>23</sup> Zum Problem des Interfraktionellen Ausschusses ausführlich Haungs (Anm. 7), S. 161 ff., 238 ff.

<sup>24</sup> Dazu grundsätzlich G. A. Ritter, *Deutscher und britischer Parlamentarismus*, Tübingen 1962, S. 44.

<sup>25</sup> Meissners *Denkschrift* zit. bei Stürmer (Anm. 11), S. 180f.; dort auch ausführlicher zum Zusammenhang.

Chef der Wehrmachtteilung die politische Schlüsselfigur der Reichswehr, damals mit ähnlichen Plänen befaßt. Sie waren abgefaßt in Form einer Operationsplanung gegen Rot, eine stilistische Rücksichtnahme auf die Schwächen des alten Generals<sup>26</sup>. 1927 wurde daraus noch nichts. Doch beschleunigte die auf das Zentrum gezielte Andeutung im Reichskabinett, der Ausnahmezustand liege in der Luft, die Regierungsbildung. Das Ergebnis war die völlige Übergehung der Sozialdemokraten bei dieser Regierungsbildung, die Rechtsorientierung der Zentrumspartei unter dem Prälaten Kaas und die Mehrheitsregierung der rechten Mitte mit den Deutschnationalen, die bis zum Frühjahr 1928 am Ruder blieb.

Das Fazit dieser Jahre sah nicht gut aus. Wie Werner Conze 1954 konstatierte, läßt sich die Vorgeschichte der Präsidentschaftsrepublik durch ein volles Jahrzehnt zurückverfolgen<sup>27</sup>. Die Strukturschwächen des Parteiensystems wurden akzentuiert durch scharfe klassenpolitische Bruchlinien: in Bezug auf Versailles und Locarno, in Bezug auf Zollfrage, Aufwertung und Arbeitszeit. „Irgendwie muß Deutschland schließlich regiert werden“ – so kürzte 1926 der Kanzler Luther die Debatte über seine Regierungserklärung ab<sup>28</sup>. In der Tat. Wo aber von politischer Reform die Rede war, war es Reform in Richtung auf Abbau des Sozialstaates, auf Beschränkung des Parlaments, auf die plebiszitäre Ersatzmonarchie. Zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte der Weimarer Republik war der parlamentarische Kurzschnitt unmöglich. Die antiparlamentarische Zerrüttungspolitik seit 1930 kam nicht aus einem heiteren Himmel.

<sup>26</sup> Schleichers Denkschrift wurde veröffentlicht durch J. Becker, Zur Politik der Wehrmachtteilung in der Regierungskrise 1926/27, in dieser Zeitschrift 14 (1966), S. 69–74; zur Rechtsorientierung des Zentrums seit 1927 ders., Joseph Wirth und die Krise des Zentrums während des IV. Kabinetts Marx, in: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins 109 (1961).

<sup>27</sup> W. Conze, Die Krise des Parteienstaates in Deutschland 1929/30, in: Historische Zeitschrift 178 (1954), S. 47 ff.

<sup>28</sup> Zit. bei Haungs (Anm. 7), S. 294.

DIETMAR PETZINA

ELEMENTE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK  
IN DER SPÄTPHASE DER WEIMARER REPUBLIK

Die Probleme der Weltwirtschaftskrise in Deutschland, ihr Verlauf ebenso wie die Möglichkeiten einer erfolgreichen wirtschaftspolitischen Strategie, lassen sich nicht isoliert aus den besonderen Bedingungen eines Landes verstehen, wenngleich jede Volkswirtschaft ihr eigenes Krisenprofil besaß. Die Gleichzeitigkeit und Internationalität der Krise sowie die weltweite Veränderung des industriellen Kapitalismus seit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts bildeten den begrenzenden Rahmen jedweder nationalen Politik. So hatten sich die Chancen einer an den Erfahrungen der Vorkriegszeit orientierten Wirtschaftspolitik in den Zwanziger Jahren drastisch verringert, zumal als Folge des Weltkrieges ein fortschreitender Verfall des Welthandels- und Währungssystems eingetreten war. Dieser Kontext internationaler Veränderung des Wirtschaftssystems ist als eigener Krisenfaktor mit den daraus sich ergebenden Schwierigkeiten einer nationalen Krisenpolitik zu bedenken.

Die neue Konstellation der Krise ergab sich zum einen aus langfristig angelegten Strukturveränderungen, die durch den Ersten Weltkrieg nur eine besondere Schubkraft erhalten hatten: Verstärkter staatlicher Interventionismus, „Vermachtung“ einer bis zum Ende des 19. Jahrhunderts konkurrenzwirtschaftlich orientierten Wirtschaft, zum andern war sie direkte Folge des Krieges:

1. Die Kartellierung und Konzentration der deutschen Wirtschaft besaß zumindest ihrem Umfang nach keine Parallele in anderen Industrieländern, wenn auch anderswo ähnliche Tendenzen zur Herausbildung von Großunternehmen und zur Kontrolle der Märkte sichtbar waren.
2. Die Flexibilität eines ursprünglich konkurrenzwirtschaftlichen Systems verringerte sich in jenem Maße, wie die Erstarrung des Lohn-Preisgefüges durch administrative Eingriffe während des Weltkrieges voranschritt und sich die monopolistische Kontrolle einzelner Industriemärkte verfestigte.
3. Die galoppierende Inflation der Jahre 1922 und 1923, deren Ursachen wesentlich im Weltkrieg zu suchen waren, bedeutete die Vernichtung des deutschen Kapitalmarktes und förderte seit 1924 zugleich die Aufnahme von Auslandskapital, dessen Größenordnung und Konditionen die Möglichkeiten einer deutschen Krisenpolitik einschränken mußten.
4. Die in Deutschland nächst den Vereinigten Staaten am intensivsten betriebene Rationalisierung signalisierte den Niedergang der wirtschaftlichen Produktivität als Folge des Krieges und der Inflation. Trotz der Bemühungen nach 1924 blieb der Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hinter den Vereinigten Staaten und anderen Ländern zurück. Die Rationalisierung hat auf kurze Sicht das Ungleichgewicht zwischen Nachfrage und Produktionsmöglichkeit sowie Disproportionen in der Struktur der Erzeugung verschärft, so daß zur konjunkturel-

len Arbeitslosigkeit ein strukturelles Potential hinzutrat, das auch durch wachsende Staatsinterventionen nur wenig verringert werden konnte.

5. Die wirtschaftliche Rolle des Staates hatte sich während des Weltkrieges und in den folgenden Jahren quantitativ vergrößert und qualitativ verändert. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt (zu Faktorkosten) stieg – nicht zuletzt als Folge des verstärkten Sozialinterventionismus der Weimarer Regierungen – von 15% 1913 auf 31% 1929 an. Der öffentlichen Hand war damit auf allen Ebenen eine Schlüsselrolle zugewachsen, die sie sowohl positiv zur Anregung als auch negativ zur Restriktion ökonomischer Aktivitäten nutzen konnte. Die liberale Vorstellung vom „ökonomisch-neutralen Staat“ war endgültig fiktiv geworden.

Bestimmend für das zeitgenössische Verständnis von den Möglichkeiten und Zielen einer erfolgreichen Krisenpolitik in der Spätphase der Weimarer Republik war nicht so sehr die kritische Auseinandersetzung mit den strukturellen Problemen der Nachkriegszeit als vielmehr ein idealisiertes Leitbild wirtschaftlicher Dauerprosperität der Vorkriegszeit, sodann die allgemeine Erfahrung jahrelanger Krisen während und nach dem Krieg und schließlich ein spezifisches Stabilitätsbewußtsein als Ergebnis der Inflation. Es überrascht deshalb nicht, daß bei Ausbruch der Weltwirtschaftskrise die vor 1914 gültigen Maximen der Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Mehrheit der Politiker und Parteien noch immer Gültigkeit beanspruchten, obgleich sich die Strukturbedingungen der deutschen Volkswirtschaft teils als Folge des Krieges, teils im Ergebnis beschleunigter Durchsetzung wirtschaftsimmanenter Trends grundlegend verändert hatten. Die verbreitete Fehlinterpretation der Weltwirtschaftskrise entweder im Sinne der wohlvertrauten Zyklen des industriellen Kapitalismus der Vorkriegszeit oder als bloßes Ergebnis politischer Instabilität nach 1918 wurde zu einem eigenen gewichtigen Krisenfaktor, der die Durchsetzung neuer wirtschaftspolitischer Strategien erschwerte.

Diese weithin vorherrschende Einschätzung des Krisenphänomens – nur Außen-seiter wie der marxistische Ökonom Varga haben das Neuartige der Krise diagnostiziert – erklärt es auch, daß für die sozialdemokratisch geführte Regierung Müller die Forderung nach dem ausgeglichenen Etat ebenso selbstverständlich an erster Stelle der Wirtschafts- und Finanzpolitik stand wie für die folgenden Präsidialkabinette. Dabei wiesen bereits seit Sommer 1929 die Indikatoren wirtschaftliche Entwicklung, industrielle Investitionen, Produktion und Beschäftigung auf die beginnende Krise hin. Dies hatte zur Folge: Waren zwischen 1925 und 1928 die staatlichen Einnahmen im Vergleich zur Entwicklung des Volkseinkommens überproportional angestiegen, so wirkte nunmehr die im Steuersystem angelegte Progressionsdynamik in die entgegengesetzte Richtung. Der dem zeitgenössischen Verständnis von ordentlicher Haushaltsführung entsprechende Zwang, die Ausgaben den sinkenden Einnahmen anpassen zu müssen, verschärfte den permanenten Kampf zwischen der politischen Linken und den bürgerlichen Parteien um das Ausmaß staatlicher Umverteilung des Sozialprodukts, nachdem sich die Ausgabenquote der öffentlichen Hand in der Stabilisierungsphase nach 1925, vor allem wegen der

expandierenden Sozialausgaben, sprunghaft erhöht hatte. Die politische Handlungsunfähigkeit des Kabinetts Müller um die Jahreswende 1929/30 war deshalb nur vordergründig auf einen koalitionspolitischen Konflikt oder auf den politischen Druck von Reichsbank und Großbanken zu reduzieren. Dahinter stand die unge löste Frage, zu Lasten welcher gesellschaftlichen Gruppen die drohende Finanzkrise, ihrerseits das Ergebnis der sich abschwächenden Konjunktur, gelöst werden sollte, nachdem von keiner Seite eine expansive Haushaltspolitik als mögliches Kriseninstrument in Betracht gezogen wurde.

Die *Regierung Brüning* wies nicht zuletzt auf Grund dieser Erfahrungen der Haushaltssanierung den Rang einer höchsten wirtschaftspolitischen Zielsetzung zu. Selbst noch im Mai 1931, als die Arbeitslosenziffer bereits die 4-Millionen-Grenze überschritten hatte, forderte der Staatssekretär im Reichsfinanzministerium, Schäffer, in einer Denkschrift zur Krisenfrage, „der Deckung des Haushaltes“ sei „das Primat vor allen anderen Aufgaben“ zuzuweisen<sup>1</sup>. Diese restriktive Finanzpolitik als Kernstück des wirtschaftspolitischen Programms Brünings lief parallel mit der Einlösung politischer Verpflichtungen gegenüber Großlandwirtschaft und Industrie: Heraufsetzung der Zölle für landwirtschaftliche Produkte sowohl zur Einnahmesteigerung als auch und vor allem zum Schutz der Agrarier; Abbau sozialer Leistungen in den öffentlichen Haushalten und Einführung höherer Massenkonsumsteuern, die die bedeutsamste Leistung der Republik, ihre Sozialpolitik, in Frage stellten; steuerliche Entlastung der Industrie und Förderung des Exports.

Diese Maßnahmen entsprachen durchaus dem herkömmlichen Verständnis von Wirtschaftspolitik, namentlich soweit sie die öffentlichen Haushalte betrafen. Ergänzt wurde die restriktive Finanzpolitik durch einen in sich konsequenten Versuch der Deflation, d.h. der behördlich verordneten Senkung von Preisen und Löhnen, um auf diese Weise die Voraussetzungen eines liberalen Wirtschaftssystems zu simulieren, dessen zentrale Mechanismen – bewegliche Löhne und Preise, freier internationaler Handels- und Kapitalverkehr – längst außer Kraft gesetzt waren. Diese Politik brachte jedoch keineswegs die von Brüning beabsichtigte Rückkehr zu einer funktionierenden Marktwirtschaft mit der Fähigkeit zu autonomer Krisenüberwindung. Sie setzte vielmehr eine forcierte staatliche *Interventionsautomatik* in Gang, deren Ausmaß und Intensität an die vielfältigen Eingriffe und Reglementierungen des Weltkrieges erinnerte und weit über die vergleichbaren Ansätze sozialdemokratischer Regierungen der Zwanziger Jahre hinausging. In der Verbindung von bürokratisch interventionistischer Methode und wirtschaftsliberalem Ziel, abgeleitet von den Erfahrungen der Vorkriegszeit, lag der Hauptwiderspruch dieser Wirtschaftspolitik.

Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise waren jedoch weder auf diese Weise noch mit den parallel laufenden Maßnahmen der folgenden Jahre zu neutralisieren. Je stärker die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf eine Verringerung der öffentlichen Ausgaben zielte und mit Hilfe der Steuerpolitik die privaten Einkom-

<sup>1</sup> Tagebuch Schäffer, Anlagen 1931, IfZ München.

men minderte, desto geringer wurde die Chance, das wachsende Ungleichgewicht zwischen Produktionsmöglichkeiten und kaufkräftiger Nachfrage auszugleichen; um so schneller schrumpften die ökonomischen Größen, deren Rückgang auch nicht – gemäß traditionellem Krisenkonzept – über eine vergrößerte ausländische Nachfrage ausgeglichen werden konnte.

Eine Würdigung dieser Wirtschaftspolitik wird freilich davon ausgehen müssen, daß Haushaltssanierung und Deflation nicht allein als Instrument der Krisenstrategie, sondern zugleich auch als Voraussetzung für die Lösung der Reparationsfrage verstanden wurden. Hier waren insoweit Erfolge zu verzeichnen, als die Reichsregierung dem Ausland deren wirtschaftlichen Widersinn demonstrieren konnte. Doch würde der Inhalt dieser Politik allzu sehr verkürzt, wollte man nur die restriktiven Maßnahmen benennen. Parallel zu Deflation und Sanierung gingen Stützungsmaßnahmen zugunsten von Landwirtschaft und Exportindustrie, die scheinbar auf eine Modifikation des wirtschaftspolitischen Kurses hindeuten. Tatsächlich bestand jedoch weder für die Regierung Müller noch für die folgenden Präsidialkabinette ein Widerspruch zwischen Haushaltsrestriktion, die in aller Regel zu Lasten der breiten Massen ging, und gezielter Unterstützung für Landwirtschaft und Industrie.

Besonders in ihrer Stützungs politik zugunsten des Agrarbereichs konnten sich die Präsidialregierungen auf eine lange Tradition aus der Vorkriegszeit stützen, die angesichts der Agrarkrise nach dem Weltkrieg erneut aktiviert wurde. Allein in den Jahren 1925–1927 wurden insgesamt 700 Mio. Mark an Reichsdarlehen vergeben. Davon entfielen 20 % auf den Agrarbereich gegenüber 15 % für die Industrie (einschließlich der Werften)<sup>2</sup>. Eine noch stärkere Privilegierung der Landwirtschaft zeigt sich bei den Reichsbürgschaften, die ihrer ökonomischen Wirkung nach zu den direkten Stützungsmaßnahmen zu zählen waren: Von insgesamt 516 Mio. Mark (bis 1. 1. 27) entfielen nicht weniger als 26 % auf die Landwirtschaft, aber nur 7 % auf die Industrie, Ende 1928 von 1312 Mio. Mark 23 % bzw. 4 %.

So zielstrebig die Agrarstützung aktiviert wurde, so wenig war vor Beginn der Krise von einer gezielten Industrieförderungspolitik zu sprechen. Die direkten Industriesubventionen waren im Vergleich zur Landwirtschaft unerheblich; sie beschränkten sich auf einige wenige Fälle von spezifisch politischem Interesse, so auf die Wahrung „deutscher Interessen“ im Saargebiet, die „Stützung deutschen Einflusses in Ostoberschlesien“ oder auf die „Wahrung der Interessen der Landesverteidigung“. Zu nennen sind Sonderkreditaktionen zugunsten des Röchling- und Stumm-Konzerns, der oberschlesischen Hüttenindustrie und der Rhein-Metall- und Mannesmannwerke. Per saldo hat das agrarische Subventionsvolumen bis zu Beginn der Krise das drei- bis vierfache des industriellen betragen. Nach 1930 hat sich das Gewicht weiter zugunsten der Landwirtschaft verschoben, obgleich sich

<sup>2</sup> Nähere Unterlagen hierzu im Bestand Reichswirtschaftsministerium Archiv IFZ, Ma 1241/4.



später auch im Bereich der Industrie Sonderkreditaktionen häuften, ohne daß damit allerdings in jedem Fall eine tatsächliche Kreditvergabe verknüpft gewesen wäre. In der Industriepolitik überrascht weniger der aktive Lobbyismus der krisengefährdeten Industrieunternehmen als vielmehr die Teilnahme des Reichswehrministeriums an den wichtigsten der positiv beschiedenen Stützungsverfahren. Dies galt insbesondere für Unternehmen in den Grenzgebieten, bei der Werft- und Luftfahrtindustrie sowie im Falle von Unternehmen der Schwerindustrie und der Rohstoffversorgung. Dieser Intervention war es zuzuschreiben, daß vorrangig strategisch wichtige Unternehmen mit Subventionen bedacht wurden. Davon abgesehen, blieb die Gesamtzahl der industriellen Stützungsverfahren relativ niedrig, zumal die Mehrzahl von ihnen negativ beschieden wurde.

Anders hingegen die Politik im Agrarbereich: Entgegen dem kontraktiven Trend der allgemeinen Finanzpolitik nach 1930 wurden hier die Hilfen ständig vergrößert, ihr Gesamtvolumen stieg von 500 Mio. Mark (kumulierte Darlehen und Bürgschaften zum Stichjahr 1927) auf mehr als 2 Mrd. Mark 1930/32. Das Ergebnis war eine tiefgreifende Umschichtung des Reichsetats zugunsten der Agrarier und zu Lasten der übrigen, namentlich der sozialpolitisch relevanten Ausgaben. Flankierend wurde der Versuch unternommen, mit Hilfe der Zoll- und Handelspolitik das Agrarpreisniveau des Inlands vom Weltmarkt zu lösen. Es gelang jedoch nicht, den Verfall der Preise zu stoppen, da angesichts der verringerten Massenkauflkraft ein entsprechender Rückgang der Nachfrage eintrat und zugleich ein innenpolitisch bedeutsamer Zielkonflikt zwischen agrarischer und industrieller Förderungsstrategie entstand, der einen Teil der handelspolitischen Maßnahmen paralyisierte. Der hier angelegte Gegensatz zwischen exportorientierter Großindustrie und autarkiefreundlicher Landwirtschaft blieb bis in die Regierungszeit Hitlers hinein ungelöst und wurde vor allem unter Schleicher und Papen mit wachsender Härte ausgetragen. Dem Prinzip der handelspolitischen Kontingentierung, das die landwirtschaftlichen Verbände vertraten, setzte die Industrie – zumindest die großen Exportfirmen – das Konzept der Reintegration in das Welthandelsystem entgegen. An dem Versuch des agrarisch-industriellen Interessenausgleichs scheiterte Brünnings Wirtschaftspolitik ebenso wie später jene Schleichers und Papens. Obgleich die Regierung Papen im Herbst 1932 den Versuch unternahm, die Alternative Industrie oder Landwirtschaft auf Kosten eines schwächeren Dritten, der Arbeiterschaft, zu umgehen, indem sie der Industrie für handelspolitische Konzessionen Entschädigung über die Senkung der Tariflöhne anbot, blieb zumindest im Bereich der Handelspolitik letztendlich das Interesse der Industrie dominierend. Erst das nationalsozialistische Regime fand in der Aufrüstungspolitik einen Weg, sowohl den Absatzwünschen der Industrie als auch den Schutzzollforderungen der Landwirtschaft gerecht zu werden.

Ähnlich fragwürdig war der Effekt der Unterstützung des Industrieexports, obgleich die dafür aufgewendeten Beträge sehr viel bedeutender waren als jene für die Direktsubventionierung von Industriebetrieben im Inland. Die Gesamtsumme hatte sich zwischen 1926 (300 Mio. Mark) und 1928 verdoppelt, und 1931 betragen

allein die sogenannten Russen-Kredite eine Milliarde Mark. Gemessen an den sonstigen Förderungsmitteln handelte es sich hier, ähnlich wie bei der Agrarpolitik, um einen echten Schwerpunkt der Brüning'schen Wirtschaftspolitik, der als flankierende Maßnahme zur Deflationspolitik betrachtet wurde. Die mit der Industrieförderung verknüpfte Hoffnung auf Belebung der Exporte erwies sich jedoch als Illusion. Angesichts des schrumpfenden Welthandelsvolumens konnte die Krise auf diese Weise ebensowenig überwunden werden wie mit Haushaltsausgleich und fiskalischen Restriktionen. Bedeutsamer als kurzfristige Erfolge bei der Aktivierung der Handelsbilanz blieb für den Krisenablauf die Tatsache, daß die mit der Agrarpolitik im Widerstreit stehende Exportförderungspolitik ein wichtiges Glied im internen ökonomischen Schrumpfungsprozeß darstellte, ohne die in sie gesetzten Erwartungen, entscheidende Hilfe bei der Überwindung der Krise durch Vergrößerung des Auslandabsatzes zu leisten, erfüllen zu können.

Nach dem bisher Gesagten wäre eine Kontroverse müßig, ob Brüning's Wirtschaftspolitik allein reparationspolitischem Kalkül oder einseitiger Orientierung an wirtschaftsliberalen Grundprinzipien entsprang. Eine in sich folgerichtige Deflation verband sich stets auch mit der Umschichtung der öffentlichen Ressourcen zugunsten der Landwirtschaft und Teilen der Industrie. Immerhin stieg das Volumen direkter staatlicher Stützpolitik auf Reichsebene (Reichsdarlehen aus Haushaltsmitteln) von weniger als 1 % des Sozialprodukts (1927) auf beinahe 4 % (1932). Absolut dürfte ihr Volumen 1932 bei annähernd 3 Mrd. Mark gelegen haben. Diese Entwicklung ist auch in Relation zu den geringen staatlichen Mitteln zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu sehen, die bis zum Herbst 1932 weniger als eine halbe Mrd. Mark betragen. So wird zugleich deutlich, daß Richtung und Spielraum der Wirtschaftspolitik von einer gesellschaftlichen Machtkonstellation vorgegeben waren, die den Durchbruch zu einer der Krise adäquateren Wirtschafts- und Finanzpolitik verhinderte. Solange die Politik den unternehmerischen Wünschen nach Verlagerung der Krisenlasten auf die Arbeitnehmerschaft entsprach, erfreute sie sich der Unterstützung der Industrie. Als sich jedoch zeigte, daß mit diesen wirtschaftspolitischen Rezepten die Krise nicht lösbar war, verlor Brüning die Unterstützung von Industrie und Landwirtschaft, obgleich gerade diese Gruppen ungeachtet aller Sanierungsprobleme beträchtliche Hilfen hatten verbuchen können. Brüning scheiterte letztendlich an seiner Unfähigkeit, die Revision einer Wirtschaftspolitik vorzunehmen, die weder konsequent die Bedingungen der Vorkriegszeit herzustellen vermochte noch die Krise erfolgreich bannen konnte. Die außenpolitisch und außenwirtschaftlich verständliche Absicht der Haushaltsanierung blieb bis 1932 der Stützpolitik übergeordnet, so daß die expansiven Effekte der Subventionierung sehr viel schwächer blieben als die kontraktiven der Finanzpolitik.

Spätestens 1931 war Brüning zum Gefangenen eines vor allem außenpolitisch bestimmten Wirtschaftskonzepts geworden, das eine demokratisch legitimierte, wohlfahrtsinterventionistische Alternative ausschloß. Brüning fehlte – und dies galt für die nachfolgenden Präsidialregime noch sehr viel mehr – die stabilisierende

Basis in der Bevölkerung, die eine zentrale Vorbedingung erfolgreicher Revision der Wirtschaftspolitik gewesen wäre. Das spätere Scheitern Papens und Schleichers bestätigt dies, obgleich seit August 1932 der Versuch einer stufenweisen Veränderung des restriktiven Krisenkurses unternommen wurde. Die Weichen dieser Krisenpolitik waren bereits 1930 gestellt, als sich Brüning mit der Ausschaltung des Parlaments einseitig den Forderungen des Reichspräsidenten und der wohlorganisierten Lobby der Wirtschaftsverbände auslieferte. Die Frage, ob unter den politischen Bedingungen der Präsidialkabinette eine alternative Politik der Krisenbekämpfung überhaupt möglich gewesen wäre, läßt sich insoweit verneinen. In der Retrospektive, auf dem Erfahrungshintergrund der faschistischen Krisenpolitik nach 1933, erscheint es zumindest fraglich, ob es zwischen 1930 und 1932 vorstellbar und durchsetzbar gewesen wäre, Haushaltsdefizite in Milliardenhöhe als Kriseninstrument zu nutzen, um erfolgreich dem weltweiten Rückgang der Wirtschaftskonjunktur zu begegnen. Die zunächst von Ökonomen, später auch von Historikern aufgegriffene keynesianische Kritik an der Wirtschaftspolitik Brünnings hat es in aller Regel verabsäumt, die politischen Voraussetzungen einer alternativen Krisenstrategie zu benennen, ebenso wie sie die Wirtschaftspolitik einseitig auf den Aspekt der Deflation und der restriktiven Haushaltspolitik reduziert hat, ohne zugleich auf die aktive – wenn auch letztendlich für die Krisenbekämpfung unzureichende – staatliche Stützungs politik zu verweisen.

HERMANN GRAML

## PRÄSIDIALSYSTEM UND AUSSENPOLITIK

In der „Historischen Zeitschrift“ hat Werner Conze im April 1972 eine „Zwischenbilanz“ der Brüning-Diskussion gezogen und darin, seine Erörterung der innenpolitischen Entwicklung des Präsidialsystems nur kurz unterbrechend, Brünings Außenpolitik mit der beiläufigen Bemerkung abgetan, sie, die mit dem Ende der Reparationen und mit der militärischen Gleichberechtigung Deutschlands den Friedensvertrag von Versailles liquidieren wollte, habe „sich grundsätzlich nicht von der Tendenz der vorhergegangenen Reichsregierungen“ unterscheiden<sup>1</sup>. Eine solche Kontinuitätsthese verführt in der Tat dazu, die Außenpolitik des Reichskanzlers Brüning ohne größere Problematik zu sehen und die Frage nach einem spezifischen Charakter der deutschen Außenpolitik zwischen 1930 und 1933 zu unterlassen; die Vermutung, Kontinuität könne, statt zu Beginn der Ära der Präsidialkabinette, vielleicht zu Beginn des Dritten Reiches festgestellt werden, taucht gar nicht erst auf. Auch Rudolf Morsey hat in seinem jüngsten Beitrag zur Brüning-Diskussion, einer vergleichenden Studie über „Brüning und Adenauer“, die Außenpolitik Brünings offenbar unproblematisch gefunden, obwohl gerade ein derartiger Vergleich zu einer scharfen und klärenden Konfrontation der außenpolitischen Vorstellungswelt wie der außenpolitischen Methoden dieser beiden Regierungschefs förmlich hätte einladen müssen. Namentlich den Versuch zur Befreiung des Reiches von den Reparationen scheint Rudolf Morsey als bare Selbstverständlichkeit charakterisieren zu wollen, da die Reparationen „jede außenpolitische Initiative und Aktivität blockiert“ hätten<sup>2</sup>; engere Zusammenhänge zwischen der Außen- und der Innenpolitik des Präsidialsystems nimmt er offenbar nicht an, wenn man davon absieht, daß er Brünings rigorose Sparpolitik auch auf die Absicht zurückführt, die Mittel zur Erfüllung des Young-Plans zu bekommen<sup>3</sup>. Ist aber die Kontinuitätsthese tatsächlich haltbar? Hat Brüning nicht doch außenpolitische Ziele verfolgt, die im Vergleich zur vorhergegangenen Periode neu waren und vornehmlich die Ära der Präsidialkabinette kennzeichneten? War die von jenen Zielen abhängige Außenpolitik nicht doch höchst problematisch, weil sie zu einer tiefen Störung der internationalen Beziehungen in Europa führte und weil sie Brüning zugleich zu einer Beschleunigung und Verschärfung seiner antipluralistischen Restaurationspolitik im Innern zwang? Hatte nicht andererseits Brünings Außenpolitik eine überaus wichtige Funktion in seinem großen Restaurationsversuch? In solchen Fragen sind einige Thesen angedeutet, die kurz dargelegt werden sollen.

<sup>1</sup> Werner Conze, Brüning als Reichskanzler, Eine Zwischenbilanz, in: HZ 214 (1972), S. 520.

<sup>2</sup> Rudolf Morsey, Brüning und Adenauer, Zwei deutsche Staatsmänner, Düsseldorf 1972, S. 15.

<sup>3</sup> Rudolf Morsey, a. a. O.

In der wesentlich von Gustav Stresemann bestimmten Periode deutscher Außenpolitik, die Mitte 1925 begann und im Frühjahr 1930 endete, machte Deutschland, allgemein gesagt, den weitgehend gelungenen Versuch, die Beziehungen zu Frankreich zu normalisieren und über diese Normalisierung seine bisher gegebene internationale Isolierung zu durchbrechen<sup>4</sup>. Die Normalisierung aber, die sich allmählich zu Verständigung und Annäherung entwickeln sollte, beruhte auf der freiwilligen, wenngleich nur partiellen und indirekten Anerkennung des Vertrags von Versailles. Die Anerkennung fand ihren Ausdruck vor allem in drei Verträgen, nämlich im Dawes-Plan, im Sicherheitspakt von Locarno und schließlich noch 1929/30 im Young-Plan. Die deutsche Unterschrift unter Dawes- und Young-Plan bedeutete konkret, daß Deutschland eine langfristige Verpflichtung zur Zahlung von Reparationen übernahm und mit seinen Zahlungen Frankreich überdies von der Furcht vor einer deutschen Wiederaufrüstung befreite. Der auf solche Weise eingeleitete und gesicherte Wiederaufstieg Deutschlands zu einer europäischen Großmachtposition mußte ferner mit dem Eintritt in internationale Vertragssysteme, in das System von Locarno und in den Völkerbund, bezahlt werden. Die internationale Bindung sollte Deutschland daran hindern, eine vielleicht schon bald zurückgewonnene Großmachtstellung abermals zur Praktizierung einer aggressiven und gleichgewichtsfeindlichen Hegemonialpolitik – zunächst in der Form territorialer Revisionspolitik – zu benutzen. Gewiß hat Stresemann durch eine behutsamere Fortsetzung der Rapallo-Politik die Möglichkeit zur Realisierung revisionspolitischer Ambitionen gegenüber Polen offen zu halten versucht und diese Möglichkeit anfänglich sehr ernst und wichtig genommen. Auch hatte Stresemann selbstverständlich die Hoffnung, die reparationspolitischen Verpflichtungen Deutschlands allmählich mildern und schon vor 1933 – dem Endtermin des Young-Plans – ganz abschütteln zu können. Jedoch trat die revisionspolitisch begründete antipolnische Tendenz, 1925/26 noch sehr lebendig, im Laufe der Jahre für ihn selbst in den Hintergrund, die Milderung der Reparationslast hätte Stresemann wohl unter sorgsamer Rücksichtnahme auf das französische Sicherheitsbedürfnis weiter angestrebt, und nichts deutet darauf hin, daß Stresemann und seine engsten Mitarbeiter eine Lockerung der internationalen Verflechtung Deutschlands auch nur erwogen hätten. Seit Deutschlands Haltung zum Kellogg-Pakt zur Debatte stand, haben Stresemanns Staatssekretär v. Schubert und seine Mitarbeiter im Auswärtigen Amt sogar eine für unvermeidlich angesehene Ver-

<sup>4</sup> Daß die politische und militärische Zusammenarbeit mit der Sowjetunion, symbolisiert durch den am 16. April 1922 unterzeichneten Vertrag von Rapallo und durch den während der Amtszeit Stresemanns am 24. April 1926 geschlossenen Berliner Vertrag, schon angesichts der außenpolitischen Schwäche der beiden kooperierenden Staaten für absehbare Zukunft keine Durchbrechung der Isolierung Deutschlands und keinen Ersatz für eine Verständigung mit den Westmächten darstellte, hatten der französische Einmarsch in das Ruhrgebiet und die dann folgende innen- wie außenpolitische Krise des Reiches deutlich genug bewiesen. Vgl. hierzu Hermann Graml, Die Rapallo-Politik im Urteil der westdeutschen Forschung, in dieser Zeitschrift 18 (1970), S. 366–391.

mehring und Verfestigung der internationalen Bindungen Deutschlands gefördert; im Hinblick auf die damit verbundenen Vorteile für Deutschland wie im Hinblick auf die Besserung der internationalen Beziehungen dürfe, ja, müsse man in Kauf nehmen, daß die Erreichung revisionspolitischer Ziele dadurch erschwert werde<sup>5</sup>. Als Vorgang erinnert das fast an die Degenerierung der Wiedervereinigungspolitik unter Adenauer, bedeutete damals aber natürlich keine Option für eine Art Westorientierung, sondern lediglich die Option für ein stabiles europäisches Gleichgewichtssystem.

Der Amtsantritt des Kabinetts Brüning machte all dem ein Ende. Die Ratifizierung des Young-Plans ist eben erst vollzogen, da wird eine deutsche Regierung gebildet, der nicht allein Kritiker, sondern auch scharfe Gegner des Young-Plans angehören. Staatssekretär v. Schubert wird nach Rom versetzt und durch Herrn v. Bülow abgelöst, dem das europäische Gleichgewicht wenig bedeutet und der dem Eintritt Deutschlands in den Völkerbund nur dann einen Sinn abzugewinnen vermag, wenn der Eintritt einen revisionspolitisch nutzbaren Machtgewinn einbringt<sup>6</sup>. Der neue Reichskanzler spricht in seiner Regierungserklärung nicht von Fortsetzung oder Kontinuität, sondern von „organischer Weiterentwicklung“ der Außenpolitik, was aufmerksame Beobachter, etwa Breitscheid, sofort einen Kurswechsel argwöhnen läßt<sup>7</sup>. Bald zeichnet sich in der Tat ab, daß das Kabinett Brüning, analog seinem verfassungs- und gesellschaftspolitischen Restaurationsversuch, auch die internationale Situation auf den Stand des wilhelminischen Zeitalters zurückdrücken will.

<sup>5</sup> Einen deutlichen Beweis für diese Tendenz einer bestimmten Gruppe im Auswärtigen Amt liefert der vom 12. 1. 1928 stammende erste Runderlaß des Staatssekretärs v. Schubert zur Frage des Kellogg-Pakts. Das Dokument ist neben anderen, in die gleiche Richtung weisenden Quellen erstmals von Peter Krüger, dem ich für seinen Hinweis darauf sehr zu danken habe, verwertet worden, und zwar in seiner die außenpolitische Konzeption jener „Schule“ eingehend behandelnden Bonner Einführungsvorlesung vom 13. 12. 1972, *Friedenssicherung und deutsche Revisionspolitik 1928: Die deutsche Außenpolitik und die Verhandlungen über den Kellogg-Pakt*.

<sup>6</sup> Zu den außenpolitischen Vorstellungen Bernhard v. Bülows vgl. Peter Krüger/Erich J. C. Hahn, *Der Loyalitätskonflikt des Staatssekretärs Bernhard Wilhelm von Bülow im Frühjahr 1933*, in dieser Zeitschrift 20 (1972), S. 376–410.

<sup>7</sup> Brünings Regierungserklärung und die Äußerung Breitscheids in: *Ursachen und Folgen, Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart*, Hrsg. Herbert Michaelis und Ernst Schraepfer, Bd. VIII, S. 21 ff., S. 24. Die in Regensburg an meinem Referat geübte Kritik hat sich weniger an meiner Charakterisierung der Außenpolitik Brünings entzündet, sondern vor allem an der hier aufgestellten These, die Außenpolitik Brünings habe sich grundlegend von der Stresemanns unterschieden. Namentlich Rudolf Morsey hat dargetan, daß er die Behauptung, Brüning habe einen Kurswechsel der deutschen Außenpolitik vollzogen, für falsch hält. Nun sei gerne eingeräumt, daß Stresemann bis zuletzt revisionspolitische Hoffnungen hegte, namentlich im Hinblick auf Polen, daß also insofern in der Tat ein Berührungspunkt mit Brüning gegeben ist. Es ist ferner nicht zu leugnen, daß auch Stresemann – worauf ebenfalls Rudolf Morsey hinwies – gelegentlich Äußerungen machte, die von französischen Sekuritätseiferern übel vermerkt wurden. Indes beruhten solche Zwischenfälle doch darauf, daß Stresemann dem

Wie Brüning und seine Mitarbeiter damals wieder und wieder erklären, vor ihren Parteifreunden, vor dem Reichsrat, vor dem Auswärtigen Ausschuß des Reichstags und selbst in öffentlichen Reden, ist der neue Kurs von zwei Grundtatsachen bestimmt: von der großen Wirtschaftskrise und von den Konsequenzen des Young-Plans. Allerdings nicht in dem Sinne, daß Wirtschaftskrise und Young-Plan die deutsche Außenpolitik in determinierende Zwänge gepreßt hätten. Das Argument, in der Wirtschaftskrise sei der Young-Plan nicht mehr zu erfüllen gewesen, weshalb der trotzdem unternommene Versuch zu seiner Erfüllung die Krise verschärft und schließlich notwendigerweise zu einer die Streichung der Reparationen anvisierenden Politik geführt habe, geht an der tatsächlichen Lage und an den Intentionen des Kabinetts Brüning vorbei<sup>8</sup>. Seit Herbst 1930 bestand

deutschen Nationalismus bewußt verbale Konzessionen machte, und die französischen Reaktionen auf derartige Konzessionen konnte er ohne weiteres hinnehmen, weil er wußte, daß sie nur episodischen Charakter hatten. Episoden aber blieben die französischen Reaktionen – anders als später unter Brüning – deshalb, weil in Stresemanns außenpolitischer Gesamtkonzeption die Prioritäten ganz anders gesetzt waren – woran die ostpolitische Revisionshoffnung gar nichts ändert – als in der Konzeption Brünings. Stresemann wollte, was in Paris langsam erkannt und anerkannt wurde, die Verständigung mit beiden Westmächten, mit Frankreich ebenso wie mit Großbritannien. Kern seiner Verständigungspolitik war Erfüllungspolitik gegenüber Frankreich, und diese Erfüllungspolitik bestand in der prinzipiellen Anerkennung der deutschen Verpflichtung zur Zahlung von Reparationen und in ganz konkreten finanziellen Leistungen; daß sich Stresemann um eine halbwegs erträgliche Regelung der Reparationsfrage und um eine allmähliche Reduzierung der deutschen Zahlungen bemühte, stellte weder die prinzipielle Anerkennung der deutschen Zahlungsverpflichtung noch die konkrete Leistung in Frage. Brünings Konzeption hingegen hat nicht nur gewisse revisionspolitische Elemente enthalten, sondern bietet sich insgesamt als eine revisionspolitische Konzeption dar. Die von ihm geführten Kabinette suchten nicht die auf Erfüllungspolitik basierende Verständigung mit Frankreich, vielmehr suchten sie, bei ständig schrofferer Betonung des Revisionsanspruchs im Osten und sogar im Südosten, eine ungeschriebene antifranzösische Allianz mit London und Washington, um mit Hilfe dieser Allianz, was in Paris rasch verstanden wurde, sowohl die konkreten Reparationsleistungen einstellen wie die grundsätzliche deutsche Zahlungsverpflichtung abschütteln und gleich auch noch die deutsche Rüstungsgleichberechtigung durchsetzen zu können. Unter den damaligen Umständen war ein schärferer Gegensatz zu Konzeption und praktischer Führung der Außenpolitik Stresemanns kaum vorstellbar. Schließlich sei noch erwähnt, daß weder Stresemann selbst noch die von ihm repräsentierten Gruppen der deutschen Gesellschaft an eine antiparlamentarische Änderung der Verfassung oder doch der Verfassungswirklichkeit dachten, auch nicht an eine baldige Wiederherstellung der Monarchie, und deshalb nicht, wie Brüning, unter dem Zwang standen, eine außenpolitische Position Deutschlands erreichen zu müssen, die finanzielle und politische Interventionen gegen die innere Restauration nach Möglichkeit ausschloß.

<sup>8</sup> Brüning hat den Young-Plan bereits am 21. März 1930, auf einer Tagung der Rheinischen Zentrumspartei, „nach sorgfältiger Überlegung“ als „Diktat“ bezeichnet und unmißverständlich einen Versuch zur Liquidierung des Plans angekündigt; Heinrich Brüning, Reden und Aufsätze eines deutschen Staatsmanns, hrsg. von Wilhelm Vernekehl unter Mitwirkung von Rudolf Morsey, Münster 1968, S. 42. Noch deutlicher hat Brünings Außenminister Julius Curtius am 20. November 1930 vor dem Reichsrat zu verstehen gegeben, daß bald ein Angriff auf den Young-Plan erfolgen werde, und dabei schon die Argumentation des Sommers 1931 vorweggenommen, wenn er sagte, die Reichsregierung trage schließlich die

jederzeit die Möglichkeit einer Revision oder einer Suspendierung des im Sommer 1931 tatsächlich suspendierten Young-Plans, sogar die Möglichkeit eines von Frankreich zu besorgenden und zum großen Teil auch zu gebenden Milliardenkredits, falls Deutschland, was angesichts der deutschen Wirtschaftslage als relativ kulanter Preis hätte erscheinen können, seine Reparationspflicht nicht grundsätzlich bestritten und in eine zehnjährige Suspendierung seiner sonstigen revisionspolitischen Ansprüche eingewilligt hätte. Derartige Lösungen hat aber das Kabinett Brüning rundweg abgelehnt\*. Brüning selbst und seine engsten Gehilfen

Verantwortung dafür, „daß das deutsche Volk durch unerträgliche Lasten nicht seiner sozialen und sittlichen Grundlagen beraubt wird“; Julius Curtius, Sechs Jahre Minister der deutschen Republik, Heidelberg 1948, S. 178. Die These, im Sommer 1931 sei die Reichsregierung durch die katastrophale Wirtschaftsentwicklung zu im Grunde überstürzten Schritten in der Reparationsfrage genötigt worden, ist mithin nicht haltbar. Wie zielbewußt Brüning hingegen die Wirtschaftsentwicklung zur Realisierung einer längst bestehenden Absicht benützte, hat er selbst am 5. November 1931 vor dem Reichsparteiausschuß der Deutschen Zentrumspartei dargetan, als er nicht allein den Zustand der deutschen Wirtschaft als die „stärkste und durchschlagendste Waffe“ charakterisierte, die der Reichsregierung in der Reparationsfrage zur Verfügung gestanden habe, sondern hinzusetzte, „diese Waffe zu schmieden, war die Aufgabe des ersten Jahres der Tätigkeit dieser Reichsregierung“; Heinrich Brüning, Reden und Aufsätze, S. 76. Vgl. auch seine Unterredung mit Hitler, Frick und Strasser am 6. Oktober 1930; Heinrich Brüning, Memoiren 1918–1934, Stuttgart 1970, S. 192 f.

\* Brüning, Memoiren, S. 329 ff. Vgl. auch Wolfgang J. Helbich, Die Reparationen in der Ära Brüning, Berlin 1962, bes. S. 68 f. In der Regensburger Diskussion ist gesagt worden, das französische Angebot sei in Deutschland innenpolitisch nicht durchsetzbar gewesen. Dem ist sicherlich zuzustimmen – vgl. Hermann Graml, Europa zwischen den Kriegen, in: Deutsche Geschichte seit dem Ersten Weltkrieg, Bd. 1, Stuttgart 1971, S. 393. Stellt man jedoch die genauere Frage, warum denn ein Angebot, das 1924 und 1928/29 in Deutschland wahrscheinlich ernsthaft erörtert und vermutlich auch angenommen worden wäre, im Sommer 1931 keine Chance mehr hatte, so ergibt sich die genauere Antwort, daß das Angebot bei den Kräften der deutschen Gesellschaft nicht durchsetzbar war, von denen Brüning politisch abhing, also in erster Linie bei Reichspräsident v. Hindenburg und bei der Reichswehr. Brüning war indes von diesen Kräften nicht nur abhängig, sondern er gehörte selbst zu ihnen, zwar nicht seiner politischen Herkunft nach, wohl aber nach seinen politischen Anschauungen. Daher hat er die französische Offerte nicht etwa abgelehnt, weil er sie innenpolitisch nicht hätte durchsetzen können, sondern weil sie für ihn selbst als außenpolitische „Kapitulation“ – so in seiner Königsberger Wahlrede vom 9. 4. 1932, „Germania“, 10. 4. 1932, S. 15 – ebenfalls unannehmbar war. Eine klassische Illustration seiner Haltung hat er in seinen Memoiren geliefert (S. 326), wo er schrieb, zu den Gesprächen mit Laval über das französische Angebot habe er Staatssekretär Schäffer und andere Mitarbeiter nicht mitgenommen: „Eine Anleihe Frankreichs deswegen auszuschlagen, weil dafür politische Konzessionen verlangt wurden, wäre für sie ein unmöglicher Gedanke gewesen und hätte sie deprimiert. Ihr Widerstand hätte die Stimmung der anderen Teilnehmer beeinträchtigt.“ Vgl. auch seine Schilderung der Erregung, mit der er die Forderung einiger Bankiers, vor Frankreich zu „kapitulieren“, zurückgewiesen habe; Memoiren, S. 316 f. Insgesamt ist die Geschichte des französischen Angebots nur ein weiterer Beweis für die 1930/31 eingetretene Machtverschiebung nach rechts und den damit verbundenen innen- und außenpolitischen Kurswechsel.



gingen zunächst einmal davon aus, daß der Young-Plan Deutschland von jeder internationalen Kontrolle seiner Finanzen befreit und zudem den Abzug der letzten Besatzungstruppen eingebracht hatte. Es ist verblüffend, daß ein Faktum, das die Zeitgenossen, von der Öffentlichkeit bis zu den handelnden Akteuren, elektrisierte und das ja schon zu den wesentlichen Voraussetzungen eines Restaurationskabinetts gehört hatte<sup>10</sup>, von der Forschung weitgehend ignoriert wird. Deutschland schien zum ersten Mal seit 1918 ein erhebliches Maß an politischer Bewegungsfreiheit zu besitzen, und unter dem Eindruck dieser Vorstellung gab das Kabinett Brüning widerstandslos der Versuchung nach, die Erschütterung der europäischen und der Weltwirtschaft zur endgültigen Liquidierung der Reparationen zu benutzen. Als taktisches Rezept wählte Brüning allerdings die zeitweilige Beachtung des Young-Plans, weil er damit seine Verhandlungsposition verbesserte und weil er sich vom Young-Plan gerne zu einer krisenverschärfenden und schließlich zur Zahlungsunfähigkeit Deutschlands führenden Finanzpolitik zwingen ließ; die Zahlungsunfähigkeit brauchte er ja als Waffe gegen die deutsche Reparationsverpflichtung<sup>11</sup>. Diese Erfüllungspolitik beruhte also nicht etwa auf Vertragstreue, sie war vielmehr Bestandteil eines Plans zur Zerstörung eines Vertrags. Hier ist kein Element zu sehen, das einen Vergleich mit Stresemann erlauben würde. Eine Verbindung besteht allenfalls zu dem reparationspolitischen Konzept, das 1921 Wirth und Rathenau entwickelt hatten: durch eine kurz befristete Erfüllung die Unmöglichkeit weiterer Erfüllung zu beweisen.

Indes zeigte sich Brüning von Anfang an noch von einem zweiten Gedanken beherrscht: in einem Prozeß, der zur Abschüttelung der Reparationen parallel laufen und mit ihr taktisch eng verklammert sein sollte, wollte er die militärische Gleichberechtigung Deutschlands erreichen<sup>12</sup>. Die geforderte Anerkennung der militärischen Gleichberechtigung war aber keineswegs Instrument einer Politik, die andere Mächte zur Abrüstung nötigen sollte, wie Brüning britischen und amerikanischen Gesprächspartnern vorspiegelte; daß höchstens bescheidene Erfolge zu erwarten waren, falls die lange geplante und am 23. Januar 1931 endlich beschlossene große Abrüstungskonferenz überhaupt Fortschritte bringen sollte, wußten Brüning und die Mitglieder seiner Regierung ebenso gut wie jeder andere

<sup>10</sup> In seinen Memoiren erinnert sich Brüning daran (S. 145f.), daß er Schleicher im Frühjahr 1929 gesagt habe, vor der Räumung des Rheinlands sei ein scharfer Rechtsruck in Deutschland und die Bildung eines Restaurationskabinetts – „zum mindesten eine Situation wie in Ungarn“ – aus außen- wie innenpolitischen Gründen nicht möglich. Vor dem auswärtigen Ausschuß des Reichstags hat er es am 24. Mai 1932 als richtig bezeichnet, daß seine Reparationspolitik „nicht möglich gewesen wäre, wenn wir nicht vorher die Rheinlandräumung durchgesetzt“ hätten; Heinrich Brüning, Reden und Aufsätze, S. 176. Curtius hat schon während der Schlußverhandlungen über den Young-Plan Reichskanzler Müller befriedigt berichtet, „daß es unter dem Regime des Young-Planes kein Sanktionssystem mehr gibt“; Curtius, Sechs Jahre Minister der deutschen Republik, S. 133.

<sup>11</sup> „Aus der Krankheit konnten wir unsere Waffe machen.“ Brüning, Memoiren, S. 309.

<sup>12</sup> Hierzu besonders Brüning, Memoiren, S. 194 (Unterredung mit Hitler vom 6. Oktober 1930).

Politiker in Europa. Die Forderung diente vielmehr dem Zweck, die Wege zur deutschen Aufrüstung zu öffnen<sup>13</sup>. Zwar dachten Brüning und die Führer der Reichswehr zunächst nur an eine relativ maßvolle Aufrüstung. Aber während der Reichskanzler noch Amerikanern wie Stimson seinen Glauben an die allgemeine Abrüstung beteuerte, mit der sich die bescheidenen deutschen Ansprüche durchaus vertragen, war ihm sehr wohl klar, daß schon die relativ maßvolle Aufrüstung die Stärke und die Schlagkraft der Reichswehr in wenigen Jahren verzehnfachen würde<sup>14</sup>. An dieser Aufrüstungspolitik hat Brüning ebenso zäh festgehalten wie an seiner Reparationspolitik – aus eigenem Antrieb und als Lobbyist der Reichswehr, welche Rolle ihm mit der ersten Stunde seiner Amtstätigkeit neben anderen Rollen zugefallen war<sup>15</sup>. Als Endziel, auf das Reparations- und Rüstungspolitik hinführen sollten, schwebte ihm, wie er immer wieder zu verstehen gab, der Durchbruch zu einer außenpolitischen Bewegungsfreiheit vor, wie sie das Deutsche Reich 1914 besessen hatte. Daß spätestens nach der Erreichung dieses Endziels die Revision der deutschen Ostgrenze durchgesetzt werden müsse, verstand sich von selbst. Mit dem wachsenden und zunächst noch keineswegs fundierten Kraftgefühl tauchte sogar schon die Vision auf, Deutschland werde als Erbe der zerfallenen Donaumonarchie eines Tages die wirtschaftliche und politische Führung Südosteuropas übernehmen<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Vor dem Auswärtigen Ausschuß des Reichstags erklärte er am 24. Mai 1932 sehr deutlich: „Die Aufrüstung für uns einseitig zu verkünden, wäre sinnlos, solange wir Aussicht haben, dieses Ziel auf vertraglichem Wege zu erreichen. Ich glaube, eine gewisse Übereinstimmung mit den Ausführungen von Exzellenz Seeckt erzielt zu haben.“ Heinrich Brüning, Reden und Aufsätze, S. 174. In den Memoiren (S. 556) umreißt er den Sinn der Formel von der deutschen Gleichberechtigung mit den lapidaren Worten „Abrüstung der andern und Aufrüstung für uns“.

<sup>14</sup> Man braucht nur die Schilderungen miteinander zu konfrontieren, die Brüning in seinen Memoiren einerseits von einer Unterhaltung mit Groener im April 1932 (S. 552 ff.) und andererseits von einer Verhandlung mit Stimson und Norman Davis kurze Zeit danach (S. 558 ff.) gibt.

<sup>15</sup> Wie sehr sich Brüning selbst als Mann der Reichswehr fühlte, hat er in seinen Memoiren oft genug dargetan, vielleicht am eindringlichsten mit der fast bewegenden Szene bei Hindenburg (S. 602), als der Reichspräsident, der gerade den Kanzler Brüning entlassen hat, den Gruß der Ehrenkompanie vor dem Portal entgegennimmt. Bitter kommentiert der gestürzte Kanzler, daß sein endgültiger Abgang auch noch mit einer Demütigung für ihn gefeiert werde: „Gefeiert von der Truppe, die ich in wochenlangem Ringen im Sommer 1931 vor der Einschränkung ihrer Rüstung gerettet hatte, für die ich mit Rücksicht auf ihre Zukunft gewagt hatte, vielleicht die letzte Chance zur Vermeidung der Bankenkrise nicht zu nutzen.“

<sup>16</sup> Daß z. B. der gescheiterte Versuch, eine Zollunion mit Österreich zu vereinbaren, tatsächlich als Vorstufe zur Lösung Österreichs aus den 1922 eingegangenen Verpflichtungen und zur Vereinigung mit dem Reich gedacht war, hat Curtius in seinen Erinnerungen, wenn gleich er gerade auch dort solche Pläne entschieden bestreitet, indirekt doch zugegeben, wenn er im Hinblick auf erste angelsächsische Pressionen, die Zollunion freiwillig wieder aufzugeben, schreibt, das sei der Reichsregierung nicht möglich gewesen, weil das Österreich verstimmt und in Versuchung geführt hätte, „sich international wiederum so zu orientieren, wie es im Jahre 1922 infolge der Ohnmacht des Reichs geschehen war. Dann waren unsere

Brüning hat weder in seinen damaligen Reden noch in seinen Memoiren ein Hehl daraus gemacht, daß er seine Außenpolitik als eine Spielart der politischen Kriegführung betrachtete. Daß er politische Situationen so gerne mit erlebten Situationen an der Westfront verglich, daß er seine Außenpolitik so gerne mit militärischen Begriffen erläuterte, daß er fortwährend Durchhalteparolen ausgab, daß er auf internationalem Felde Durchbrüche erzwingen und Siege erringen wollte – das waren nicht die rhetorischen Kapricen eines ehemaligen Frontsoldaten, sondern Kategorien seiner Politik<sup>17</sup>. Im Rahmen dieser politischen Kriegführung und im Blick auf die angestrebte außenpolitische Bewegungsfreiheit ist die internationale Verflechtung Deutschlands zunächst als bald entbehrlich erschienen und endlich als lästig empfunden worden. Anders als Stresemann, der als geborener Parlamentarier auch auf internationalen Konferenzen oder in den Genfer Gremien des Völkerbunds geschickt und gerne agierte, haben Brüning und sein Außenminister Curtius den Genfer Institutionen und den internationalen Konferenzen eine unverhohlene Abneigung entgegengebracht<sup>18</sup>. Das war keine Stilfrage. Brüning und Curtius haben nicht allein mit dem Boykott der Abrüstungskonferenz und mit dem Austritt aus dem Völkerbund gedroht, falls dort die deutsche Aufrüstung scheitern sollte oder „starre Verträge“ die Zukunft der Völker behindern sollten<sup>19</sup>, sondern bereits vor einer entsprechenden Erprobung der Abrüstungskonferenz und des Völkerbunds einen ernsthaften Versuch eingeleitet, die Berliner Außenpolitik vom multilateralen auf bilateralen Verkehr umzuschalten, sei es mit Italien, England, Frankreich, Polen oder der Tschechoslowakei. Es ist sehr bezeichnend, daß Brüning sogar eine Institutionalisierung des Konzerts der vier europäischen Großmächte verworfen hat; als Mussolini in einem Gespräch mit Brüning diesen Gedanken erwähnte, der 1933 im Viermächtepakt vorübergehend

Wünsche nach dauernd fester Verbindung mit unserem Brudervolk endgültig verwirkt.“ (Curtius, Sechs Jahre Minister der deutschen Republik, S. 201 f.). Daß die Tschechoslowakei zum Beitritt zur Zollunion gezwungen – und damit in den wirtschaftlichen Einflußbereich des Reiches eingeordnet – werden sollte, hat Curtius ebenfalls klar gesagt (a. a. O., S. 212). Auch Brüning spricht in seinen Memoiren (S. 268) von einer „Verbreiterung des Zollunionsgedankens nach dem Südosten“ und (S. 267) von „der Gefahr, daß sich Österreich völlig und dauernd in die Arme der Franzosen werfe“, was er „unter keinen Umständen“ habe verantworten können.

<sup>17</sup> Allein auf einer halben Seite (508 f.) benützt Brüning in seinen Memoiren folgende Begriffe: „Einsatz letzter, schwacher Reserven im Großkampfe“ – „Entscheidungsschlacht“ – „Durchbruch“.

<sup>18</sup> Lakonisch konstatiert Curtius (Sechs Jahre Minister der deutschen Republik, S. 167): „Für den deutschen Außenminister war der Aufenthalt in Genf eine Qual.“

<sup>19</sup> So Curtius in seiner Rede vor dem Reichsrat vom 20. November 1930 (a. a. O., S. 186), in der er auch (S. 182) zu verstehen gab, daß Deutschland vielleicht aus dem Völkerbund austreten werde, falls Berlins Forderung nach militärischer Gleichberechtigung nicht erfüllt werden sollte. Brüning schreibt in seinen Memoiren (S. 503), daß er Hugenberg in einer Unterredung, die am 10. Januar 1932 stattfand, gesagt habe, Deutschland werde, falls die Anerkennung seiner militärischen Gleichberechtigung auf der bevorstehenden Abrüstungskonferenz nicht erreicht werden sollte, die Konferenz verlassen und selbständig aufrüsten.

Gestalt gewann und der im Herbst 1938 mit der Münchner Konferenz Hitler doch noch aufgezwungen schien, da kam Brüning zu dem Schluß, daß schon eine solche internationale Bindung die außenpolitische Bewegungsfreiheit Deutschlands zu sehr einschränken würde<sup>20</sup>.

In einem Europa, das ohnehin unter einem im Zeichen der Wirtschaftskrise ausgebrochenen Handelskrieg litt, mußten Zielsetzung und Methode der Außenpolitik Brünings zunächst als störende und bald als zerstörende Faktoren wirken. Das erste Opfer war das in der Stresemann-Ära mühsam normalisierte und noch keineswegs gesicherte deutsch-französische Verhältnis. Als Berlin offensichtlich nach der Liquidierung der Reparationen und gleichzeitig nach der Aufrüstung strebte, ist das in Frankreich nur als Vorstufe territorialer Revisionspolitik und mithin als Vorbereitung einer neuen deutschen Hegemonialpolitik empfunden worden, als Kampfansage. Eine ernsthafte Verständigung mit Deutschland stand danach für keine französische Regierung mehr zur Debatte. Der neue deutsch-französische Gegensatz, der allein schon unter allen damals vorstellbaren Umständen eine schwere Belastung der internationalen Beziehungen in Europa dargestellt hätte, rottete aber in Frankreich zugleich die ohnehin nicht allzu stark entwickelten Ansätze zur Abrüstungsbereitschaft aus. Die im Februar 1932 eröffnete Abrüstungskonferenz war auf Grund des vorerst in der Rüstungsfrage konkretisierten deutsch-französischen Gegensatzes gescheitert, noch ehe sie die Beratungen aufnahm. Eine der wichtigsten Aufgaben des Völkerbunds war unlösbar, eine schwere Erschütterung der Genfer Institution unausweichlich geworden.

Ebenso negativ hat Brünings Außenpolitik aber die innere Entwicklung Deutschlands beeinflußt. Schon aus dem Material, das Wolfgang Helbich in seiner bahnbrechenden und noch immer unentbehrlichen Studie über die „Reparationen in der Ära Brüning“ vorgelegt hat, aber auch aus den seither erschlossenen Quellen und nicht zuletzt aus den Memoiren Brünings geht zweifelsfrei hervor, daß der Kanzler wirksame Maßnahmen zur Krisenbekämpfung auch und gerade im Blick auf seine außenpolitische Zielsetzung unterließ, daß er sogar Verschärfungen der Krise in Kauf nahm und selbst provozierte, um seine Reparations- und Rüstungspolitik zu stützen<sup>21</sup>. Um nur ein Beispiel zu nennen: Auch wenn es ihm niemand

<sup>20</sup> Brüning, Memoiren, S. 355 f. Noch am 2. Juni 1954 hat Brüning im Rhein-Ruhr-Klub in Düsseldorf die Außenpolitik Adenauers – als zu „dogmatisch“ auf wirtschaftliche Verflechtung mit fremden Staaten gerichtet – kritisiert und die Aufgabe von Souveränitätsrechten verurteilt; Heinrich Brüning, Reden und Aufsätze, S. 297 ff.

<sup>21</sup> Vor dem Auswärtigen Ausschuß des Reichstags sagte Brüning am 24. Mai 1932: „... ich bereite eine wirtschaftliche Situation vor und komme erst dann mit dem, was ich an Wünschen auszusprechen habe, das hat mir in Chequers einen Erfolg gebracht und hat sich auch in späteren Situationen bewährt“; Heinrich Brüning, Reden und Aufsätze, S. 176. Zur Krise, die im Juni 1931 während Brünings Besuch in Chequers durch die 3. Notverordnung und den sog. „Tributanruf“ der Reichsregierung ausgelöst wurde, stellte Graf Schwerin von Krosigk, damals Ministerialdirektor im Reichsfinanzministerium, noch im Juni 1931 fest: „Die einschneidenden Maßnahmen der Notverordnung können nur im Zusammenhang mit

gesagt hätte, verstand Brüning zuviel vom Geld, um nicht zu wissen, daß er eine Katastrophe der deutschen und der europäischen Finanzen unvermeidlich machte, als er am 6. Juni 1931 den Bankrott des Deutschen Reiches und den Abbruch der Reparationszahlungen ankündigte<sup>22</sup>. Er hat denn auch 1931 und 1932 wiederholt betont, daß er diese Katastrophe gebraucht habe, um endlich den Durchbruch in der Reparationsfrage zu erzwingen<sup>23</sup>. Eine solche Politik förderte die politische Radikalisierung in Deutschland aber nicht nur deshalb, weil sie die materielle Not der Bevölkerung wachsen ließ. Die wesentlich von der Außenpolitik diktierte Wirtschafts- und Finanzpolitik war, da sie nahezu alle Klassen und Gruppen der Bevölkerung den Wirkungen der Krise auslieferte, nur unabhängig vom Reichstag zu verfolgen. Folglich ist Brüning zur Ausschaltung des Reichstags nicht zuletzt durch seinen starren außenpolitischen Kurs gezwungen worden, und man sollte nicht vergessen, daß die totale Emotionalisierung und Radikalisierung der deutschen Innenpolitik auch eine Folge der Ausschaltung des Parlaments als Stätte der politischen Entscheidungen gewesen ist. Mit anderen Worten, die deutschen Ansätze zur pluralistischen Demokratie und zum Parlamentarismus sind auch einem durchaus irrationalen Traum von deutscher Großmacht und ungehemmter außenpolitischer Bewegungsfreiheit zum Opfer gebracht worden.

Wenn Brüning einmal von innenpolitischen Notwendigkeiten gesprochen hat,

---

dem beginnenden Ringen um die Lösung der Reparationsfrage gesehen und verstanden werden.“ In: „Heimatdienst“ II, Juni 1931, S. 189. Im „Zentrum“ wurde 1932 (Nr. 5/6, S. 156f.) zu „Brünings Kampf“ gesagt, das Kabinett Brüning habe auf eine aktive Konjunkturpolitik „aus reparationspolitischen Gründen“ verzichtet, und in der bereits zitierten Königsberger Wahlrede vom 9. 4. 1932 („Germania“, 10. 4. 1932, S. 15) äußerte sich Brüning selbst ähnlich. In seinen Memoiren (S. 221) hält Brüning eine Unterredung mit dem damaligen Reichsbankpräsidenten Luther fest, die im Dezember 1930 stattfand und zeigt, daß die aufgeführten Erklärungen nicht etwa eine nachträgliche Rationalisierung darstellen; der Reichskanzler bezeichnete hier seine „scheinbar planlose Deflationspolitik“ ganz klar als Instrument, „um die Welt selbst zu einer Initiative für Streichung der Reparationen zu zwingen“.

<sup>22</sup> Es gab aber Warnungen. So teilte der deutsche Botschafter in Washington, v. Prittwitz, am 14. 1. 1931 mit, Owen D. Young habe ihm gesagt, „Reparationsproblem könne ohne Krediterschütterung nur von Vereinigten Staaten neu angepackt werden“; zit. nach Helbig, S. 151. Daß sich Brüning über die Folgen seines Schrittes in der Tat klar war, geht u. a. auch daraus hervor, daß er Anfang 1931 eine ähnliche Erklärung zur Reparationsfrage wie dann im Juni vermied, eben weil sie „einen neuen Run der Auslandsgläubiger auf die deutschen Banken mit nachfolgendem Zusammenbruch der Banken“ herbeiführen konnte, für den er sich damals „psychologisch, politisch und diplomatisch noch nicht stark genug fühlte“; Memoiren, S. 226. Zur Reise nach Chequers schrieb Brüning in den Memoiren (S. 278f.): „Hinter uns ließen wir ein Deutschland, in dem, sobald die Notverordnung bekannt war, ein ungeheurer Sturm losbrechen mußte.“

<sup>23</sup> Zu den hier bereits angeführten Belegen nur noch den Hinweis, daß Brüning z.B. in einer Unterredung mit sozialdemokratischen Führern, die auf dem Höhepunkt der Krise nach der 3. Notverordnung stattfand, erkennen ließ, ihm sei die Krise „in diesem Augenblick trotz der ungeheuren Schwierigkeiten nicht so unwillkommen“; Memoiren, S. 286f.

die zu reparationspolitischen Schritten zwingen, so deutete das nicht auf die Kassenlage des Reiches, sondern auf einen bislang meist übersehenen Zusammenhang. So berechtigt die Feststellung wohl ist, Brüning's Innenpolitik sei wesentlich von seinen außenpolitischen Zielen mitbestimmt worden, so kann doch mit gleichem Recht gesagt werden, daß die Außenpolitik Brüning's auch eine nicht zu unterschätzende Funktion in seinem innenpolitischen Programm erfüllen sollte. Brüning war sich der engen Zusammenhänge zwischen der außenpolitischen Lage Deutschlands und den Möglichkeiten zur innenpolitischen Restauration sehr bewußt. Es war ihm klar, daß schon der Rechtsruck, den die Bildung seines Kabinetts darstellte, jene vom Young-Plan bescherte außenpolitische Bewegungsfreiheit voraussetzte<sup>24</sup>. Ebenso klar war ihm aber, daß der Abschluß der von ihm schrittweise vorangetriebenen Reform der Verfassungswirklichkeit und schließlich die Restauration der Hohenzollern nur dann verwirklicht werden konnten, wenn Deutschland nicht allein vor einer militärischen Intervention, sondern auch vor finanzpolitischen Pressionen gesichert war. Solange jedoch die Reichsregierung Reparationen zahlen mußte und zur Zahlung der Reparationen in einen internationalen Kreditkreislauf eingespannt blieb, konnte jene Sicherheit nicht als gegeben gelten<sup>25</sup>. Zuvor schon brauchte Brüning aber zu jener schrittweisen Veränderung der Verfassungswirklichkeit ein Mittel zur Disziplinierung der deutschen Gesellschaft und ihrer politischen Gruppierungen. Anfänglich scheint ihm das nicht recht bewußt gewesen zu sein. Indes hat er bald gelernt, die Behauptung von der Notwendigkeit nationaler Disziplin, die er mit seiner außenpolitischen Kriegführung begründete, als Peitsche zur Zählung der Parteien zu benutzen. Zumindest bei den patriotischen Führern der Sozialdemokratie hat diese Peitsche in der Tat gute Dienste geleistet<sup>26</sup>.

So bietet sich die Außenpolitik des Präsidialsystems – die Kabinette Papen und Schleicher haben auf außenpolitischem Felde lediglich als Vollstrecker Brüning's fungiert – als Teil eines umfassenden Restaurationsversuchs dar, die Tendenz zur innenpolitischen Restauration verstärkend und fixierend, andererseits in gleichem

<sup>24</sup> Vgl. Anm. 10. Für einen nicht genauer fixierten Zeitpunkt im Jahre 1932, nach der Wiederwahl Hindenburg's, hatte Brüning eine weitere Rechtsverschiebung des Kabinetts ins Auge gefaßt; auch dazu bemerkt er (Memoiren, S. 461), „die außenpolitische Lage würde es gestatten“.

<sup>25</sup> In seinen Memoiren (S. 277) weist Brüning, allerdings im Hinblick auf außenpolitische Initiativen, darauf hin, daß Deutschland durch Zurückziehen der Auslandsgelder „immer wieder zum Nachgeben gezwungen werden konnte, vor allem Frankreich gegenüber“.

<sup>26</sup> Zwei besonders eindringliche Beispiele liefert Brüning in seinen Memoiren. Da ist einmal (S. 218) die Schilderung einer Unterredung mit dem lippischen Staatspräsidenten Drake, der sich – es war Ende 1930 – nach Brüning's Erinnerung mit dem Satz verabschiedete: „Ich habe durch diese Unterhaltung jetzt erkannt, daß wir in Deutschland vielleicht durch die drei schwersten Jahre seit den napoleonischen Kriegen durchmüssen, um zu bestehen und um unsere außenpolitische Freiheit wiederzugewinnen. Auf mich können Sie sich dabei verlassen . . .“ Ganz ähnlich für das Frühjahr 1931 eine Unterhaltung mit Severing (S. 276).

Maße von jener Tendenz verstärkt und fixiert. Diese Außenpolitik hat zur innenpolitischen Faschisierung Deutschlands, wenngleich ungewollt, einen kräftigen Beitrag geleistet, die internationalen Voraussetzungen für ein Kabinett Hitler geschaffen und die ersten außenpolitischen Schritte des nationalsozialistischen Deutschland ermöglicht. Manche Elemente nationalsozialistischer Außenpolitik hatten ihre Entsprechung in bestimmten Elementen der Außenpolitik des Präsidentsystems.

HENNING KÖHLER

## SOZIALPOLITIK VON BRÜNING BIS SCHLEICHER

Die wirksamste Sozialpolitik in einer Wirtschaftskrise mit hoher Arbeitslosigkeit ist zweifellos eine energische Politik der Arbeitsbeschaffung. Davon kann jedoch in dem hier zu behandelnden Zeitraum nur in Ansätzen die Rede sein.

Meine Absicht ist es daher, einerseits das System der Arbeitslosenhilfe zu skizzieren und andererseits diejenigen sozialpolitischen Maßnahmen kurz zu charakterisieren, die als Alternativen zu den immer kümmerlicher werdenden Unterstützungsleistungen entwickelt wurden.

Zu Beginn der Krise konnte die deutsche Sozialpolitik mit dem 1927 erlassenen Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowohl in organisatorischer als auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht Vorbildliches vorweisen; denn besonders die Einführung des Versicherungsprinzips, d.h. daß im Falle unverschuldeter Arbeitslosigkeit statt der Gewährung einer fürsorgemäßigen Unterstützung ein rechtlicher Anspruch auf Zahlung der versicherungsmäßigen Arbeitslosenunterstützung bestand, bedeutete einen erheblichen sozialen Fortschritt. Entscheidender Nachteil des Systems war jedoch die mangelhafte finanzielle Ausstattung bzw. das dauernde Mißverhältnis zwischen Beitragsaufkommen und Zahl der Arbeitslosen, das ständige Zuschüsse des Reiches notwendig machte, was wiederum unendliche Schwierigkeiten und Debatten hinsichtlich der Frage der Aufbringung dieser Kosten als auch der Frage nach der Zweckmäßigkeit und Nützlichkeit des ganzen Systems heraufbeschwor. Den Höhepunkt und zugleich den Abschluß dieser Auseinandersetzungen bildete bekanntlich der Streit um die Erhöhung der Versicherungsbeiträge, der im März 1930 zum Ende der letzten parlamentarisch gebildeten Regierung der Weimarer Republik führte. Bewegte sich zu diesem Zeitpunkt der Kampf um mögliche Beitragserhöhungen im Bereich der gleichsam magischen Zahl von  $3\frac{1}{2}\%$  des Arbeitslohns, so zeigt die Tatsache, daß die Regierung Brüning den Beitrag am 30. September ohne großen Widerstand auf  $6\frac{1}{2}\%$  erhöhte, in welchem Maße das Einsetzen der Krise wie auch die Ergebnisse der Septemberwahl die politische Landschaft verändert hatten.

Die Größe des Problems signalisiert die Arbeitslosenzahl. Betrug 1930 die Durchschnittszahl nach der amtlichen Statistik 3 Millionen Arbeitslose, so erhöhte sich die Zahl in den folgenden Jahren um jeweils rund 50%, also auf 4,5 Millionen 1931 und knappe 6 Millionen 1932. Entscheidend ist dabei, daß die sonst übliche saisonbedingte Entlastung des Arbeitsmarktes im Frühsommer nur noch gering war. Wurden als Höchstzahl des Winters 1931/32 6 130 000 Arbeitslose registriert, so ging die Arbeitslosigkeit bis zum Mai/Juni nur noch um rund 600 000 zurück.

Es handelte sich also um eine Dauerarbeitslosigkeit mit weitreichenden Folgen für den Status des Betroffenen; denn nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit erlosch der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und an ihre Stelle trat die in ihrer Dauer immer mehr beschränkte sogenannte Krisenunterstützung. Nach der Er-



schöpfung dieses Anspruches erhielt der Arbeitslose nach Prüfung der Bedürftigkeit kommunale Sozialunterstützung, die das Existenzminimum kaum noch sicherte.

Das Ergebnis des Ansteigens der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Verringerung des Steueraufkommens war angesichts der prozyklischen Wirtschaftspolitik Brünnings neben den Lohn- und Gehaltskürzungen ein immer stärker werdender Abbau der sozialen Leistungen. Jeweils im Sommer erfolgten die das politische Leben in Deutschland heftig erschütternden Sparmaßnahmen, die in großen Notverordnungen zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen eine Vielzahl von Einzelbestimmungen zusammenfaßten. Ihr Erlaß waren Marksteine der Krisenentwicklung und zugleich der politischen Radikalisierung: Die erste Notverordnung war die im Parlament gescheiterte Deckungsvorlage vom Juli 1930, der Anlaß für die Septemberwahl. Die zweite Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931 war durch die äußerst ungeschickte Verbindung mit der Reparationsfrage der Ausgangspunkt der verheerenden, im Bankenkrach des Juli ihren Höhepunkt findenden Finanzkrise; keineswegs war sie die Visitenkarte Brünnings für seinen Englandbesuch, d.h. also keine flankierende Maßnahme für die Reparationspolitik, sondern die Reaktion auf die riesigen Deckungslücken im Haushalt. Sagte doch Brüning selbst intern im Mai 1931: „Nach außen hin dürfe man nicht zugeben, daß man sich aus innerpolitischen Gründen zu Schritten auf dem Reparationsgebiet drängen lasse.“<sup>1</sup>

Schließlich stellte die vom Kabinett Brüning im Frühjahr 1932 bis ins Detail vorbereitete, jedoch erst von Papen am 14. Juni erlassene Notverordnung den Höhepunkt des Leistungsabbaus und der damit verbundenen Verelendung weiter Bevölkerungsschichten dar<sup>2</sup>. Wieweit die Radikalisierung auch dadurch vorangetrieben worden war, zeigt das Ergebnis der sechs Wochen später durchgeführten Reichstagswahl mit der absoluten Mehrheit der Rechts- und Linksextremisten.

1931 war im Kabinett von Arbeitsbeschaffung noch nicht die Rede; stattdessen ventilierte man Möglichkeiten der Arbeitsstreckung bzw. einer andersartigen Verteilung vorhandener Arbeitsmöglichkeiten. Dazu gehörte u.a. die Frage der gesetzlichen Fixierung der Arbeitszeitverkürzung, das häufig geforderte Verbot der Doppelverdiener, aber auch der Vorschlag der Einführung des 9. Schuljahres, was die Fernhaltung von 250000 Schulabgängern vom Arbeitsmarkt bedeutet hätte – alles Pläne, die nicht zur Ausführung gelangten. Verwirklicht wurde dagegen in finanziell sehr bescheidenem Maßstab die Einrichtung des Freiwilligen Arbeitsdienstes als Konzession gegenüber der immer stärker werdenden Forderung nach Einführung der Arbeitsdienstpflicht<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Bundesarchiv (B.A.) Koblenz R 43 I/311, Prot. einer Besprechung über die Reparationsfrage v. 7. Mai 1931.

<sup>2</sup> Um es am Beispiel zu verdeutlichen: auf Grund dieser Verordnung erhielt ein in der Großstadt lebender verheirateter Arbeitsloser mit vier Kindern eine versicherungsmäßige wöchentliche Unterstützung von 17,40 RM; Reichsgesetzbl. I 1932, S. 305.

<sup>3</sup> H. Köhler, Arbeitsdienst in Deutschland, Pläne und Verwirklichungsformen bis zur Einführung der Arbeitsdienstpflicht im Jahre 1935, Berlin 1967, S. 87 ff.

Neben dem Freiwilligen Arbeitsdienst, der 1931 praktisch noch nicht ins Gewicht fiel, engagierte sich das Kabinett hinsichtlich der Frage der Arbeitslosenbeschäftigung auf einem Gebiet, das für diese Regierung noch weitreichende Bedeutung erlangen sollte, nämlich der Siedlung. Für eine Nebenform, die Stadtrand-siedlung, d.h. vor allem „die Bereitstellung von Kleingärten für Erwerbslose“, wurden ab Oktober 1931 erhebliche Mittel bereitgestellt: denn sie galt als Auftakt für die Ingangsetzung großzügiger Maßnahmen im Bereich der landwirtschaftlichen Siedlung. Diese Bemühungen um den umfangreichen Ausbau der landwirtschaftlichen Siedlung sind primär als eine sozialpolitische Maßnahme zu verstehen, der eine ganz bestimmte Einschätzung der Krise zugrundelag.

Wenn Finanzminister Dietrich, von dem übrigens die Initiative zur Stadtrand-siedlung ausgeht, die Begründung seines Plans mit dem lakonischen Satz beginnen läßt: „Entwicklung und Stand der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit lassen darauf schließen, daß starke Arbeitslosigkeit für absehbare Zeit in Deutschland eine Dauererscheinung sein wird“<sup>4</sup>, so wird hier gleichsam das Leitmotiv der Krisenpolitik angesprochen. Es findet sich im Kabinett Brüning – natürlich unterschiedlich stark – ein Gefühl des Ausgeliefertseins an die Krise, die pessimistische Grundeinstellung, daß die Industrialisierung der letzten Jahrzehnte „ungesund“ und übertrieben gewesen sei, der gegenüber der krisenbedingte Rückgang durchaus Züge einer Gesundschumpfung aufweise, so daß man damit rechnen müsse, daß ein Teil der in der Industrie bisher beschäftigten Arbeitslosen auch bei einer künftigen Belebung der Wirtschaft nicht wieder in den industriellen Arbeitsprozeß eingegliedert werden könnte.

Aus dieser wirtschaftspolitischen Beurteilung ergab sich folgerichtig der Trend zum agrarischen Sektor als der aussichtsreichsten Möglichkeit, die Arbeitslosen auf Dauer in einer primär selbstversorgenden Tätigkeit zu beschäftigen. Diese im Grunde sozialpolitische Perspektive zeigte sich besonders klar im Frühjahr 1932, als man erneut vor der Notwendigkeit einer drastischen Kürzung auf dem Gebiet der Arbeitslosenhilfe stand. Als Ausgleich für den Abbau sollte, gleichsam als „seelische Ablenkung“<sup>5</sup>, im Bereich der Arbeitsbeschaffung etwas geschehen. Tatsächlich konzentrierten sich die Bemühungen des Kabinetts in erster Linie auf die landwirtschaftliche Siedlung, denn für Stegerwald war „das Wichtigste in der Arbeitsbeschaffung die bäuerliche Siedlung“<sup>6</sup>, und auch der Reichskanzler stand auf dem Standpunkt, „die Siedlungsfrage müsse in Verbindung mit der Arbeitslosenfrage gelöst werden“<sup>7</sup> und plante keineswegs Autobahnprojekte im Milliardenmaßstab, wie er und sein altester Verkehrsminister nachträglich behaupteten.

Stattdessen waren vom Verkehrsministerium die vom Kabinett beschlossenen

<sup>4</sup> B.A. R 45 I/1290; Schreiben Dietrichs an Brüning vom 3. Sept. 1931.

<sup>5</sup> So Stegerwald im Kabinett am 4. März 1932; Schäffer-Tagebuch; Eintragung v. 4. März 1932.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 451, Eintragung v. 12. April 1932.

<sup>7</sup> Prot. d. Min.bespr. v. 5. Febr. 1932.

Straßenbauarbeiten vornehmlich im landwirtschaftlichen Bereich, z.B. der Ausbau von Sommerwegen, vorgesehen, wie überhaupt die ursprünglich geplante Arbeitsbeschaffung in Folge des Kapitalmangels immer stärker zur Beschäftigung im Rahmen des FAD reduziert wurde. Welchen Stellenwert die Siedlung in der Schlußphase erhielt, beleuchtet wohl am deutlichsten die Aktivität des Reichsbankpräsidenten Luther, der als oberster Chef und Hüter des Währungssystems einen Plan der „geldlosen Wirtschaft“, der Erwerbslosensiedlung auf Gegenseitigkeit, d.h. einer Primitivsiedlung auf Blockhüttenbasis entwickelte, deren Verwirklichung er mit der Begründung forderte: „Man muß radikal sein in der Beseitigung der baupolizeilichen Vorschriften.“<sup>8</sup>

Von diesem Engagement her erklärt sich erst die Ausarbeitung der berühmten Siedlungsverordnung, die von Papen nicht übernommen wurde und die durch die Bereitstellung von billigem Land durch Zwangsversteigerung die Siedlung erst ermöglichen sollte. Daß unter Papen die Siedlungsanstrengungen nicht fortgeführt, sondern stattdessen der Vollstreckungsschutz für die überschuldeten ostdeutschen Güter perfektioniert wurde, verstand sich angesichts der politischen Ausrichtung dieses Kabinetts gleichsam von selbst. Stattdessen zeigten sich auf sozialpolitischem Gebiet reaktionäre Tendenzen in den Bestrebungen zur Beseitigung des Versicherungsprinzips in der Arbeitslosenversicherung, d.h. ihrer Rückbildung zur Fürsorgeunterstützung unter dem Gesichtspunkt des Nachweises der Bedürftigkeit.

Auch im Kabinett Brüning waren bereits Tendenzen dieser Art aufgetaucht – so erhoffte sich Preiskommissar Goerdeler phantastische Ersparnisse aus der Bedürftigkeitsprüfung –, doch blieben diese Überlegungen Randerscheinungen, was dann bei Papen den Regierungskurs bestimmte. Noch deutlicher zeigten sich die sozialreaktionären Intentionen bei der Attacke der Regierung gegen den sozialpolitischen Eckpfeiler des Tarifvertrages, als sie durch die Verordnung vom 5. September 1932 bei Mehreinstellung von Arbeitnehmern die Unterschreitung des Tariflohns gestattete. Mit welchem Dilettantismus man hier seinem Ressentiment nachgab, zeigt das Protokoll der Beschlußfassung, nach welchem das Kabinett beiläufig, und das hieß im Grunde ohne jedes Bewußtsein der sozialpolitischen Problematik, diese Verordnung billigend zur Kenntnis nahm<sup>9</sup>. Die dann in der Praxis auftretenden Widerstände von Gewerkschaften und Unternehmern bewogen jedoch einige Wochen später noch die Regierung Papen zur Aufhebung dieser Verordnung.

Auch auf einem anderen Gebiet läßt sich eine charakteristische Akzentverschiebung beobachten. Der ursprünglich sozialpolitisch ausgerichtete freiwillige Arbeitsdienst fand das zunehmende Interesse des Präsidialregimes. Er wurde im Juli

<sup>8</sup> Schäffer-Tagebuch, Eintragung v. 8. April 1932.

<sup>9</sup> B.A. R 43 I/1457; das Prot. der Min.besprechung v. 27. August 1932 vermerkt lakonisch zum TOP 4, Entwurf einer NotVO über sozialpolitische Maßnahmen: „Im Kabinett erhob sich in kurzer Aussprache gegen den Entwurf kein Widerspruch.“

1932 großzügig erweitert und erreichte im Spätherbst die beachtliche Größenordnung von 275000 Teilnehmern. Dabei handelte es sich fast ausschließlich um arbeitslose Jugendliche, was besonders deswegen wichtig war, weil die Jugendlichen unter 25 Jahren verhältnismäßig am stärksten von der Arbeitslosigkeit betroffen waren. Aber Hilfe für die erwerbslose Jugend bedeutete zugleich ein Mittel zur Bekämpfung der Radikalisierung und erschien der Regierung als eine Möglichkeit, jenseits der von dem Präsidialregime nicht mehr zu gewinnenden Parteien sich so etwas wie eine Massenbasis zu verschaffen.

Im Herbst 1932 verstärkt sich diese Entwicklung, die gewissermaßen von der Sozialpolitik zur Jugendpolitik führt: Hier macht sich vor allem die immer mehr in den Vordergrund tretende Aktivität Schleichers bemerkbar, bei dem sich die Bemühungen feststellen lassen, den Arbeitsdienst zusammen mit vormilitärischen Unternehmungen, die in die Richtung der Aufstellung einer Miliz wiesen, wie dem „Reichskuratorium für Jugendertüchtigung“, dem „Werkhalbjahr für Abiturienten“ und dem „Notwerk der deutschen Jugend“ zu einem einheitlichen System zusammenzufassen<sup>10</sup>. Dieses sollte sowohl die Versorgung jugendlicher Arbeitsloser in Form einer militärähnlichen Betätigung unter Kontrolle der Reichswehr als auch die Neutralisierung des NS-Einflusses, besonders hinsichtlich der Studentenschaft, bewirken. Es war wohl in diesem Zusammenhang kein Zufall, daß der bisherige Reichskommissar für den freiwilligen Arbeitsdienst von Schleicher zu seinem Arbeitsminister ernannt wurde.

Die Planungen Schleichers erscheinen im Ansatz nicht unrealistisch angesichts des Rechtstrends innerhalb der deutschen Jugend, doch konnte eine solche Kombination sozialpolitischer und jugendpolitischer Maßnahmen nur eine ergänzende Funktion haben; denn von derartigen Aktivitäten – und das gilt in gleichem Maße von den Siedlungsbemühungen in der Schlußphase der Regierung Brüning – konnte die Überwindung der Krise nicht erwartet werden.

<sup>10</sup> Köhler, a. a. O., S. 210–237.

HANS MOMMSEN

## DIE STELLUNG DER BEAMTENSCHAFT IN REICH, LÄNDERN UND GEMEINDEN IN DER ÄRA BRÜNING<sup>1</sup>

Die Weimarer Reichsverfassung sicherte in Art. 129 und 130 die Institution des Berufsbeamtentums und schränkte damit die Möglichkeit politischer Eingriffe in den überkommenen Beamtenkörper, abgesehen von der Gruppe der politischen Beamten, weitgehend ein. In der Beamtenschaft überwog die Auffassung, Sachwalter der öffentlichen Interessen gegenüber den partikularen Zielen der Parteien und Verbände zu sein. Der schwindende Rückhalt der Weimarer Regierungskoalitionen im Reichstag und selbst in den Fraktionen der Regierungsparteien und die häufigen Kabinettswechsel stärkten notwendigermaßen den Einfluß der Bürokratie. Die frühzeitig hervortretende Tendenz, politische Krisen durch die Bildung von Beamtenkabinetten zu überwinden, wirkte in der gleichen Richtung. Der Übergang zum System der Präsidialkabinette wurde von großen Teilen der überwiegend konservativ gesinnten Beamtenschaft positiv aufgefaßt. Sie sah die Stunde gekommen, in der sie als Träger des Staats wieder voll zur Geltung kommen und parlamentarischer Fesseln entledigt würde. Indessen erfüllten sich die Hoffnungen, die die Beamten in Brüning, später in v. Papens Kanzlerschaft setzten, in keiner Weise. Die von Brüning in rascher Folge verfüigten Einsparungsmaßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung, insbesondere die empfindlichen Besoldungskürzungen, wurden als ungerechtfertigte Zurücksetzung der Beamten empfunden, die Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und die Beschneidung „wohlerworbener Rechte“ als mutwillige Unterhöhnung des Berufsbeamtentums und als verfassungswidriger Eingriff in die subjektiven Rechte der Beamten. In ihren Augen brachte das Präsidialsystem keine Verlagerung der politischen Macht von den parlamentarischen Körperschaften auf die staatliche Bürokratie; vielmehr verstand sich die Beamtenschaft zusehends als Opfer einer Politik, die dem Druck der gesellschaftlichen Verbände, insbesondere der Wirtschaft, auf Kosten des Staates einseitig nachgab. Die aus der Logik des von Brüning starr durchgehaltenen Deflationskurses heraus und unter dem Druck der sich verschärfenden Krise ergriffenen Sparmaßnahmen und die damit verknüpften Eingriffe in die Beamtenapparate von Reich, Ländern und Gemeinden bewirkten eine tiefgehende Entfremdung zwischen Brüning und der Beamtenschaft. Der Nationalsozialismus konnte die Enttäuschung der Beamten mit der Parole einer Wiederherstellung des

---

<sup>1</sup> Der Verfasser beabsichtigt, über diese thesenhafte Zusammenfassung hinaus eine eingehende Darstellung vor allem der Reaktion der Beamtenverbände auf Brünings Deflationspolitik zu geben. Er ist Dr. Tilman Koops vom Bundesarchiv für die Bereitstellung einschlägiger Materialien aus den Akten der Reichskanzlei dankbar, desgleichen dem Institute for Advanced Study, Princeton, N. J., das durch die Gewährung eines halbjährigen Forschungsaufenthalts die Überarbeitung des auf dem Deutschen Historikertag in Regensburg vorgelegten Beitrags erleichtert hat.

Berufsbeamtentums erfolgreich ausnützen; zugleich erleichterte die mindestens psychologisch gegebene Aushöhlung der subjektiv-öffentlichen Rechte in der Ära der Präsidialkabinette die spätere nationalsozialistische Gleichschaltung des Beamtenapparats, der aus dem Bewußtsein materieller und moralischer Verunsicherung heraus den nationalsozialistischen Versprechungen weitgehend Glauben schenkte<sup>2</sup>.

Die Haltung der Beamtenschaft zu den Präsidialregierungen ist daher ein wichtiger Indikator für die sich auch im außerparlamentarischen Raum vollziehende Kräfteverschiebung, die zur politischen Isolierung Brünings führte und die Rechtsparteien stärkte. Zugleich sind die beamtenpolitischen Maßnahmen Brünings eng mit seinen weiterreichenden innenpolitischen Zielen verknüpft, die nach der Veröffentlichung der Kanzler-Memoiren vermehrte Aufmerksamkeit der Forschung gefunden haben<sup>3</sup>. Die Beamtenpolitik Brünings ist bislang nicht hinreichend erforscht, und der nachstehende Beitrag beschränkt sich auf einige grundsätzliche Aspekte. Neben der Studie von Wolfgang Runge<sup>4</sup> über die preußischen politischen Beamten, dem Abriß, den Bracher in seiner „Auflösung der Weimarer Republik“ und Gerhard Schulz in dem gemeinsam mit Bracher und Wolfgang Sauer verfaßten Werk über die nationalsozialistische Machtergreifung gegeben haben<sup>5</sup>, und einigen Regionalstudien, vor allem dem immer noch unentbehrlichen Werk Waldemar Bessons über „Württemberg und die deutsche Staatskrise“<sup>6</sup>, ist die Beamtenpolitik der Spätphase der Weimarer Republik in einigen Aufsätzen von Hans Fenske, Eberhard Pikart und Rudolf Morsey behandelt worden<sup>7</sup>. Die Fortsetzung des Reichsreformbuches von Gerhard Schulz<sup>8</sup> ist in diesem Zusammen-

<sup>2</sup> Vgl. dazu Hans Mommsen, *Beamtentum im Dritten Reich, Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik* (Schriftenreihe der Vierteljahrsh. f. Zeitgesch. 13), Stuttgart 1966, S. 39 ff.

<sup>3</sup> Heinrich Brüning, *Memoiren 1918–1934*, Stuttgart 1970; vgl. Karl Dietrich Bracher, *Brünings unpolitische Politik und die Auflösung der Weimarer Republik*, in dieser Zeitschrift 19 (1971), S. 113–123.

<sup>4</sup> Wolfgang Runge, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat, Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933* (= *Industrielle Welt* Bd. 5), Stuttgart 1965.

<sup>5</sup> Karl-Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik, Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie* (= *Schriften des Instituts für Pol. Wissenschaft* Bd. 4), Villingen 1960<sup>3</sup>; K. D. Bracher, W. Sauer, G. Schulz, *Die nationalsozialistische Machtergreifung, Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34* (= *Schriften des Instituts für Pol. Wissenschaft* Bd. 14), Köln u. Opladen 1962<sup>2</sup>, S. 476 ff.

<sup>6</sup> Waldemar Besson, *Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928–1933, Eine Studie zur Auflösung der Weimarer Republik*, Stuttgart 1959.

<sup>7</sup> Eberhard Pikart, *Preußische Beamtenpolitik 1918–1933*, in dieser Zeitschrift 6 (1958), S. 119–137; die Beiträge von Hans Fenske und Rudolf Morsey in: *Demokratie und Verwaltung* (= *Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Bd. 50), Berlin 1972, S. 101 ff., 117 ff.

<sup>8</sup> Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur, Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, Bd. I, Stuttgart 1963.

hang ein wichtiges Forschungsdesiderat. Weitgehend unbeantwortet sind bislang vor allem die Fragen des Einflusses der Beamtenschaft in den politischen Parteien, besonders im Zentrum, die Politik der Beamtenverbände, das Selbstverständnis der Ministerialbürokratie in Reich und Ländern sowie die Entwicklung des Beamtenrechts.

Die in der Endphase der Weimarer Republik verstärkte öffentliche Diskussion über die Rechtsstellung und Funktion der Beamtenschaft<sup>9</sup> muß im Zusammenhang mit der zunehmenden Agitation der Rechten gegen eine angeblich politisch motivierte Ämterbestellung und mit der generellen Schwächung des parlamentarischen Systems gesehen werden. Sie war als solche nicht neu und knüpfte an die Auseinandersetzungen über das Republikenschutzgesetz<sup>10</sup>, die preußischen Personalabbauverordnungen der ersten Hälfte der 20er Jahre und die bekämpften Republikanisierungsmaßnahmen im Reich und in Preußen an. Ihr Tenor war vom Vorbild des konstitutionellen Staates bestimmt und zielte auf eine weitgehende Verselbständigung des Beamtenapparats gegenüber den politischen Parteien und den wechselnden Regierungskoalitionen; selbst prominente Staatsrechtslehrer wie Arnold Köttgen, die das parlamentarische System bejahten, folgten dieser auf „Entpolitisierung“ der Beamtenschaft<sup>11</sup> gerichteten Tendenz<sup>12</sup>.

Statt das über den Umsturz vom November 1918 hinübergerettete traditionelle Selbstverständnis des Beamtentums als spezifischer Berufstand mit bestimmten rechtlichen Prärogativen den Bedingungen moderner großstaatlicher Verwaltungsaufgaben anzupassen, tendierte die beamtenrechtliche Literatur dazu, es als Gegenpol zur parteienstaatlichen Demokratie noch zu verfestigen, was insbesondere für die Schule Carl Schmitts gilt<sup>13</sup>. Angesichts der latenten Differenzen blieb der Verfassungsauftrag von Art. 128 WRV unerfüllt, das in der Verfassung vorgesehene, 1930 eingebrachte Beamtenvertretungsgesetz unerledigt und wurde die so dringliche eingehendere Regelung von Art. 130 WRV bezüglich der Grenzen der politischen Betätigung der Beamten unterlassen<sup>14</sup>. Das gleiche gilt für die Beamtenrechts- und Verwaltungsreform, die als integrierender Bestandteil der Reichsreform über Referentenentwürfe nicht hinausgelangte<sup>15</sup>.

Die systemsprengende Agitation der Rechtsparteien, vor allem im Volksbegehren gegen den Young-Plan, drängte die Beamtenpolitik erneut in den Vordergrund.

<sup>9</sup> Überblick bei Runge, a. a. O., S. 250 ff.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Gotthard Jasper, *Der Schutz der Republik, Studien zur staatlichen Sicherung der Demokratie in der Weimarer Republik 1922–1930*, Tübingen 1963.

<sup>11</sup> Vgl. Runge, a. a. O., S. 253.

<sup>12</sup> Arnold Köttgen, *Das Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlin-Leipzig 1928, S. 88; vgl. Runge, a. a. O., S. 101, sowie Mommsen, a. a. O., S. 24.

<sup>13</sup> Vgl. Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1954, S. 172 f.

<sup>14</sup> Vgl. dazu Bracher, *Auflösung*, a. a. O., S. 184 ff.

<sup>15</sup> Dazu G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur*, a. a. O., S. 578 ff., 606 f.; s. die Vorarbeiten für ein Gesetz zur Begründung des Beamtenverhältnisses vom Mai 1932 in: BA R 43 I/2556; zur Entstehung des „Deutschen Beamtengesetzes“ vom 26. Januar 1937 s. Mommsen, a. a. O., S. 90 ff.

Der eigentliche Motor zur Aktualisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Beamtenschaft war jedoch die sich seit 1929 beständig verschärfende Finanzkrise des Reiches, zumal die 1927 von Reichsfinanzminister Köhler gegen den Widerstand Stegerwalds und Wirths durchgesetzte Besoldungsnovelle ohne Abstriche im Sozialetat nicht dauernd durchgehalten werden konnte. In jener Phase finanzpolitischer Euphorie drangen Brünings reparationspolitische Einwände und die Opposition der christlichen und freien Gewerkschaften gegenüber dem Einfluß der wohlorganisierten Beamtenverbände nicht durch; der Teilerfolg, den Brüning mit der verfügbaren Einsparung jeder dritten freiwerdenden Stelle erzielte, sollte sich als Pyrrhussieg erweisen<sup>16</sup>. Die Nachgiebigkeit des Kabinetts Marx war nicht zuletzt damit motiviert, daß die Länder einer neuerlichen Verlängerung der im April 1926 auslaufenden Sperre für Besoldungserhöhungen widersprachen und nur eine reichseinheitliche Regelung die weitere Zersplitterung des Besoldungsrechts verhindern konnte.

Um die anwachsenden Lasten des Reiches und der Kommunen hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung und Wohlfahrtsunterstützung auszugleichen, hatte bereits das Kabinett Hermann Müller II ein Notopfer der Festbesoldeten erwogen, das jedoch am Einspruch der DVP und Moldenhauers scheiterte. Die Heranziehung der Festbesoldeten lag auf der Linie einer gerechten Lastenverteilung, da die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung de facto eine zusätzliche Besteuerung des ohnehin absinkenden Arbeitnehmereinkommens bedeutete. Trotz des Widerstands der DVP, die am 18. Juni Moldenhauers Rücktritt erzwang<sup>17</sup>, hielt Brüning am Notopfer fest und verwirklichte es in Form einer „Reichshilfe der Personen des öffentlichen Dienstes“ in der Notverordnung vom 26. Juli 1930<sup>18</sup>. Die zunächst relativ maßvolle Herabsetzung der Gehälter um 2½% war mit dem besonderen Treueverhältnis der Beamten gegenüber dem Staat motiviert und als vorübergehendes und einmaliges „Notopfer“ psychologisch nicht eben geschickt begründet worden. Denn die öffentlichen Stellungnahmen Brünings und Dietrichs ließen erkennen, daß sie die Besoldungsnovelle von 1927, die sie für die Finanzkrise mitverantwortlich machten, dauernd beseitigen wollten. Die Beamtenverbände bezweifelten daher von vornherein, daß es sich um vorübergehende Maßnahmen handelte, und sie glaubten nicht an die in der Notverordnung gesetzten Fristen<sup>19</sup>. In der Tat betrat das Kabinett mit der generellen Besoldungs-

<sup>16</sup> Brüning, a. a. O., S. 128 f.; zur Besoldungsnovelle neben der Darstellung bei Schulz vor allem J. Becker, Heinrich Köhler, Lebensbild eines badischen Politikers, in: Zeitschrift für die Gesch. d. Oberrheins 110 (1962), S. 434 ff., sowie A. v. Saldern, Hermann Dietrich, Ein Staatsmann der Weimarer Republik (= Schriften des Bundesarchivs Bd. 15), Boppard 1966, S. 140, und H. J. Schorr, Adam Stegerwald, Recklinghausen 1966, S. 118 ff.

<sup>17</sup> Vgl. die Entschließung der DVP gegen die Reichshilfe der Festbesoldeten in der DAZ, Nr. 275, vom 17. Juni 1930.

<sup>18</sup> RGBl 1930 I, S. 207 ff.

<sup>19</sup> Eingabe des Deutschen Beamtenbunds an die Reichsregierung vom 11. Juni 1930, BA R 43 I/2365, Bl. 15, sowie des Reichsbunds der höheren Beamten vom 23. Juni 1930,



kürzung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine schiefe Ebene, auf der es kein Halten mehr gab. Das Karussell fortschreitender Besoldungskürzungen kam erst mit der „Vierten Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ am 8. Dezember 1931 zum Stillstand; Brüning's Sturz verhinderte weitere Kürzungsmaßnahmen; immerhin sollte die im Dezember verfügte Senkung von Gehältern, Ruhe- und Wartegeldern, Pensionen und Übergangsbezügen bis Anfang 1934 in Kraft bleiben<sup>20</sup>.

Im ganzen fielen die Gehälter durch die Einsparungsmaßnahmen erheblich hinter die vor der Besoldungsnovelle gültigen Sätze zurück; das Einkommen der öffentlichen Bediensteten sank nominell um 18–25 %<sup>21</sup>. Gleichzeitig griffen flankierende Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung tief in das überkommene Gefüge des Beamtenkörpers ein. Zweifellos war eine gewisse Herabsetzung der Gehälter der öffentlich Bediensteten angesichts der verheerenden Auswirkungen der ökonomischen Krise gerechtfertigt. Indessen muß das Ausmaß und die Form, in der die Besoldungskürzungen durchgeführt wurden, sowie die damit von Brüning verfolgte politische Strategie ernster Kritik unterworfen werden, und das nicht nur, weil die politischen Kosten schließlich in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Einsparungen lagen.

Für Brüning trat das ursprüngliche soziale Motiv für das Notopfer gegenüber etatistischen Erwägungen gänzlich zurück. Die Kritik der Beamtenverbände, daß die Schicht der Staatsdiener durch die Notverordnungen einem „Ausnahmegesetz“ unterworfen würde, war nicht ganz unberechtigt<sup>22</sup>. Angesichts des Primats der Reparationsfrage kam es Brüning in erster Linie darauf an, die Beamtengehälter zu reduzieren, da sie von den Reparationsgläubigern als Beweis für die deutsche Zahlungsfähigkeit angeführt wurden. Dafür ist bezeichnend, daß Verwaltungsvereinfachungen mit wesentlich geringerem Nachdruck angefaßt und im Falle Preußens vom Kanzler als politisch unklug kritisiert wurden<sup>23</sup>. Der Gedanke einer allgemeinen Beschäftigtensteuer, die von den Beamtenverbänden als Ausweg im Sinne einer gerechteren sozialen Lastenverteilung anstelle der Heranziehung einzelner Berufsgruppen gefordert wurde, stand am Ende, nicht am Beginn der

---

ebd. 2366, Bl. 273 ff., sowie die scharf gehaltene Eingabe des letzteren vom 8. Oktober 1930, ebd. 2365, Bl. 369 ff.

<sup>20</sup> RGBl 1931 I, S. 738 ff.; im Gegensatz dazu war die Krisensteuer auf 1 Jahr terminiert.

<sup>21</sup> Adolf Bohlen, Die höheren Beamten nach drei Gehaltskürzungen, Das Ergebnis der Notverordnungen in Zahlen, hrsg. vom Reichsbund der höheren Beamten, Berlin 1931. Im allgemeinen sanken die Gehälter auf die Stufe vom Dezember 1924. Angesichts der kumulativen Wirkung zahlreicher Einsparungs- und steuerlicher Maßnahmen sind rechnerische Angaben über die tatsächliche Einkommensminderung schwierig. Durch ein Zulagensystem suchte die preußische Regierung die Kürzungen auf 20 % zu begrenzen, aber noch vor der 4. Notverordnung.

<sup>22</sup> Vgl. neben zahllosen anderen die Eingabe des Bundes republikanischer Beamter vom 7. November 1930, BA R 43 I/2571, Bl. 224 f.

<sup>23</sup> Brüning, a. a. O., S. 481 ff.

Brüningschen Deflationspolitik<sup>24</sup>. Zum reparationspolitischen Motiv gesellten sich wirtschaftspolitische Erwägungen, die Investitionstätigkeit nicht zu behindern. Der Kanzler wollte daher die steuerliche Belastung der freien Berufe so niedrig wie möglich halten, ja die Einschränkung des Haushaltsvolumens und damit die Besoldungskürzungen mit Steuersenkungen verbinden. Das war mit dem Konzept der „Reichshilfe“ schwerlich zu vereinbaren und mußte auf den Widerstand der Betroffenen in dem Maße stoßen, als die Besoldungskürzungen nicht nur Einschränkungen in der Lebenshaltung, sondern als unbillig empfundene Härten vor allem der unteren Einkommensgruppen und der Versorgungs- und Pensionsempfänger nach sich zogen. Das Schlagwort von dem „umgekehrten Steuerprivileg“ der Beamten und der Vorwurf ungleichmäßiger Lastenverteilung wurde damit begründet, daß die Krisensteuer, d. h. die Zuschläge zur Einkommensteuer, nicht annähernd so viel erbrachten wie die Gehaltssenkungen im öffentlichen Dienst, wobei erstere nur Einkommen von mehr als 8000 RM betrafen, letztere aber, nachdem die erst auf 2000 RM festgelegte, dann auf 1500 RM herabgesetzte Freigrenze gänzlich fallen gelassen wurde, die Gesamtheit der öffentlich Bediensteten<sup>25</sup>.

Brünings Konzept, durch möglichst niedrige steuerliche Belastungen die Investitionstätigkeit der Wirtschaft zu beleben und durch weitgehende steuerliche und direkte Subventionen die Landwirtschaft zu sanieren, auch die Furcht, die Kapitalflucht durch höhere Belastungen der Industrie zu begünstigen, erklärt die rigorosen Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten nicht hinreichend. Er erblickte den Krebschaden vor allem in der Ausdehnung der öffentlichen Haushalte und der Ausweitung der staatlichen Aufgaben; die Krise sollte in seinen Augen nicht nur der Gesundschumpfung der Industrie, sondern auch der Gesundschumpfung der Verwaltung dienen. Wie im sozialpolitischen Bereich, so bildete auch auf dem Gebiet der Beamtenbesoldung Brüning politische Leitlinie die Rückkehr zur Ausgangslage von 1914. Nach seiner Überzeugung mußte der Staat mit einer Reduzierung der Beamtenbesoldung vorangehen, um damit eine generelle Senkung der Löhne und Gehälter einzuleiten, die ihrerseits zur Herabdrückung des Preisniveaus und zur Senkung der Lebenshaltungskosten führen würde. Angesichts der Kritik der Beamtenverbände an den sozial fragwürdigen Auswirkungen der Notverordnungen wies Brüning stets auf die sinkenden Lebenshaltungskosten hin; die Beamtenvertreter machten demgegenüber geltend, daß die Preissenkung vor allem infolge der fortbestehenden Kartellabsprachen nur schleppend erfolgte

<sup>24</sup> Es handelt sich um die von Hindenburg abgelehnte NotVO, die am 30. Juni zum Sturz des Kabinetts führte; sie sah zusätzlich zur Krisen- und Bürgersteuer eine Beschäftigtensteuer von 1 ½ % vor, die jedoch auch die freiberuflichen Einkommen begünstigte und zu den Gehaltskürzungen hinzukam.

<sup>25</sup> Vgl. Die deutsche Beamtenschaft zur Notverordnung vom 5. Juni 1931, Kritik und Forderungen des Deutschen Beamtensbunds, Berlin 1931, S. 2; die Broschüre faßt die Gravamina der meisten Beamteneinigungen zusammen und sucht sie statistisch und dokumentarisch zu belegen.

und schwerlich zur Rechtfertigung vorausgreifender Gehaltssenkungen angeführt werden konnte<sup>26</sup>. Mit dem Argument, daß die Sparpolitik zu einem anhaltenden Kaufkraftverlust, damit zu weiterer Kontraktion der Wirtschaft und sinkenden Steuereinnahmen führe, näherten sich die Beamtenverbände dem Standpunkt der Gewerkschaften, während sie gleichzeitig den Einfluß der Großindustrie, die einer der stärksten Befürworter eines weitergehenden Gehaltsabbaus im öffentlichen Dienst war, auf die Kabinettsentscheidungen nachdrücklich verurteilten<sup>27</sup>.

Es ist begreiflich, daß das Verhältnis sämtlicher Beamtenverbände bis hin zu den Beamtenbeiräten des Zentrums zum Kabinett Brüning gespannt war. Die übergroße Mehrheit der Beamtenschaft gelangte nach und nach zu der Auffassung, daß Brüning trotz seiner gegenteiligen Versicherungen die Einrichtung des Berufsbeamtentums als solche untergrabe, während v. Schleicher als dessen Retter begrüßt wurde<sup>28</sup>. Mit Entrüstung wies Brüning den Vorwurf von sich, ein Feind der Beamtenschaft zu sein, aber abgesehen von dem kaum überzeugenden Argument, daß die Existenz des Berufsbeamtentums von der Haushaltsdeckung und pünktlich eingehenden, wenn auch niedrigen Gehaltszahlungen abhängt, hatte er wenig Positives vorzuweisen<sup>29</sup>. Er machte wenig Anstalten, um mit den Beamtenverbänden zu einer wenigstens äußerlichen Verständigung zu gelangen, und griff sie in der Öffentlichkeit als Vertreter engstirniger Sonderinteressen an<sup>30</sup>. Er scheute sich, deren Vertreter zu empfangen, und wenn er dies nicht vermeiden konnte, zeigte er sich selbst an den vielfach beachtenswerten technischen Verbesserungsvorschlägen der Spitzenverbände desinteressiert und konfrontierte sie, wenn überhaupt, mit *Faits accomplis*. Die anhaltenden Klagen über die mangelnde Einschaltung der Verbände in die Gesetzgebungsarbeit und bewußte Geheimhaltung

<sup>26</sup> Typisch die Eingabe des Reichsbunds der höheren Beamten vom 8. Oktober 1930, BA R 43 I/2365, Bl. 369 ff. – Die Behauptung von F. A. Hermens (Das Kabinett Brüning und die Depression, in: Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik, Festschrift für Heinrich Brüning, hrsg. von F. A. Hermens und Th. Schieder, Berlin 1967, S. 294), daß die Beamtengehälter „in keinem Fall um mehr als die Senkung der Lebenshaltungskosten reduziert“ worden wären und die Kaufkraft der Beamten unerschüttert geblieben sei, verkennt das wesentlich langsamere Absinken der Einzelhandelspreise.

<sup>27</sup> Vorstandsentschließung des DBB vom 27. November 1931, BA R 43 I/2572, Bl. 521 ff.; vgl. auch Die deutsche Beamtenschaft zur Wirtschaftslage, Wirtschaftspolitische Forderungen des Deutschen Beamtensbundes, Berlin 1931.

<sup>28</sup> Vgl. Der Beamtensbund 16 (1932) vom 20. Dezember 1932 sowie vom 7. Juni 1932. Dieselbe Kritik richtete sich gegen v. Papen.

<sup>29</sup> Dies gilt z. B. für Brünings Besprechung mit Vertretern der Beamtenverbände vom 27. Juni 1930, BA R 43 I/2365, Bl. 148 ff.; vgl. die Rede vor dem Reichsparteiausschuß der Zentrumspartei vom 5. November 1931, in: Heinrich Brüning, Reden und Aufsätze, hrsg. von W. Verne Kohl unter Mitwirkung von R. Morsey, Münster 1968, S. 81.

<sup>30</sup> Vgl. Brüning, Memoiren, S. 123 f.; als Dietrich im Januar 1931 einen Empfang der Beamtenverbände bei Hindenburg anregte, ließ Brüning antworten, dies verstärke nur die ohnehin beamtenfeindliche Stimmung in der Öffentlichkeit (BA R 43 I/2650, Bl. 254 ff.); tatsächlich fürchtete er Interventionen der Gewerkschaften.

der Vorarbeiten zu den Notverordnungen waren nur zu berechtigt. Brüning's Scheu vor der Öffentlichkeit strapazierte die Loyalität der Beamtenvertreter, für deren Rolle als Puffer zwischen der radikalisierten Mitgliedschaft und der Regierung er keinerlei Verständnis aufbrachte<sup>31</sup>.

Die vielfach brüske Abweisung der Beamtenverbände war um so problematischer, als diese in der Mehrheit den gemäßigt autoritären Kurs des Kanzlers zu unterstützen und zu sachlicher Mitarbeit bereit waren. Brüning scheint deren Gewicht völlig unterschätzt zu haben, trotz der Erfahrungen von 1927. Angesichts des bemerkenswert hohen Organisationsgrades der deutschen Beamenschaft (1931 hatten der Deutsche Beamtenbund 1,052 Millionen, der Allgemeine Deutsche Beamtenbund 172000, der Reichsbund der höheren Beamten 107000 Mitglieder; daneben bestanden zahlreiche nicht in den Spitzenverbänden vertretene regionale und fachspezifische Zusammenschlüsse) und ihres beträchtlichen parlamentarischen Rückhalts war Brüning's Abneigung gegen jede Form gewerkschaftlicher Interessenvertretung der Beamten antiquiert. Er empfand letztere als Bruch mit der Tradition eines selbstlosen, nur den Zwecken des Staates hingeebenen Berufsbeamtentums, als dessen Retter er sich wiederholt apostrophierte<sup>32</sup>. Zudem machten sich die Spitzenverbände nicht nur zum Sprecher eines besonderen Berufsstands; de facto vertraten sie die Interessen aller von der öffentlichen Hand abhängigen Gehalts-, Lohn- und Versorgungsempfänger, damit einer auch quantitativ ins Gewicht fallenden Personengruppe. Die Gesamtzahl der Beamten und Angestellten der öffentlichen Hand belief sich auf mindestens 1¼ Millionen; hinzu kamen ca. 400000 Versorgungsempfänger, dann das Personal der Reichswehr einschließlich der hohen Zahl kriegsbeschädigter Pensions- und Versorgungsempfänger; schließlich das statistisch kaum erfassbare Heer der von öffentlichen Körperschaften beschäftigten Arbeiter<sup>33</sup>.

Die Unterschätzung des politischen Einflusses der Beamenschaft durch Brüning steht in einer eigentümlichen Spannung zu der Tatsache, daß der Kanzler durchaus jene von Carl Schmitt akzentuierten Bestrebungen teilte, das Berufsbeamtentum zum maßgebenden Gegengewicht gegenüber den Auswirkungen des „labilen Koalitionssystems“ zu machen<sup>34</sup>. Brüning war geneigt, dem gebildeten und mit klaren Kompetenzen ausgestatteten Beamten eine größere Entscheidungsfreudigkeit gerade in grundsätzlichen Fragen zuzusprechen als dem Politiker, der dilatorische Beschlüsse vorzog. So beklagte er den Einfluß der Parteien auf die Personal-

<sup>31</sup> Charakteristisch ist Brüning's Besprechung mit den Beamten Spitzenorganisationen vom 1. Juni 1931, BA R 45 I/2369, Bl. 225 ff.

<sup>32</sup> Brüning, Reden und Aufsätze, a. a. O., S. 81 f.

<sup>33</sup> Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 50. Jg., Berlin 1931, S. 563; Fritz Winters, Der Deutsche Beamtenbund, Seine Entstehung und Entwicklung, Berlin 1931, S. 44; Der Personalstand der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich (Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 18), Berlin 1935, S. 16, 23 u. 26. Insgesamt ist eine Gruppe von ca. 3 Mill. Bediensteten direkt betroffen.

<sup>34</sup> Vgl. Besson, a. a. O., S. 250 ff.; Runge, a. a. O., S. 253 f.

politik der Reichsressorts und befand sich in bezug auf die Frage der Republikanisierung der Verwaltung in einem gewissen Gegensatz zur eigenen Partei, die vor allem in Preußen die Chancen politischer Ämterpatronage lebhaft wahrgenommen hatte<sup>35</sup>. Zugleich aber widerstrebte Brüning der modernen apparathaften Bürokratisierung. Aus seiner Tätigkeit im preußischen Wohlfahrtsministerium hob er als positive Erfahrung hervor, daß Verwaltungsanweisungen und Ausführungsbestimmungen dank handschriftlicher Abfassung an Kürze und Klarheit gewonnen hätten<sup>36</sup>. Hingegen ging ihm das Verständnis für die Probleme der großen Beamtenapparate der Reichspost- und Reichsbahnverwaltung ab; als Kanzler arbeitete er mit einem engen Kreis ihm persönlich ergebener Ministerialbeamten<sup>37</sup>. Ihm stand stets das Vorbild der preußischen Bürokratie des 19. Jahrhunderts vor Augen, und er glaubte, ähnlich wie Goerdeler, daß es möglich wäre, durch die Rückkehr zu preußischer Einfachheit, Sparsamkeit, Sachlichkeit und Opferbereitschaft das Rad der Geschichte zurückzudrehen.

Es wäre daher verfehlt, das Scheitern der Brüning'schen Beamtenpolitik als ein durch die Gewalt der Krise verschärftes politisches Mißverständnis deuten zu wollen. Brüning verschloß sich der Einsicht, und die Beamten der Reichskanzlei sorgten für zusätzliche Abschirmung, daß mit fortschreitender Besoldungskürzung die einzige politische Basis, die sein Kabinett neben der Abstützung auf den Reichspräsidenten hatte, verloren gehen mußte. Die Masse der Beamtenschaft gewann den Eindruck, vom Staat selbst im Stich gelassen zu werden und das Opfer einer „Politik des geringsten Widerstandes“ zu sein<sup>38</sup>. Von den eigenen Parteifreunden mußte der Kanzler sich sagen lassen, daß die Gehaltssenkungen, die regelmäßig von der Versicherung begleitet waren, die letzten zu sein, „die Gefahr einer völligen Entfremdung der Beamten gegenüber der Zentrumsparlei und einer Zerrüttung des Parteiapparats“ heraufbeschworen<sup>39</sup>. Denn aus dem „Notopfer“ war ein systematischer Gehaltsabbau geworden, dessen „schematischen“ und „willkürlichen“ Charakter die zahllosen Eingaben der Beamtenverbände besonders beklagten. In der Tat waren die niedrigen Besoldungsgruppen vielfach am stärksten betroffen; die Senkung des Kindergelds verwandelte für sie die angestrebte progressive Staffelung der Kürzungen in das Gegenteil<sup>40</sup>. Die Einbeziehung der Pensionsempfänger, der Ruhe- und Wartestandsbeamten und der Versorgungsempfänger bewirkte wegen der Anrechnung von Doppelarbeit und nebenberuflicher Tätigkeit angesichts der in den unteren Besoldungsstufen ohnehin niedrigen Ge-

<sup>35</sup> Vgl. dazu Runge, S. 37 ff.

<sup>36</sup> Brüning, *Memoiren*, a. a. O., S. 58.

<sup>37</sup> Vgl. H. Pünder, *Zusammenarbeit mit Heinrich Brüning in der Reichskanzlei 1930-1932*, in: *Staat, Wirtschaft und Politik*, a. a. O. (s. Anm. 26), S. 314.

<sup>38</sup> Bezeichnend ist, daß die NotVO vom 5. Juni 1931 allgemein als „Diktat“ empfunden wurde (z. B. die deutsche Beamtenschaft zur NotVO, a. a. O., S. 1).

<sup>39</sup> Eingabe des Beamtenbeirats der Niederschlesischen Zentrumsparlei vom 11. Mai 1931, BA R 43 I/2369, Bl. 19.

<sup>40</sup> Die deutsche Beamtenschaft zur Notverordnung, a. a. O., S. 5 ff.

hälter und Pensionen eine empfindliche soziale Härte; aber auch die höheren Gehaltsgruppen sträubten sich, in eine kontinuierliche Verschlechterung ihrer Lebenshaltung einzuwilligen, ohne daß ein Ende dieser Entwicklung abzusehen war.

Appelle an die nationale Opferbereitschaft, Gesten, wie die Kürzung der Präsidenten-, Kanzler- und Ministergehälter erst um 20%, dann 28% und die gesetzliche Ermächtigung, die Pensionen von leitenden Angestellten in der Wirtschaft herabzusetzen, konnten an der Mißstimmung der Beamtenschaft nichts ändern und ließen die nationalsozialistische Forderung, sämtliche Gehälter auf 12000 RM zu begrenzen, nur plausibler erscheinen<sup>41</sup>. Bezeichnend war, daß man zu einer „Sonderbehandlung politisch besonders wichtiger und gefährdeter Teile des Beamtentums“<sup>42</sup> übergehen mußte und schon Ende 1930 ein System der Sonderzulagen für die preußischen Polizeikräfte entwickelte; auch dem Lobbyismus des Reichswehrministeriums in der Frage der Offiziersbesoldung gab Brüning weitgehend nach<sup>43</sup>. Zeigte sich schon hier, daß man an der Schraube der Gehaltssenkung nicht beliebig weiter drehen konnte, so bewies die stürmische Massenkundgebung des an sich gemäßigten Deutschen Beamtenbundes im Berliner Sportpalast am 27. Mai 1931 das Ausmaß der Radikalisierung einer zuvor mit dem Kabinett sympathisierenden Berufsgruppe<sup>44</sup>.

Insbesondere die Herabsetzung der Pensionen und Ruhe- und Wartestandsbezüge mußte zu erbitterten Reaktionen bei der Beamtenschaft führen, da diese Maßnahmen als Eingriff in die in Art. 129 WRV geschützten „wohlerworbenen Rechte“ der Beamten und als widerrechtliche Enteignung gedeutet wurden, galt doch die Pension als ein „zurückgelegter Teil“ des Gehalts. Unabhängig von den Auslegungsdifferenzen zwischen dem Reichsfinanzhof, der die Eingriffe in Gehälter und Pensionen auf der Grundlage von Carl Schmitts Lehre der „institutionellen Garantie“ des Berufsbeamtentums rechtfertigte, und dem Reichsgericht, das dazu tendierte, übertriebene Besoldungskürzungen als Verletzung des von Art. 48 WRV nicht abgedeckten Art. 129 WRV zu betrachten<sup>45</sup>, traf die Form, in der diese Maßnahmen erfolgten, auf die nachhaltige Kritik aller Beteiligten. In der Tat war von den Besoldungskürzungen bis zur Aushöhlung der traditionellen Rechtsgrundlagen des Berufsbeamtentums kein weiter Weg. Brüning beschritt ihn mit der

<sup>41</sup> Vgl. die Entschließung der Reichsvertreter der nationalsozialistischen Deutschen Beamten vom 20. September 1931, BA R 45 I/2380, Bl. 28 ff.

<sup>42</sup> Besson, a. a. O., S. 248; vgl. v. Saldern, a. a. O., S. 141; die Begründung Brauns für die Ausnahme der Polizeikräfte von der 1. NotVO (RGBl 1930 I, S. 522 ff.) in BA R 45 I/2367, Bl. 190 ff.

<sup>43</sup> Trotz des berechtigten Einspruchs Brauns blieb es bei den am 16. Dezember von Schleicher durchgesetzten Ausnahmen für das höhere Offizierskorps; s. BA R 45 I/2572, Bl. 372 ff.

<sup>44</sup> Der DEB hatte die Kundgebung der Reichskanzlei angekündigt und vorher dringlich um einen Empfang beim Kanzler nachgesucht, der ablehnte; BA 43 I/2369, Bl. 59 ff.

<sup>45</sup> Vgl. G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Auflage, Nachdruck 1960, S. 594 f.

Dietramszeller Notverordnung vom 24. August 1931, die er in der Rückschau als „die einschneidendste staatsrechtliche Änderung seit der Weimarer Verfassung und eine Rückkehr zu den besten Traditionen der preußischen Verwaltung vor 100 Jahren“ bezeichnet hat<sup>45</sup>. In Abweichung vom geltenden Landesrecht und unter Ausschaltung der parlamentarischen Vertretungskörperschaften wurden die Landesregierungen ermächtigt, die Beamten- und Angestelltengehälter in Ländern und Gemeinden mindestens auf die Stufe vergleichbarer Reichsbeamten herabzusetzen<sup>46</sup>. Die Beamtenverbände wiesen darauf hin, daß die öffentlichen Bediensteten der Willkür der jeweiligen Behördenchefs ausgeliefert würden, und vermuteten, daß Brüning „eine Reichsreform auf dem Wege über den finanziellen Zusammenbruch der Länder“ erzwingen wolle<sup>47</sup>. Eben dies beabsichtigte Brüning, indem er den Länderregierungen die Verantwortung für Besoldungskürzungen und Verwaltungseinsparungen übertrug und die Gewährung von Reichszuschüssen zu den Wohlfahrtslasten der Gemeinden nach der Notverordnung vom Juni 1931 an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Personalwesen knüpfte. Nach seinem späteren Zeugnis rechnete er damit, daß die Länder sich, angesichts der Unfähigkeit, die Einsparungsmaßnahmen selbst durchzusetzen, bereitfinden würden, den gesamten Beamtenkörper in Ländern und Gemeinden der Reichsaufsicht zu unterwerfen, womit, wie Brüning meinte, „mit einem Schlage die finanzielle Grundlage der Reichsreform“ geschaffen sein würde<sup>48</sup>.

Die Dietramszeller Verordnung führte zu einer tiefgreifenden Zersplitterung des Besoldungswesens und der Laufbahnbestimmungen, da die Länder in einander überstürzenden Sparverordnungen jeweils eigene Wege gingen und vielfach sogar das Prinzip gleicher Besoldung gleichrangiger Beamtengruppen durchbrachen. Unter extremem Finanzdruck und unter Berufung auf die Dietramszeller Ermächtigung kam es zur Herabstufung von Beamten in niedrigere Besoldungsgruppen, zur Reduzierung der Bezüge einzelner Beamtengruppen, zur Beseitigung der Emeritierung, zur Entlassung verheirateter Beamtinnen, schließlich zur Entlassung von weiblichen Bediensteten überhaupt. Darüber hinaus bewirkten die generelle Einstellungssperre, die häufige Herabsetzung der Dienstaltersgrenze und der Beförderungstopp sowie Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und die Ersetzung von Beamten durch Angestellte<sup>49</sup>, daß der komplizierte, aber im Sinne des Berufsbeamtentums sakrosankte Mechanismus von Laufbahnbestimmungen, Beförderungreihenfolge, Dienstaltersberechnungen und vorherbestimmbarer Pen-

<sup>45</sup> Brüning, *Memoiren*, a. a. O., S. 372.

<sup>46</sup> Der DBB kommentierte am 3. September 1931 (BA R 43 I/2379, Bl. 509): „Selbst eine Notzeit, wie wir sie durchleben, berechtigt nicht dazu, die Beamten und Lehrer in Ländern und Gemeinden durch Ausschaltung sämtlicher Vertretungskörperschaften der Willkür auszuliefern.“

<sup>47</sup> Eingabe des Reichsbunds der höheren Beamten vom 3. Dezember 1931; BA R 43 I/2572, Bl. 336f.; des DBB vom 3. September; s. Anm. 46.

<sup>48</sup> Brüning, *Memoiren*, a. a. O., S. 372f., 389f.

<sup>49</sup> Brüning stimmte dieser insbesondere von Stegerwald gewünschten Tendenz zu.

sionsansprüche durcheinander geriet. Entlassene Angestellte beriefen sich nun auf die Rechtssprechung des Reichsgerichts über den „automatischen Erwerb der Beamteneigenschaft“ im Falle der Wahrnehmung „hoheitlicher“ Aufgaben und klagten Pension und Gehaltsnachzahlung ein; andererseits schlossen die Notverordnungen in vielen Fällen die Einlegung von Rechtsmitteln aus. Dies mußte allenthalben als mehr oder minder planmäßige Aushöhlung des Berufsbeamten­tums aufgefaßt werden, zumal selbst die Reichskanzlei stärkste Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit einer Regelung dieser Materien auf dem Notverordnungswege empfand<sup>50</sup> und insbesondere die unbezweifelbare Pflicht des Staates aus Art. 129 WRV, den Beamten einen „standesgemäßen Lebensunterhalt“ sicherzustellen, hinsichtlich der unteren Besoldungsgruppe zur Farce geworden war<sup>51</sup>.

Dieses beamtenpolitische Desaster war jedoch nicht einfach nur die Folge der von Brüning rigoros und vielfach mit politischer Blindheit durchgehaltenen Deflationspolitik, die vor Einsparungen auch dort nicht halt machte, wo sie finanziell überhaupt nicht zu Buche schlugen. Die Finanzlage des Reiches war nicht so katastrophal, daß nicht die größten Härten und Unbilligkeiten hätten vermieden werden können. Unabhängig davon wäre es möglich gewesen, Reichs- und Ländermaßnahmen stärker zu koordinieren, um ein Auseinanderfallen des Besoldungsrechts zu verhindern. Aber Brüning ging es um weit mehr: die durch die weitgehende Streichung der Reichszuschüsse verursachte katastrophale Finanzkrise der Länder sollte der Hebel zur Reichsreform, zur Ausschaltung der Länderparlamente und zur Stärkung der Macht des Reichspräsidenten sein<sup>52</sup>. Indessen entzog sich Preußen der insgeheim vorbereiteten „kalten“ Reichsreform, indem es die von Reichs wegen verfügten Einsparungsmaßnahmen mit größter Energie vorantrieb. Dies erklärt die scharfe Kritik, die Brüning später an dem preußischen Finanzminister Klepper, dem Nachfolger Hoepker-Aschoffs, geübt hat, zumal seine Absicht gescheitert war, das preußische Finanzministerium in Personalunion mit dem Reich durch Dietrich verwalten zu lassen<sup>53</sup>. Brüning meinte, daß es Klepper, der durch rigorose Verwaltungsvereinfachungen und weitgehenden Personalabbau die Sparpolitik des Kanzlers noch überboten und sich als dessen gelehrigster Schüler erwiesen hatte, an politischem Instinkt und an der Einsicht habe fehlen lassen, „daß eine Regierung sich nicht unnötig unpopulär machen darf“. Seine Maßnahmen seien sachlich vorbildlich, politisch aber falsch gewesen. Die Verwaltungsvereinfachungen in den agrarischen Bezirken hätten die Wähler in den preußischen Landtagswahlen zur NSDAP getrieben, und das gleiche gelte für die Verabschiedung der Schlachtsteuer noch vor den Wahlen<sup>54</sup>. Diese nahezu als Selbstkritik

<sup>50</sup> S. Schreiben des RmDI an die Reichskanzlei vom 1. Juni 1932; BA R 43 I/2556, Bl. 152.

<sup>51</sup> Vom Beamtenstandpunkt K. Beyerle, Die wirtschaftliche Sicherstellung der Beamten in der Reichsverfassung, Berlin 131, S. 26ff.

<sup>52</sup> Brüning, Memoiren, a. a. O., S. 372f., 387, 515.

<sup>53</sup> Ebd., S. 485; vgl. jedoch Saldern, a. a. O., S. 125, sowie Otto Braun, Von Weimar zu Hitler, New York 1940<sup>2</sup>, S. 354.

<sup>54</sup> Brüning, Memoiren, a. a. O., S. 481f., 522.



wirkenden Äußerungen Brünnings sind nur erklärlich, wenn sie im Zusammenhang mit seiner Absicht gesehen werden, Besoldungskürzungen und Verwaltungsvereinfachungen zum Mittel einer zentralistisch konzipierten Reichsreform zu machen. Brüning rechnete mit der Zustimmung im Reichsrat, die Länder- und Gemeindeverwaltungen durch die Einsetzung von Reichskommissaren zu mediatisieren, und er hatte aus dem gleichen Motiv heraus eine Notverordnung zur Übernahme der Länderpolizeien vorbereiten lassen und erwog wohl auch die Zentralisierung der Justizverwaltungen<sup>55</sup>.

Die Auseinandersetzungen mit Frick in Thüringen, insbesondere die Sperrung der Polizeizuschüsse des Reichs, die zur Sprengung der Koalition führten, bestärkten Brüning in diesen noch nicht voll ausgereiften Plänen, die präsidiale Regierung über den Zugriff auf den Beamtenapparat, und zwar mittels der Beamtenbesoldung, gegen den Länderföderalismus politisch zu erzwingen. Dies Konzept konnte sich mit dem einer Zählung der Nationalsozialisten in Koalitionsregierungen der Länder, denen Polizei und Justiz entzogen war, verbinden<sup>56</sup>. Die Instrumentalisierung der Wirtschaftskrise zur Lösung des Reparationsproblems besitzt ihr klares Pendant in Brünnings Instrumentalisierung der Finanzkrise zur Durchsetzung der von ihm angestrebten zentralistischen Reichsreform. Diese Politik ist in mancher Beziehung als Flucht nach vorn und als Versuch der Machtbehauptung angesichts der schwindenden parteipolitischen Basis des Kabinetts zu werten; sie suchte, die Folgen der ursprünglich überwiegend außenpolitisch motivierten Deflationspolitik<sup>57</sup> innenpolitisch fruchtbar zu machen. Mit der beabsichtigten Reduzierung des parlamentarischen Einflusses auf den Bereich der Budgetbewilligung und der Kontrolle von Regierung und Verwaltung zielte sie darauf ab, der Beamtenschaft die staatstragende Rolle zurückzugeben, die sie im preußischen konstitutionellen System bis 1918 behauptet hatte. Aber abgesehen von den grundlegenden Veränderungen im Beamtenkörper seit 1914, zerschlug Brünnings Deflationspolitik die Voraussetzungen dazu, indem sie die „staatspolitische“ Einsicht und Opferbereitschaft des Beamtentums überspannte und entscheidend zu einer weiteren Schwächung der Homogenität des Beamtenkörpers beitrug.

Brüning neigte dazu, die von Besson eindrücklich beschriebene „Politisierung der Bürokratie“<sup>58</sup> zu bagatellisieren oder für eine vorübergehende Erscheinung zu halten. Dabei zeigten die Erfahrungen, die der preußische Innenminister mit der zunehmend verfassungsfeindlichen Aktivität auch höherer Beamter anlässlich des Volksentscheids zur Auflösung des preußischen Landtags und dem anwachsenden Stimmenanteil von NSDAP und KPD bei der kasernierten Polizei anlässlich der preußischen Landtagswahlen machte<sup>59</sup>, daß der Einfluß der radikalen Parteien

<sup>55</sup> Ebd. S. 569f.

<sup>56</sup> Ebd. S. 568.

<sup>57</sup> Vgl. zusammenfassend den Beitrag von Hermann Graml, in diesem Heft, S. 134ff.

<sup>58</sup> Besson, a. a. O., S. 250f.; vgl. Schulz in: Die nationalsozialistische Machtergreifung, a. a. O., S. 482.

<sup>59</sup> Runge, a. a. O., S. 248; vgl. Carl Severing, Mein Lebensweg, Bd. II, Köln 1950, S. 275f.

in der Beamtenschaft bedrohliche Ausmaße annahm. Das Ansteigen der kommunistischen Beamtenagitation wurde vom Innenministerium besorgt registriert<sup>60</sup>. Gleichzeitig erwies sich die von Nikolai, Heydebrand und der Lasa, Fabricius und vor allem Jacob Sprenger betriebene nationalsozialistische Beamtenagitation als recht wirkungsvoll, obwohl der 1930 begründete „Kampfbund für deutsche Beamte“ wenig in den Vordergrund trat<sup>61</sup>. Schon vor dem September 1930 waren die Beamten in der NSDAP-Mitgliedschaft klar überrepräsentiert, und es muß als sicher gelten, daß es in den Ländern und Gemeinden zahlreiche Sympathisanten gab, die nur vor den disziplinarischen Konsequenzen eines Parteibeitritts zurückscheuten<sup>62</sup>. Um so bedeutsamer ist, daß Brüning die von den republikanischen Beamtenverbänden, von Wirth und Dietrich und einigen Ländern geforderten und in Preußen bereits verfügten Maßnahmen gegen die Betätigung von Beamten für die NSDAP bewußt hinauszögerte, im September 1931 „wegen der vordringlichen Sanierungsaufgaben des Reichskabinetts“, nach dem Rücktritt Wirths in Rücksicht auf die Haltung des nachfolgenden Innenministers, im Januar 1932, trotz des gemeinsamen Drängens von Groener und Dietrich, wegen der bevorstehenden Reichspräsidentenwahlen. Der schließlich von Groener am 3. Mai 1932 vorgelegte Erlaßentwurf über die politische Betätigung von Beamten vermied die Nennung der NSDAP und legte den Beamten politische Zurückhaltung, insbesondere das Verbot, in politischen Versammlungen Dienstkleidung zu tragen, auf; selbst diese halbherzige Maßnahme blieb nicht nur wegen des Rücktritts von Groener unerledigt und fand mit dem von Bracht für Preußen verfügten Uniformverbot ein wenig rühmliches Ende<sup>63</sup>. Unbezweifelbar geht dieses Versagen der Reichsregierung auf Brüning selbst zurück, der Koalitionsverhandlungen zwischen dem Zentrum und der NSDAP, unter anderem in Hessen, nicht gefährden wollte.

Wichtiger freilich sind die politisch-psychologischen Folgen der Beamtenpolitik und der mit ihr verbundenen Strategie Brünings. Die von v. Papen vollzogene Gleichschaltung Preußens unterschied sich von Brünings Plänen und dessen eher trickreichem Konzept durch Rücksichtslosigkeit und Plumpheit, weniger in grundsätzlicher Hinsicht. Brünings Absicht, die Energien der Parteien in einem obsolet gewordenen Länderparlamentarismus leer laufen zu lassen und sich direkt auf den Beamtenapparat zu stützen, setzten v. Papen und Bracht auf ihre Weise, mit dem „Massenhinauswurf republikanischer Beamter“ unter dem Vorwand der Verwaltungsvereinfachung in die Wirklichkeit um<sup>64</sup>. Brüning protestierte aufs schärfste dagegen, aber Papen benützte doch nur ein Instrumentarium, das Brüning für

<sup>60</sup> Schreiben des RMdI an die Nachrichtenstellen der Länder vom 20. Juni 1930 über kommunistische Beamtenagitation; BA R 58/1119, Bl. 215 ff.

<sup>61</sup> Vgl. Mommsen, a. a. O., S. 27 f.

<sup>62</sup> Partei-Statistik, Bd. I, 1935, S. 53; Mommsen, a. a. O., S. 21.

<sup>63</sup> Vgl. BA R 45 I/2557, Bl. 25 ff.; MinBlV, 93. Jg. (1932), S. 787.

<sup>64</sup> Vgl. Runge, a. a. O., S. 239.

sich bereitgelegt hatte<sup>65</sup>. Nicht weniger bedeutsam war, daß die kontinuierliche Senkung der Beamtengehälter, die von der Beamtenschaft, zusammen mit den Abbaumaßnahmen der Länder, als schleichende Gefährdung ihrer beruflichen und materiellen Existenz aufgefaßt wurde, die Widerstandskraft der Bürokratie in Reich, Ländern und Gemeinden gegen die nationalsozialistischen Diktaturpläne gelähmt hat. Die formelle Beseitigung der subjektiv-öffentlichen Rechte der Beamten im Dritten Reich war durch die auf dem Verordnungswege vorgenommenen Eingriffe des Kabinetts Brüning in ihre verfassungsrechtlichen Garantien vorbereitet worden. Mit seinen beamtenpolitischen Maßnahmen verspielte Brüning selbst die geringen Chancen einer autoritären Stabilisierung der Republik.

---

<sup>65</sup> Brüning, *Memoiren*, a. a. O., S. 619: „Meine ausgearbeiteten Pläne und Notverordnungen, die sich alle im Rahmen der Verfassung bewegten, wurden sinn- und planlos zu verfassungswidrigen Zwecken benützt“; vgl. aber ebd., S. 515.

## II. Westdeutschland zwischen 1945 und 1949 - Faktoren, Entwicklungen, Entscheidungen

THILO VOGELSANG

### EINFÜHRUNG IN DIE PROBLEMATIK

Der Sprung über die Schwelle des Jahres 1945, die Eröffnung des weiten Feldes der Nachkriegszeit – der „neueren“ Zeitgeschichte – für die Forschung, stellt hier und heute keine Zielprojektion, keine „Forderung“ mehr dar. Seit etwa einem Dezennium wird auf diesem Gebiete gearbeitet, werden Versuche unternommen, zentrale Fragestellungen zu konzipieren, die Stofffülle zu durchdringen und erste Antworten zu gewinnen. Dafür, daß solchen Bemühungen gleichwohl der Geruch des Neuartigen nach wie vor anzuhaften scheint, gibt es eine plausible Erklärung. Das Novum liegt in einer deutlich gewordenen Unbefangenheit der jüngsten Vergangenheit gegenüber, deren Behandlung immer weniger jener besonderen Motivationen bedarf, wie sie noch vor zwanzig Jahren bei der Hinwendung zum Nationalsozialismus erforderlich waren. Indem die Vergangenheit jetzt „unteilbar“ geworden zu sein scheint, vermag die Geschichtswissenschaft nunmehr bei der „Ortsbestimmung der Gegenwart“ kräftig mitzuwirken, nachdem es ihr gelang, sich angesichts der wachsenden Bedeutung der Thematik rechtzeitig benachbarten Disziplinen beizugesellen. Ihre Aufgabe ist es, erlebte Gegenwart in historische Perspektiven einzubringen.

Als engere Arbeitsgebiete haben sich in den letzten Jahren ergeben: die Zeit der Militärregierung, die Gründung der Bundesrepublik Deutschland sowie – auch schon – die vielschichtige Problematik der Ära Adenauer (mit einstweiligem Schwerpunkt auf deren Anfängen bis etwa 1952/53). Ich darf an dieser Stelle die 50er Jahre außer Betracht lassen. Meine Ausführungen werden den beiden ersteren Bereichen gewidmet sein, gedacht als Anleuchtung einzelner Probleme, kombiniert mit Beschreibungen von Zusammenhängen.

Begonnen sei mit der Feststellung, daß sich beide Gebiete, also Besatzungszeit und Gründungsperiode, für Ansätze und Fragestellungen gegenseitig bedingen und überlagern, daß Abgrenzungen gegeneinander schwer zu ziehen, daß Zäsuren kaum zu setzen sind. Die Gründe dafür sind sicher weniger in der Rasanz der damaligen Entwicklung zu suchen, sondern mehr noch bei den zahlreichen gewichtigen Faktoren machtpolitischer und ideologischer Natur, welche jenem Zeitabschnitt das Gepräge gaben und direkt wie indirekt in unserem Lande bereits zu einem Zeitpunkt bemerkbar wurden, als erstmals vorsichtige Anzeichen für eine Politik in und mit Deutschland registriert werden konnten. Und als sich die Diplomatie des Mißtrauens innerhalb von drei Jahren zu Rivalität und Feindschaft gewandelt hatte, gehörte die deutsche Frage längst zu den die Welt erregenden Streitobjekten, und zwar auf allen Ebenen, während zugleich deutsche Politiker

von Statisten zu Mitwirkenden wurden, – zu „Kombattanten“, wie man wohl sagen darf.

Diese Ballung des „Gleichzeitigen“ aber macht die Arbeit der Sichtung und Deutung nicht eben leicht. Der Historiker, dem sich jener entscheidende Abschnitt deutscher Nachkriegsgeschichte als Aufgabe immer wieder anbietet, wird daher – ungeachtet seiner methodischen Entscheidungen – stets die Ganzheit des Geschehens ins Auge zu fassen haben. Er wird selbst bei sachlich oder regional begrenzten Themen oft genug zu den „größeren“ Ereignissen hingelenkt werden und andererseits bei umfassenderen Problemstellungen an der Berücksichtigung des Speziellen und Lokalen nicht vorbeikommen. Denn gerade in der Vielgesichtigkeit der Aspekte liegt das Typische dieses verhältnismäßig kleinen Abschnitts deutscher (und auch europäischer) Geschichte. Zwei Hinweise mögen das verdeutlichen.

Die schleichende Auflösung der Anti-Hitler-Koalition, beginnend im Winter 1945/46 mit einem fortschreitenden Konsens-Zerfall, bezog sich nicht nur auf die mit Kriegsende erreichten strategischen und politischen Positionen. Sie zerstörte vielmehr auch das Bewußtsein einer weltweiten antifaschistischen Solidarität, wie sie sich in den Vorkriegs- und Kriegsjahren herausgebildet hatte. An ihre Stelle traten im Zuge eines „Wechsels der weltpolitischen Konjunktur“ (Hans Rothfels) schon Ende der 40er Jahre die Anfänge einer ideologischen antikommunistischen Blockbildung. Später hat dann die amerikanische Political Science eine neuartige Totalitarismus-Theorie erarbeitet und damit den Umpolungsvorgang weiter unterstützt. Den eigentlichen Umschwung aber, den Stimmungswandel, erfuhren die Deutschen der Westzonen in seinen einzelnen Etappen sozusagen am eigenen Leibe und ließen sich von ihm mittragen. Die Mehrzahl des Volkes fühlte sich (sei es aus Überzeugung, Angst oder nur Emotion) plötzlich in Übereinstimmung mit den Siegern; die Wünsche namentlich der älteren Generation nach restabilisierten Verhältnissen gingen konform mit dem Abwehrwillen der amerikanischen Politik. Auch von hier aus sollte daher die den Deutschen im Blitzverfahren abverlangte Option für ein nur westdeutsches Staatswesen gesehen werden, und nicht zuletzt hat gerade die antikommunistische Komponente im Leben der neuen Republik zu deren restaurativem Habitus mit beigetragen.

Der zweite Punkt: Die generellen Komplikationen reichten von der Ebene des Sicherheitsrates der eben gegründeten Vereinten Nationen bis herunter zum Alltag der Besatzungspraxis beiderseits der west-östlichen Demarkationslinie in Deutschland. Vor allem aber: der Zerfallsprozeß setzte die an der Kriegskoalition beteiligten westlichen Staaten keineswegs frei, sondern hatte ihre rasche Zuordnung auf die USA zur Folge, sobald nämlich Washington 1947 aus dem besatzungspolitischen Lernergebnis des Vorjahres heraus eine neue Europa-Politik zu entwickeln begann. Angesichts der wirtschaftlichen Zwangssituation Englands und Frankreichs hat es dabei an Zusagen und sanftem Druck nicht gefehlt. Die Verkündung der Truman-Doktrin entlastete die britische Position im östlichen Mittelmeer spürbar, während die finanziellen Schwierigkeiten Londons schon aus Kosten-

gründen eine etwaige britische Alternative zur Zonenverschmelzungspolitik General Clays nicht mehr zuließen. Nach Marshalls Juni-Rede begann sogar Paris – projektierte Zentrale künftiger ERP-Zusammenarbeit – zwischen 1947 und 1948 den Abbau wichtiger, bislang als unabdingbar geltender deutschlandpolitischer Zielvorstellungen zu erleben, als nunmehr Politiker und Publizisten die Frage diskutierten, ob nicht am Ende eine sowjetische Bedrohung höher einzuschätzen sei als die deutsche und was daraus an Konsequenzen erwachsen würde.

Die Zwischenbilanz bisheriger Forschungsergebnisse läßt freilich deutlich werden, daß unser heutiger Erkenntnisstand über die Tätigkeit der drei Militärregierungen und deren Abhängigkeit von den heimischen Ressorts als noch sehr unvollständig bezeichnet werden muß. Zwar ist das Wissen von der Genesis und dem Verlauf der amerikanischen Deutschlandpolitik zuletzt dank der Arbeiten John Gimbels zunehmend breiter geworden, doch sind Untersuchungen über die britischen Ziele und Konzepte erst im Anfangsstadium, und bezüglich Frankreichs fehlen derartige Themenstellungen ganz. So kann z.B. die vorhin angedeutete Frage nach einer möglichen britischen „Alternative“ bislang ebenso wenig schlüssig beantwortet werden wie diejenige, ob es vielleicht eine spezifische Politik der Labour Party in Sachen Deutschland gegeben hat. Auch mangelt es zur Zeit noch an Detail-Einsichten darüber, in welchem Maße und in welchen Formen zwischen 1946 und 1947 die Einflußnahmen radikalliberaler und prosovietischer Persönlichkeiten auf die Tätigkeit von OMGUS in Washington und „an der Front“ selbst zurückgedrängt worden sind.

Die hier skizzierten Abläufe auf den Szenerien der Gleichzeitigkeit dürfen uns indessen nicht zu einer deterministischen Betrachtungsweise verführen. Kenner der Materie betonen zu recht, daß im Mai 1945 das Schicksal der besiegten Nation (und damit die Lösung ihrer Probleme) völlig offen war und daß darüber hinaus den vier Siegern die politische, die gesellschaftliche und die wirtschaftliche Struktur Deutschlands gewissermaßen „zur Disposition“ stand. Hier bot sich ein Betätigungsfeld eigener Art wie nie zuvor in der deutschen Geschichte.

Trotz vorsichtigen Abwartens in der allerersten Zeit waren bald Wille und Ehrgeiz, deutsche Geschichte zu gestalten, bei allen Besatzungsmächten zu erkennen: wesentliche Teile des Potsdamer Abkommens – die „Demokratisierung“ betreffend – galten als verbindliches Programm. Doch die Besiegten erfuhren in dieser Hinsicht keine einheitliche Gestaltung ihrer Angelegenheiten, sondern erlebten, von einander durch Zonengrenzen getrennt, eine fortschreitende und sich rasch verstärkende Divergenz der Sieger, und das in einem Zeitraum, in welchem ihre zur Mitarbeit bereiten Repräsentanten Stufe um Stufe mehr Initiativ- und Entscheidungsbefugnisse zugesprochen erhielten. Daneben prägten sich methodische Unterschiede der Besatzungspolitik, ja Vorlieben aus: die Briten förderten politische Organisationen und zentrale Administrationsformen, die Amerikaner favorisierten Institutionen, welche einer föderativen Grundordnung dienen sollten, und die Franzosen gedachten über ein Nebeneinander von streng beaufsichtigten Landesverwaltungen nicht hinauszugehen. In der Gesellschaftspolitik

freilich war allen dreien – wenn auch abgestuft – eine deutliche Zurückhaltung gemeinsam, sofern gravierende Neuerungen und Reformen zur Debatte standen<sup>1</sup>. Allein die Sowjetunion begann mit einer Demokratisierung ihrer Besatzungszone, in rigorosen Formen und mit dem Endziel einer völligen Veränderung der sozialen wie wirtschaftlichen Strukturen.

Den eigentlichen Problemreichtum liefern uns natürlich die „Kontrollierten“ selbst, wobei ich hier einschränkend lediglich die Westzonen anspreche. Hier begegneten sich der erwähnte Gestaltungswille der Alliierten und die lautlose Entschlossenheit deutscher Persönlichkeiten, an der Liquidierung nationalsozialistischer Systemreste mitverantwortlich teilzunehmen und den Wiederaufbau mit einzuleiten. Diese Männer, die bei den verwaltungspolitischen Neuanfängen in führende Stellungen gelangten, waren in der Mehrzahl schon in der Weimarer Zeit hervorgetreten; ihre Namen hatten zumeist auf den „weißen Listen“ der Siegermächte gestanden. Doch sie „verwalteten“ oder „regierten“ nicht nur, sondern wurden auch im Verkehr mit den Sachwaltern der Besatzungsmächte zu Mitträgern eines ebenso vielstufigen wie vielseitigen Gesamtvorganges, den man heute mit „Interaktion“ zu bezeichnen sich angewöhnt hat, – „Interaktion“ auf der Grundlage von sowohl lockeren als auch institutionalisierten Begegnungsformen, letztere besonders auf der Ebene der Länder und oberhalb von ihnen<sup>2</sup>.

Jene „Mitträgerschaft“ ist dann spätestens ab 1946 auch von den Führern der großen Parteien angestrebt worden; ihre unterschiedliche Goutierung durch die Beauftragten der Militärgouverneure bewirkte freilich, daß Männer wie Adenauer und Schumacher zwar in der britischen Zone an Kontakten mit dem Hauptquartier wenigstens in einem bescheidenen Maße teilhatten, daß dagegen sie und ihresgleichen in der amerikanischen Zone kaum zum Zuge kamen, ein Umstand, der ihre Rivalität zu den gerade von Clay auffallend bevorzugten Länderchefs nur noch steigerte. Wesentlich höher muß daher, vom Wirtschaftsrat einmal abgesehen, die den Parteien verbliebene Aktivität ihrer Fraktionen in den Landtagen und vorher in den Landesversammlungen bewertet werden, wo sie, beginnend mit den Verfassungsdiskussionen, an der spezifisch „westlichen Demokratiegründung“ mitwirken konnten. Auch in diesem Bereich hat damals „Interaktion“ stattgefunden, wenn man etwa an die Tätigkeit des amerikanischen „Interdivisional Committee on Land Constitutions“ und seiner Verbindungsoffiziere zu den einzelnen Ländern denkt. Die Verfassungsarbeit in der amerikanischen und in der französischen Zone war schon 1946 bzw. 1947 beendet, in der britischen Zone zog sie sich weitaus länger hin<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Peter Hüttenberger, Die Anfänge der Gesellschaftspolitik in der britischen Zone, in diesem Heft, S. 171.

<sup>2</sup> Vgl. Lutz Niethammer, Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes, in diesem Heft, S. 177.

<sup>3</sup> Zu den beiden damals entwickelten Demokratie-Konzepten siehe Karlheinz Nieclauß, Demokratieverständnis und politische Grundsatzdiskussion in Westdeutschland 1945–1949, in diesem Heft, S. 189.

Betrachtet man das Demokratie-Verständnis der Deutschen nach 1945, so wird man zweierlei festzustellen haben:

1. daß dieses Verständnis bis zu den ersten Jahren der Bundesrepublik hauptsächlich auf die staatliche Ordnung fixiert geblieben ist, kaum jedoch auf die Gesellschaft, deren Charakter als Element der Demokratie noch nicht voll ins Bewußtsein gerückt war,

2. daß das Demokratie-Verständnis eine deutliche Bezogenheit auf den Weimarer Zeitabschnitt aufzuweisen hatte. Sie war erkennbar in zwei Verhaltensweisen der älteren Politikergeneration: einmal in der Distanzierung von den Struktur-mängeln dieser Republik und den daraus resultierenden negativen Erfahrungen, und zum anderen in der bewußten Anknüpfung an – trotz allem – verbliebene demokratische Traditionen der Weimarer Zeit.

Zugleich aber wurden in der angeschlagenen (und kompromittierten) bürgerlichen Welt Deutschlands durch vorgreifende Maßnahmen der westlichen Alliierten wesentliche Strukturelemente wiederhergestellt, darunter nahezu alles, was in der Ära Hitler lediglich mit dem Makel einer Gleichschaltung behaftet gewesen war. Es blieb ferner die Bürokratie der wirtschaftlichen Güterverteilung mit ihren speziellen Dienststellen, die erst der NS-Staat geschaffen hatte, am Leben einschließlich lokaler Restkader des Reichsnährstandes<sup>4</sup>.

So ist den Deutschen die Herstellung eines Kontinuitätsbewußtseins bereits in der Zeit „zwischen Reich und Bundesrepublik“ verhältnismäßig leicht gefallen. Trotz Zerfall des Reiches, Auflösung Preußens und Zerstörung des nationalsozialistischen Systems waren die weitaus meisten Grundmauern mittlerer und unterer Staatlichkeit erhalten geblieben, und die bürgerliche Lebenswelt als herkömmliche Vorstellung und Verhaltensweise schien kaum Schaden genommen zu haben. Unter diesen Voraussetzungen aber und in Ansehung der vorhin skizzierten anderen Faktoren (im Bündel der „Gleichzeitigkeiten“) war der Weg zur Bundesrepublik Deutschland nur mehr kurz.

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu Christoph Weisz, *Organisation und Ideologie der Landwirtschaft 1945–1949*, in diesem Heft, S. 192.



PETER HÜTTENBERGER

## DIE ANFÄNGE DER GESELLSCHAFTSPOLITIK IN DER BRITISCHEN ZONE

Die Gesellschaftspolitik der britischen Besatzungsmacht in Deutschland zwischen 1945–1949 ist, solange die Akten des Foreign Office und der Control Commission in Germany (British Element) noch nicht zugänglich sind, in ihren Motivationen und in ihrer Prägung durch das Vorbild der englischen Staatspraxis undeutlich erkennbar. Dennoch erlauben die Quellen der deutschen Behörden, vor allem die gedruckten Gesetze, Verordnungen und Anweisungen, ferner die zahlreich überlieferten Korrespondenzen der deutschen Staatskanzleien und Ministerien mit ihren Regional Commissioners wenigstens die Wiedergabe eines Bildes in großen Umrissen.

Man kann die britische Gesellschaftspolitik in zwei Phasen einteilen, deren Übergänge allerdings fließend sind. Die erste Phase dauerte vom Einmarsch der alliierten Streitkräfte im Frühjahr 1945 – die Monate bis zur Potsdamer Konferenz Anfang August 1945, die im wesentlichen der Orientierung dienten, eingerechnet – bis etwa zum Spätsommer 1947. Die anschließende zweite Phase erstreckte sich bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Mai 1949.

Die Haltung der Briten in der ersten Phase wirkt, gemessen an den Überlegungen der Kriegszeit, wenig planvoll, behutsam tastend und kaum ausgewogen. Sie schwankt zwischen liberalen und sozialistischen Grundsätzen, wobei das britische Modell der Gesellschaftspolitik eine bedeutende Rolle spielt. So litt namentlich die Arbeiterschaft der Zone, die in die Labour-Regierung hohe Erwartungen gesetzt hatte, unter dieser Ambivalenz. Zwar förderte die Militärregierung im Sommer 1945 die Gründung von Betriebsräten, deren anfänglichen Einfluß auf die Unternehmungsleitungen sie wohl als Druckmittel gegen die Kapitaleigentümer durchaus duldete, sie favorisierte außerdem propagandistisch und personalpolitisch den Einfluß der sich damals konstituierenden Gewerkschaften, und zwar sowohl beim Aufbau der Parteien als auch bei der Reorganisation der Kommunal- und Provinzialverwaltungen, aber andererseits enttäuschte sie die deutsche Arbeiterschaft durch das von ihr mitentschiedene Betriebsrätegesetz vom April 1946, das weit hinter den Erwartungen nach paritätischer Mitbestimmung zurückblieb, ja schon erworbene Positionen wieder verschlechterte<sup>1</sup>.

Vor allen Dingen enttäuschte das britische Eingreifen in die Gründungsvorgänge der Gewerkschaften. Im Sommer 1945 hatte sich in Nordrhein um Hans Böckler, dem späteren Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes, und Karl Arnold, ab 1947 Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, ein überparteilicher Siebener-Ausschuß gebildet, dem schon vor 1935 bekannte Arbeiter-

<sup>1</sup> Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 7. 4. 1946, Betriebsrätegesetz, Amtsblatt des Kontrollrates Nr. 6.

vertreter angehörten. Dieser Ausschuß strebte entschieden die Organisationsform der Einheitsgewerkschaft an und seine Absichten wurden sowohl von einer westdeutschen Funktionärskonferenz der Gewerkschaften in Düsseldorf, Ende November 1945, als auch von dem CDU-Gründer in Berlin, Jakob Kaiser, ausdrücklich gebilligt. Die Besatzungsmacht erhob dagegen Einspruch und erzwang unter Mitwirkung eigens aus England angereister Gewerkschaftsfunktionäre schon im Dezember 1945 von der deutschen Seite eine Vereinbarung über die Gründung autonomer Industriegewerkschaften, angeblich um die Arbeiter nicht einer kleinen Gruppe von Spitzenfunktionären auszuliefern<sup>2</sup>. Der Kontrollrat genehmigte am 3. 6. 1946 in der Tat dann nur „Verbände industrieller Gewerkschaften“ und stellte lediglich den Aufbau eines zonalen Gewerkschaftsverbandes in Aussicht<sup>3</sup>. Wichtiger für die Gliederung der künftigen Gesellschaft in Deutschland war jedoch, daß die Briten den Plänen der Gewerkschaften hinsichtlich der Bodenreform<sup>4</sup>, der Sozialisierung der Grundstoffindustrien<sup>5</sup>, Banken und Versicherungen ihre Zustimmung versagten und daß sie ebenfalls die von Arnold im Januar 1946 vorgeschlagene paritätische Mitbestimmung auf bezirklicher und provinzieller Basis eher hemmten als förderten.

Die Mitbestimmung vermochte Böckler lediglich, freilich in Übereinstimmung mit den von der Demontage bedrohten deutschen Unternehmern, im Bereich des Bergbaues sowie der Eisen- und Stahlindustrie durchzusetzen. In der Frage der Demontage schließlich handelten die Briten geradezu gegen die erklärten Interessen der deutschen Arbeiterschaft, ja sie waren sogar bereit, deren Auflehnung gegen die Vernichtung der Arbeitsplätze, z. B. in Bochum und Bergkamen, mit bewaffneter Gewalt zu brechen<sup>6</sup>.

Die Militärregierung verschleppte also die langfristigen Forderungen der Gewerkschaften ad kalendas graecas, andererseits gab sie gegenüber deren kurzfristigen Wünschen nach, so unterstützte sie u. a. lohnpolitische Verlangen oder gewährte Verbesserungen in Versicherungsfragen. Man kann sich daher des Eindruckes nicht entziehen, daß auf englischer Seite eine soziale Konzeption nicht

<sup>2</sup> Neue Westfälische Zeitung vom 4. 12. 1945 und 12. 12. 1945. In die Diskussion schalteten sich gegen die Einheitsgewerkschaft prominente Gewerkschaftsfunktionäre Großbritanniens wie William Lawther, Präsident der Bergarbeitervereinigung und Jack Tanner, Präsident der Vereinigten Metallarbeiter-Verbände, ein.

<sup>3</sup> Kontrollratsdirektive Nr. 31 vom 3. 6. 1946, Amtsblatt des Kontrollrats Nr. 8.

<sup>4</sup> Verordnung Nr. 105 vom 4. 9. 1947, Amtsblatt der britischen Militärregierung Nr. 21. Die VO zielte zunächst auf eine Verringerung des wirtschaftlichen und politischen Einflusses der Großgrundbesitzer. Im Verlaufe der folgenden beiden Jahre revidierten die Briten jedoch ihre Haltung und verweigerten dem vom Land Nordrhein-Westfalen verabschiedeten Bodenreformgesetz ihre Zustimmung.

<sup>5</sup> Das von einer Mehrheit von SPD, KPD, Deutscher Zentrumspartei und linkem Flügel der CDU verabschiedete Gesetz zur Sozialisierung des Bergbaues in Nordrhein-Westfalen wurde von der Militärregierung nicht genehmigt.

<sup>6</sup> Treue, Wilhelm, Die Demontagepolitik der Westmächte nach dem II. Weltkrieg, Göttingen 1967.

vorhanden war, sondern vielmehr die Neigung bestand, sich die Gewerkschaften durch kleine Vergünstigungen gefügig zu machen und sie so als Instrument zur Disziplinierung der Arbeiterschaft im Interesse einer bequemen Besatzungspolitik zu benutzen.

Demgegenüber waren die Briten auch keineswegs unternehmerfreundlich. Sie verfügten kurz nach dem Einmarsch aufgrund des von General Eisenhower erlassenen Gesetzes Nr. 52<sup>7</sup> eine Vermögenssperre für Großgrundbesitzer, ferner für Mitglieder von Aufsichtsräten und für Direktoren im Bereich des Kreditwesens sowie der Industrie. Der Field Security Service nahm dann im November 1945 116 Persönlichkeiten des Bergbaues sowie der Eisen- und Stahlindustrie ohne Rücksicht auf ihre frühere Zugehörigkeit zur NSDAP fest und verhaftete einige Monate später zahlreiche Unternehmensleiter der Textilbranche<sup>8</sup>.

Ferner gaben die Briten der Entnazifizierung zunächst bewußt eine Wendung gegen die Kapitaleigentümer<sup>9</sup>. So hieß es z.B. in einer Zonenexekutivanweisung Nr. 3, daß in Industriegegenden sich die deutschen Entnazifizierungsausschüsse vorwiegend aus Vertretern der Arbeitnehmerinteressen und Gewerkschaften zusammensetzen sollten, aber auch in anderen Gegenden sollten nach Tunlichkeit Gewerkschaftsvertreter zugezogen werden. KPD und SPD fühlten sich daher berechtigt, die Entnazifizierung als Mittel gesellschaftlicher Veränderung zu werten. Schließlich griff die Militärregierung durch Beschlagnahme des gesamten Bergbaues, der IG-Farben, der Eisen- und Stahlindustrie und der Fa. Friedrich Krupp tief in alte industrielle Vermögensstrukturen Deutschlands ein<sup>10</sup>. Gegenüber diesen restriktiven Maßnahmen behandelten die Briten die Interessenverbände der Unternehmer auffallend großzügig im Sinne eines liberalen Wirtschaftssystems. Einige deutsche Provinzialbehörden, so Nordrhein und Hannover, bemühten sich schon im Sommer 1945 in Zusammenarbeit mit noch tätigen Verbandsfunktionären, Industriellen und Kaufleuten, zunächst wenigstens die Industrie- und Handelskammern sowie die Fachverbände der Wirtschaft als Hilfsorgane bürokratischer Wirtschaftsverwaltung im Stile der während des Krieges entwickelten Praxis wieder aufleben zu lassen, da ein liberales Marktsystem angesichts des Zusammen-

<sup>7</sup> Die britische Militärregierung verfügte die Übernahme des Gesetzes Nr. 52 in der VO Nr. 4 vom 14. 7. 1945, Amtsblatt der britischen Militärregierung Nr. 4; deutscher Kommentar zum Gesetz Nr. 52 samt Nachfolgeverordnungen, in: Der Neuaufbau in Deutschland, Wirtschaft und Verwaltung in den einzelnen Besatzungszonen, Minden 1947, 3 III 13.

<sup>8</sup> Neue Rheinische Zeitung vom 5. 12. 1945 und Neue Westfälische Zeitung vom 27. 11. 1945.

<sup>9</sup> Fürstenau, Justus, Entnazifizierung, Ein Kapitel deutscher Nachkriegspolitik, Neuwied 1969.

<sup>10</sup> Allgemeine Verfügung Nr. 2 vom 18. 11. 1945, IG-Farben-Industrie-AG, bekanntgemacht am 20. 11. 1945; Allgemeine Verfügung Nr. 3 vom 16. 11. 1945, Fa. Fr. Krupp; Allgemeine Verfügung Nr. 5, Kohlenbergwerke und angegliederte Betriebe im britischen Kontrollgebiet. Die beigelegte Liste umfaßt insgesamt 67 Betriebe. Allgemeine Verfügung Nr. 7 vom 20. 8. 1946, Eisen- und Stahlunternehmungen, abgedruckt in: Amtsblatt der Militärregierung Nr. 5.

bruches des deutschen Wirtschaftsraumes nicht vorstellbar erschien. Die Technical Instructions Nr. 9 und Nr. 10 der Economic Subcommission vom 20. 10. 1945<sup>11</sup> erlaubten zwar den Wiederaufbau der Verbände, beschränkten deren Funktion aber auf die Beratung der Militärregierung in Fragen der Vergabe von Permits, auf die Unterstützung der einzelnen Firmen, die Vergabe von Gutachten und die Förderung der Berufsausbildung.

Eine Vorschrift der britischen Militärregierung vom 13. 8. 1946 erhob sie endgültig zu Interessenvertretungen der Wirtschaft<sup>12</sup>.

Die Industrie- und Handelskammern dagegen standen 1945/46 im Zeichen großer Ungewißheit hinsichtlich ihrer Rechtsnatur. In ihrer Gründungsphase ignorierten sie die Entwicklung des Dritten Reiches<sup>13</sup> und richteten sich zunächst nach den Rechtsgrundlagen der Weimarer Zeit, aber andererseits unternahmen die Gewerkschaften 1946 energische Vorstöße zu deren Umwandlung in paritätisch besetzte Wirtschaftskammern, Vorstöße, die am 18. 2. 1947 in Wuppertal zu einer wenig folgenreichen Vereinbarung über die Schaffung von gemeinsamen Wirtschaftsausschüssen führten<sup>14</sup>. Demgegenüber waren die Unternehmer bestrebt, die Kammern als reine Privateinrichtungen, nunmehr auch frei von öffentlich-rechtlichen Aufgaben, aufzubauen. Eine Anordnung der britischen Militärregierung vom 27. 11. 1946 entsprach im wesentlichen diesem Wunsch und konstituierte die Kammern vorläufig als Interessenorganisationen liberaler Natur, deutete jedoch auch an, daß damit einer künftigen deutschen Gesetzgebung nicht vorgegriffen werden sollte<sup>15</sup>.

Andererseits stellten die Briten der Bildung einer machtvollen zentralen Interessenvertretung der deutschen Industrie zunächst unüberwindbare Hindernisse in den Weg. Die entsprechenden Bemühungen gingen vom „Fachverband der Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie“ unter Leitung von Fritz Berg und der „Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl“ unter Wilhelm Beutler (FDP) aus. Auf einer Tagung im August 1946 in Wuppertal trafen sich 25 der inzwischen wieder gegründeten Verbände und verlangten „eine Vereinigung der industriellen Wirtschaftsverbände“, ein Wunsch, den die Briten strikt ablehnten. Daraufhin kam ersatzweise eine Konferenz der Verbandsgeschäftsführer zustande, die die auftauchenden Probleme zunächst in lockerer Form koordinierte und die sich erst nach

<sup>11</sup> Hierzu: Der Neuaufbau in Deutschland (s. o.), 3 II 4 D 1.

<sup>12</sup> Hierzu: Der Neuaufbau in Deutschland (s. o.), 3 II 4 D 1. Technical Instruction Nr. 12 über die Einrichtung von Wirtschaftsverbänden und über ihre Aufgaben vom 23. 8. 1946, Economic Subcommission, in: Der Neuaufbau in Deutschland (s. o.), 3 II 4 D 4.

<sup>13</sup> Gauwirtschaftskammerverordnung vom 20. 4. 1942 in: RGBl, S. 189.

<sup>14</sup> Bekanntgabe der von bevollmächtigten Vertretern der Gewerkschaften der britischen Besatzungszone und der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in der britischen Zone am 18. 2. 1947 in Wuppertal vereinbarten Grundsätze für Bildung, Aufgaben und Arbeitsweise von Wirtschaftsausschüssen, abgedruckt in: Mitteilungsblatt des Verwaltungsamts für Wirtschaft (VAWMBI) 1947, S. 77.

<sup>15</sup> Anordnung der britischen Militärregierung vom 27. 11. 1946, abgedruckt in: Der Neuaufbau in Deutschland (s. o.), 3 II 4 B 1.

der Reorganisation des Frankfurter Wirtschaftsrates im Frühjahr 1948 in eine lose Arbeitsgemeinschaft umwandeln durfte. Der Bundesverband der Deutschen Industrie konnte erst ein Jahr später ins Leben gerufen werden<sup>16</sup>.

Es scheint, daß die britische Politik in der ersten Phase sowohl gegenüber den Gewerkschaften als auch gegenüber den Unternehmern weitgehend nach dem Machtverteilungsprinzip verfuhr, wobei im frühen Stadium der Besatzungszeit aufgrund noch kriegsbedingter Industriellenfeindlichkeit sie den Arbeitnehmern leichte Vorzüge einräumte. Dieser Mangel an klaren Regelungen, die sich konzeptionell einmal an heimischen Vorbildern orientierten und das andere Mal an den Zuständen der Weimarer Republik, ist wohl auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Erstens taktierten die Londoner Regierung und die Kontrollkommission (Britisches Element) aus nationalen und besatzungspolitischen Interessen abwartend gegenüber dem sich anbahnenden Konflikt zwischen den USA und der UdSSR und zweitens bestanden Spannungen zwischen der Militärregierung in Deutschland und dem Labour-Kabinett in London sowie zwischen sozialistisch eingestellten Besatzungsoffizieren, vor allem in dem in personalpolitischen Angelegenheiten wichtigen Geheimdienst, und den freilich zahlreicheren konservativ-liberalen Offizieren. Hinzu kam schließlich noch, daß manche hohe britische Militärs und Beamte, selbst der Gouverneur Brian Robertson, sich auf gesellschaftlich-persönlicher Ebene mit deutschen Adeligen und Industriellen arrangierten und deshalb zuweilen auch deren Interessen berücksichtigten. So konnten deutsche Politiker mit einiger Berechtigung behaupten, die Bodenreform sei im wesentlichen an den standesmäßigen Querverbindungen der Großgrundbesitzer zwischen Deutschland und Großbritannien und an der englischen Hochschätzung großer Güter gescheitert<sup>17</sup>.

Die zweite Phase ab Sommer 1947 bietet gegenüber der ersten ein einfacheres Bild. Die Briten gaben weitgehend den Versuch einer eigenständigen Gesellschaftspolitik auf und schwenkten auf den eindeutig liberalen Kurs der Amerikaner um. Diese Wendung entsprang vor allem den Bedürfnissen Englands, das seit Sommer 1947 unter einer schweren Pfundkrise litt, nach wirtschaftlicher Unterstützung durch die USA, insbesondere hinsichtlich der Versorgung der eigenen Zone, die dem britischen Steuerzahler hohe Lasten aufbürdete. So hat sich die englische Militärregierung in ihrer schwachen Position Zurückhaltung auferlegt, als z.B. der amerikanische Gouverneur Lucius Clay in der Sozialisierungsfrage persönlich Druck auf den Leiter des Mindener Wirtschaftsrates, Viktor Agartz, ausübte und so in aller Öffentlichkeit in das britische Besatzungsgebiet hineinregierte<sup>18</sup>. Sie nahm außerdem die Entflechtung der deutschen Industrie nach den Vorstellungen

<sup>16</sup> Fünf Jahre BDI, herausgegeben vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Bergisch Gladbach 1954.

<sup>17</sup> Lünenborg (Deutsche Zentrumsparlei) vor dem Landtag von Nordrhein-Westfalen am 13. 1. 1949, Stenographisches Protokoll der Plenarsitzung, S. 1548.

<sup>18</sup> Herald Tribune vom 31. 1. 1947.

der Amerikaner in Angriff, obgleich ihr in der ersten Zeit eher eine Zentralisation der Wirtschaftsverwaltung im Sinne eines Plansystems vorgeschwebt hatte. Ferner verzögerte sie die von den deutschen Parlamenten betriebenen Sozialisierungsversuche mit dem Argument, das seien gesamtdeutsche Angelegenheiten<sup>19</sup>, wobei spätestens seit Einführung der Währungsreform 1948 der Aufbau einer künftigen Marktwirtschaft feststand. Schließlich unterstellten die Briten die beschlagnahmten Betriebe deutschen Treuhandverwaltungen, an deren Spitze sie mit Heinrich Kost (Deutsche Kohlenbergbauleitung), Heinrich Dinkelbach (Stahltreuhänder) und Robert Lehr, Männer liberaler Wirtschaftsgesinnung und Interessen beriefen. Adenauer bezeichnete im Januar 1947 im Wirtschafts- und Sozialausschuß der CDU deshalb auch die Treuhandverwaltungen als Übergangerscheinungen und Statthalter bis zu der von den Amerikanern gewünschten Reprivatisierung der Unternehmen<sup>20</sup>.

Die zweite Phase bildete also die Vorbereitung und Überleitung zur sozial-liberalen Marktwirtschaft der Bundesrepublik.

---

<sup>19</sup> So General Bishop in einem Schreiben an den Landtagspräsidenten von Nordrhein-Westfalen, J. Gockeln, am 23. 8. 1948, LD II-651 vom 23. 8. 1948.

<sup>20</sup> Protokoll der Sitzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der CDU vom 7. 1. 1947, Hauptstaatsarchiv Düsseldorf, RWN 116.

LUTZ NIETHAMMER

ZUM VERHÄLTNISS VON REFORM UND REKONSTRUKTION  
IN DER US-ZONE AM BEISPIEL DER NEUORDNUNG DES  
ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Peter Hüttenberger hat in seinem Abriss der gesellschaftspolitischen Entwicklung der britischen Zone gezeigt, daß deutsche Reformbestrebungen scheiterten, weil die Briten sich zunächst auf nichts festlegen wollten, später aber von den Amerikanern abgehalten wurden, Reformen zuzulassen. Indessen gab es auch auf amerikanischer Seite genuine Reformziele im Bereich der politischen Ordnung. Am Beispiel soll hier gezeigt werden, daß auch diese Ziele nur selten erreicht wurden und zum Teil nur geringe, indirekte Fortschritte in der angestrebten Richtung von bleibender Bedeutung waren. Dafür gibt es vor allem drei Gründe:

1. fanden die Amerikaner im deutsch-alliierten Interaktionsprozeß keine gleichgerichteten Partner von hinreichender politischer Bedeutung;
2. entsprangen ihre Ziele spezifisch amerikanischen Traditionen und waren keine angemessene Antwort auf die deutsche Frage nach dem Ende des Faschismus; und
3. unterlagen diese Ziele im Widerstreit mit der seit Mitte 1945 in der US-Zone verfolgten Rekonstruktionspolitik bzw. deren Auswirkungen.

Während der Besatzungszeit war der deutsche Verwaltungsapparat in den deutsch-amerikanischen Beziehungen zugleich Medium und Gegenstand der Auseinandersetzung. Das daraus resultierende Dilemma hatte sich schon während der Planungsphase angekündigt<sup>1</sup>. So unterschiedlich die auf die Kriegszielpolitik Einfluß nehmenden Kräfte in USA die politische und wirtschaftliche Rolle Deutschlands im Rahmen ihrer jeweiligen Weltneuordnungsstrategien einschätzten, so einhellig wurde das engere Faschismusproblem innerhalb der Deutschlandpolitik im Kern als politisches – moralisches, personales, institutionelles – verstanden: eher als Herausforderung, den Überbau umzustrukturieren, denn als Frage der Gesellschaftsordnung. Zwar spielten wirtschaftliche Interessen in der Deutschlandpolitik eine hervorragende Rolle, in der Behandlung des Faschismusproblems jedoch zeigte sich der Interessenhorizont der amerikanischen Politik in der Verkürzung der Fragestellung. Ökonomische Aspekte reduzierten sich hier auf umstrittene Akzidentien (Dekartellisierung, Bodenreform), während die Eigentumsordnung als solche tabu blieb. Der faschistische Überbau sollte vernichtet und an seiner Stelle ein liberaler Verfassungsstaat etabliert werden, der auf einer breiten Verteilung von Macht und Eigentum (broadly based democracy) aufbauen sollte,

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag versteht sich im wesentlichen als Erweiterung der Fragestellung meines Buches „Entnazifizierung in Bayern, Säuberung und Rehabilitierung unter amerikanischer Besatzung“, Frankfurt 1972, nach der positiven Seite hin. Wo im folgenden Quellen- und Literaturverweise fehlen, vgl. deshalb die diesbezüglichen Darlegungen in dieser Arbeit.

wobei freilich die einzelne Ausgestaltung noch nicht festgelegt war und kontrovers sein mochte. Angesichts der liberalen Grundlagen des amerikanischen Regierungssystems, dem Fehlen einer der kontinentaleuropäischen vergleichbaren Beamtenstaatstradition und der – daraus und aus dem Präsidialsystem sich ergebenden – hochgradigen Personalisierung aller Politik in USA stimmte man darin überein, daß die Vernichtung des Faschismus vom Staatsapparat her und dieser wiederum von der personellen Seite angepackt werden sollten. Die preußisch-bürokratische Tradition, als autoritäre Voraussetzung des Faschismus interpretiert, galt es zu unterbrechen, den Apparat zu dezentralisieren, seine Funktionäre auszuschalten, wo nicht zu bestrafen. Jedoch – und an diesem sich in der Praxis schnell durchsetzenden Planungselement konnte auch Morgenthau Intervention wenig ändern – eine funktionsfähige Verwaltung aufrechtzuerhalten oder wiederaufzubauen, sollte den Amerikanern ihr neuerworbener Einflußbereich in Europa nicht sogleich wieder entgleiten.

Auf deutscher Seite gab es nur in begrenztem Umfang Partner und Grundlagen für eine solche Politik. Dazu gehörte natürlich nicht die Bürokratie des NS-Staates, die vielmehr per definitionem der Haupt-Gegner war. Ähnliches galt aber auch weitgehend für die nicht-nationalsozialistischen politischen Exponenten des Bürgertums, weil diese sich eben auf diese Bürokratie – freilich nach Eliminierung der in sie eingedrungenen NS-Outsider – stützen wollten, um mit einer Notstandsverwaltung die Zusammenbruchskrise, von der ein politischer Linksrutsch befürchtet wurde, „unpolitisch“ zu stabilisieren. Die deutsche Linke auf der anderen Seite, worunter hier die Masse der Sozialdemokraten, Kommunisten und Gewerkschafter zusammengefaßt werden kann, mochte zwar in der antibürokratischen Grundtendenz mit den Amerikanern gehen, wollte im Gegensatz zu diesen aber nicht dabei stehenbleiben, denn für sie lag die Herausforderung des Faschismus zuerst in der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Zwischen autoritärer Überbrückung und sozialistischer Umgestaltung mußten die Amerikaner auf eine schmale Schicht – die liberale Minderheit des Bürgertums und den rechten Flügel der Sozialdemokratie – rekurrieren, um sie als Instrument und Partner zugleich zu gewinnen. Sie sollte als autochthone Führung die von der Besatzungsmacht intendierte Verschmelzung von Liberalisierung und Rekonstruktion mittragen.

Zur Verdeutlichung des liberalen Reformdilemmas sei hier das jetzt wieder aktuelle Problem des öffentlichen Dienstes herausgegriffen, weil es im Unterschied zu den von amerikanischer Seite von vorn herein abgelehnten sozialistischen Kernforderungen erlaubt, in die Widersprüche der Liberalisierungsdiktatur einzuführen<sup>2</sup>. Die Beamtenfrage konnte man von der personellen oder von der struktu-

<sup>2</sup> Die Restaurationsliteratur der letzten Jahre (Badstübner, E. Schmidt, Deppe u. a., usw.) hat zwar deutlich gemacht, daß es der deutschen Arbeiterbewegung nach 1945 an Strategien und organisatorischer Geschlossenheit mangelte, um gegen das Veto Clays in der Sozialisierungsfrage und gegen die amerikanische Politik im allgemeinen wirksam anzukämpfen; sie läßt jedoch eine Präzisierung des Bezugsrahmens ihres Zentralbegriffs vermissen. Der geschichtliche Begriff der – z.B. französischen – Restauration setzt eine zumindest ansatz-



rellen Seite her anpacken. Vergrößert läßt sich sagen, daß die deutsche Rechte weder Säuberung noch Neuordnung des öffentlichen Dienstes in dem von den Amerikanern intendierten Sinne wollte, die deutsche Linke aber beides zugleich, während sich die Militärregierung der Strukturfrage erst zuwandte, nachdem sie mit der Säuberung an ihrem eigenen Wunsch nach ökonomisch-administrativer Stabilisierung ihrer Zone gescheitert war. Deren soziale Folgen aber ließen weder den Amerikanern noch der liberalen Führungsschicht der Länder den nötigen politischen Spielraum in der Neuordnungsfrage. Deshalb bewegte die Reformpolitik zwar vorübergehend große Massen, diese standen aber in keinem Verhältnis zu ihren bleibenden Ergebnissen. Nicht in ihnen, sondern in der Erfahrung der liberalen Reformversuche selbst liegt deshalb die Bedeutung dieser Politik. Die Grundprobleme, die sich bei einer demnach notwendigen entwicklungsgeschichtlichen Betrachtung ergeben, können hier nur holzschnittartig herausgearbeitet werden, wobei ein Vier-Phasen-Schema die Übersicht erleichtern mag.

In der *ersten Phase*, die bis zum Herbst 1945 der dilatorischen Stabilisierung des vorgefundenen, sich auflösenden Verwaltungsapparats diente, wurde – zunächst aus Sicherheitsgründen – eine Verhaftungs- und Entlassungsaktion eingeleitet, die neben den NS-Organisationen vor allem die Bürokratie traf<sup>3</sup>. Sie legte gerade auch

---

weise Revolution voraus. Sollte sich der Sprachgebrauch nun darauf beziehen, daß in der sogenannten Stunde Null eine virtuelle Revolution angesetzt wird und sich für die Folgezeit ungefähr die Gleichung Restauration = Faszisierung ergibt, so müßten zumindest analytisch die Amerikaner als bloß externer Faktor aus dem Zusammenbruch des Faschismus ausgeschieden und zugleich nachgewiesen werden, daß es im Zusammenbruch ein aktionsfähiges deutsches Revolutionssubjekt gab. Bis zu einem solchen Postulat ist aber bisher m. W. noch niemand gegangen, wenn auch die Absicht bei Schmidt/Fichter, der Unterstellung, als seien die Arbeiter in politischer Apathie aus dem Faschismus in die Besatzungszeit hinübergedämmert, differenzierend entgegenzuwirken, berechtigt ist. Andererseits könnte mit dem Restaurationsbegriff aber auch gemeint sein, daß in der Nachkriegszeit die Gesellschafts- und Verfassungsordnung der Weimarer Republik – mit gewissen Modifikationen – wiederhergestellt worden sei. Die Begriffsvoraussetzung Revolution bezöge sich dann auf den Nationalsozialismus und spräche entweder diesem revolutionäre Qualität zu oder reduzierte den Revolutionsbegriff auf Veränderungen der politischen Institutionen und der internationalen Handlungsbedingungen. Demgegenüber erscheint mir der langfristige Trend der Besatzungspolitik in den Westzonen eher in dem Begriffspaar politische Liberalisierung und Rekonstruktion der materiellen Lebens- und Produktionsbedingungen, was zusammengenommen die Stabilisierung der gefährdeten Gesellschaftsordnung mitumgreift, eingefangen werden zu können. Der widerspruchsvolle transnationale Interaktionsprozeß der frühen Nachkriegszeit, der m. E. in seiner Grunddynamik eher in die Richtung einer Liberalisierung Deutschlands zielte, wird damit politisch gegenläufig zur Restaurationsthese bewertet, die auf die Legenden von der Stunde Null und von der unterschiedlichen Qualität der US-Interessen vor und nach dem Ende der Anti-Hitler-Koalition bzw. vom revolutionären Charakter des NS-Regimes angewiesen ist.

<sup>3</sup> Grundlegend für die Erforschung der Entnazifizierung war William E. Griffith, *The Denazification Program in the United States Zone of Germany*, Ph. D. Diss. masch., Harvard 1950. Vgl. auch Justus Fürstenau, *Entnazifizierung*, Neuwied/Berlin 1969; John D. Montgomery, *Forced to be free*, Chicago 1957.

in den wegen ihrer Spezialisierung schwer ersetzbaren Fachressorts und Sonderverwaltungen den höheren Dienst praktisch lahm und zehrte den Rest derart aus, daß die in der Zusammenbruchskrise sprunghaft gestiegenen administrativen Leistungsanforderungen in keiner Weise erfüllt werden konnten. Während diese Aktion anlief, fiel dies nicht so sehr auf, weil die Militärregierung weitgehend selbst Verwaltungs- und Regierungsaufgaben übernommen hatte und die Produktion darniederlag. Die Struktur des deutschen Apparats war auf der Ebene der Kommunen und Mittelinstanzen ohne wesentliche Änderungen übernommen worden. Die Militärregierung trat in die Fußstapfen der Reichsressorts, Statthalter, Gauleiter und setzte deutsche Behördenchefs ein, die sie entweder aus den parteipolitisch im Dritten Reich nicht hervorgetretenen Beamten derselben Behörden oder aus dem Kreis der verbliebenen politischen Beamten der Weimarer Republik auswählte. War dieses Reservoir erschöpft oder nicht fündig, kamen zuweilen Outsider zum Zuge<sup>4</sup>. Eine Demokratisierung der Verwaltung wurde in dieser Phase nicht angestrebt, vielmehr blieb die Säuberung zunächst rein negativ, wobei die dem übernommenen Apparat aufgepropften Nicht-Nazis ein Symbol künftiger Demokratie darstellen sollten<sup>5</sup>. Da das zersplitterte Verwaltungssystem auf Militärregierungsebene integriert wurde, blieben den Deutschen nur archaische Koordinationsmittel wie Kuriere, Landbereisungen, Landrätetagungen usw., die von den unteren Behördenchefs, die deutscher Aufsicht enthoben waren, als das „erste Sprossen der Demokratie“<sup>6</sup> ausgegeben wurden – angesichts des administrativen Chaos eine recht sanguinische Bezeichnung für die Vereinbarungen der Vizekreiskönige. Verwaltungsrekonstruktion und bürokratische Säuberung in schematisch festgelegten Belastungsklassen erwiesen sich jedoch alsbald als Widerspruch, da die meist bürgerlichen Verwaltungschefs gegen die Entnazifizierung Sturm liefen

<sup>4</sup> Das War Department hatte schon früh empfohlen, innerhalb der Bürokratie zu bleiben und unpolitische zweite Männer bzw. den gehobenen Dienst heranzuziehen (vgl. C. W. Wickersham, *The Government of Occupied Territory*, in: *Proceedings of the American Society of International Law* 37 (1943), S. 27 ff.). OSS warnte hiervor und plädierte für die Weimarer politischen Beamten im Ruhestand (vgl. War Dep. Pamphlet 31–113: *German Principles of Administration and Civil Service in Germany*, S. 5f.). Für die Spitzenposten hat man sich im Ganzen an den zweiten Rat gehalten: nach Feststellungen von Ulrich Schröder (Bochum) gehörten von den ersten von den Amerikanern eingesetzten Minister-, Senats-, Ober- und Regierungspräsidenten je ca. 30 % zur SPD bzw. zum Zentrum/BVP/CDU, 17 % waren ehemalige Liberale oder Deutschnationale; der Rest, meist Beamte, gehörte zu keiner Partei. Nur ca. 25 % jedoch hatten vor oder im Dritten Reich keine Regierungs- und Verwaltungspraxis in führender Stellung erworben. Von den Sozialdemokraten konnten nur Jacob Steffan (Rheinessen) und Hermann Brill (Thüringen) nicht dem rechten Flügel zugeordnet werden.

<sup>5</sup> Vgl. Carl Joachim Friedrich, *Three Phases of Field Operations in Germany*, in: C. J. Friedrich and Ass., *American Experiences in Military Government in World War II*, New York 1948, S. 238 ff.

<sup>6</sup> So Reinhold Maier, *Ein Grundstein wird gelegt*, Tübingen 1964, S. 93 ff. Landrätetagungen, Oberbürgermeisterversammlungen bzw. Landbereisungen durch übergeordnete Verwaltungsspitzen sind aus allen Bezirken der US-Zone belegt.

und sie verschleppten, wo immer sie konnten. Angesichts des drohenden Scheiterns ihrer Notstandsverwaltungen fürchteten sie, von den sich wiedergründenden Parteien sowohl für ihre meist gegen gesellschaftliche Selbstorganisation gerichtete Politik<sup>7</sup> wie auch für die ihnen aufgezwungene Säuberung verantwortlich gemacht zu werden. Und es schreckte sie die Vorstellung, die Entlassungen könnten die Krise des verunsicherten Bürgertums entscheidend verschärfen und einer radikalen Opposition von rechts oder mehr noch von links Führungskräfte zuführen.

Die zweite Phase reichte etwa von der Gründung der Länder im September 1945 bis zu den Landtagswahlen Ende 1946. Hier versuchten die Amerikaner, durch eine „zonale Initiative“<sup>8</sup> den toten Punkt in Verwaltung und Wirtschaft ihrer Zone zu überwinden, damit eine dezentralisierte Ersatzorganisation für die an Frankreich gescheiterten Zentralverwaltungen zu schaffen und zugleich angesichts der Demobilisierung des Besatzungsapparats die Konsolidierung der Verwaltung an die Deutschen abzustößten. Darunter wurde nunmehr die subsidiäre Selbstregierung auf mittlerer Ebene und die Etablierung der Dienstaufsicht der Länder über die Selbstverwaltungskörper bei gleichbleibend strikter Kontrolle durch die Besatzungsmacht, die nun aber indirekt durch die Landeszentralen ausgeübt wurde, verstanden. Die wiedergegründeten Parteien wurden als Legitimierungsorgane in die starren Allparteienkoalitionen der Länderregierungen integriert. Dadurch sollte die Demokratisierung einerseits in die kontinuierliche Entwicklung der Auftragsverwaltungen eingebunden und andererseits auf das Ziel eines liberalen Parlamentarismus bezogen werden. In diesem Rahmen wurden eine Vielzahl von Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Staatsapparate ergriffen, die sich auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstes zu zwei Grundentscheidungen summierten: 1. Rehabilitierung der Masse der entlassenen Beamten durch das Befreiungsgesetz; 2. Vertagung einer strukturellen Neuordnung, die sich am deutlichsten darin manifestierte, daß in den Westzonen das „Deutsche Beamtengesetz“ von 1937 nicht aufgehoben wurde.

Der damaligen Öffentlichkeit ist der Zusammenhang des im Winter 1945/46 geschaffenen *Entnazifizierungsgesetzes*<sup>9</sup>, das die Säuberung auf deutsche Spruch-

<sup>7</sup> Die ältere Form, welche „unpolitische Verwaltung“ als Gegensatz zu den Parteigründungsgruppen verstand, scheiterte bald an ihrem Kollisionskurs. Beherrschend war dann die Bildung beratender Beiräte zumindest auf kommunaler Ebene, die meist nach einem Proporzschlüssel aus Partei- und Interessenverbandsvertretern zusammengesetzt wurden und diese integrieren sollten. Die Parteien wurden damit als Kommunikations- und Koordinationsapparate in die noch lückenhafte Verwaltung eingebaut, ohne diese kontrollieren zu können; im Konfliktfall blieb den Behördenchefs der Hinweis auf den Auftragscharakter ihrer Verwaltungen.

<sup>8</sup> Vgl. John Gimbel, *Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945–1949*, Frankfurt 1971, S. 59ff.

<sup>9</sup> Text und Kommentar am besten bei Erich Schullze, *Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus*, München 1946, 3. Aufl. 1948; englischer Text und Kontrollvorschriften in dem vom Special Branch des Office of Military Government for Bavaria herausgegebenen sogenannten Blue Handbook: *German Denazification Law and all Implementations and American Directives*, 2. Aufl. o. O. (München) 1947.

kammern übertrug, mit der Restauration der Verwaltung weitgehend verborgen geblieben. Dies war auch so beabsichtigt. Die Insider auf deutscher wie amerikanischer Seite wollten im Gewande einer spektakulären Ausweitung der Entnazifizierung und ihrer Umwandlung in ein strafgerichtsartiges Verfahren die Rehabilitierung des größten Teils der zuvor ausgeschalteten Beamten- und Managerschicht einleiten. Die Mittel zu diesem Zweck waren: Individualisierung der Verfahren, kaum beweisbare Tatbestände bei freier Beweiswürdigung, Rechtfertigung mittels allgemeiner Zeugnisse über die Gesamtpersönlichkeit des Betroffenen (die sogenannten Persilscheine) und die ableistbare Sühne (im Gegensatz zur Entlassung als dauernder Diskriminierung). Die Gesetzgeber hatten zwar überwiegend auch die Absicht, die „eigentlichen Nazis“ bleibend aus öffentlichen Ämtern auszusondern. Da man sich in dem von der Militärregierung gesteuerten Konsensverfahren aber über keine praktikable Nazidefinition einigen konnte, wurde dieses Problem in die Einzelfallentscheidung atomisiert und den Spruchkammern zugeschoben. Unter dem Druck der Öffentlichkeit, von der zwei Drittel durch dieses Gesetz in Mitleidenschaft gezogen waren, und der neuen Feindbestimmung mit zunehmender Zuspitzung des Kalten Krieges, lösten es die Spruchkammern durch eine Massenrehabilitation, von der nur extrem gelagerte Sonderfälle ausgenommen waren. Über die Hälfte der Personen, die ein Spruchkammerverfahren über sich ergehen lassen mußten, waren – meist höhere – Funktionäre des Tertiärsektors, über ein Drittel Bedienstete der öffentlichen Hand – nicht zuletzt, weil die Beamten schon vor 1933 in der NSDAP um mehr als das Doppelte überrepräsentiert waren und danach in der Kumulierung von NS-Mitgliedschaften und -Ämtern den Rekord hielten<sup>10</sup>.

Die anfängliche Durchführung des Befreiungsgesetzes bis Anfang 1947 erzeugte einen katastrophalen Personalengpaß in der Verwaltung. Auf der einen Seite wurden alle Personen, die politisch belastet waren, aus öffentlichen Ämtern „über gewöhnlicher Arbeit“ bis zu ihrem Spruchkammerverfahren ausgeschlossen, was zu einem grauen Personalmarkt für Spezialisten führte. Auf der anderen zog die Durchführung der Spruchkammertätigkeit einen erheblichen Teil der politisch Unbelasteten, die für die Wahrnehmung öffentlicher Ämter in Frage gekommen wären, von der eigentlichen Regierungsarbeit ab und band ihn in dieser entscheidenden Übergangsperiode in einer denkbar undankbaren Aufgabe, in der er seine längerfristigen Chancen verspielen mußte<sup>11</sup>. Darüberhinaus wurde jedoch einer Neurekrutierung des öffentlichen Dienstes auch ausgewichen, weil dies die soziale Krise des Bürgertums verschärft, den eingeleiteten Rehabilitierungsprozeß sinn-

<sup>10</sup> Nachweise an Hand einer Stichprobe in: *Entnazifizierung in Bayern*, a. a. O., S. 553–565.

<sup>11</sup> Da das Spruchkammerpersonal stark fluktuierte, stehen hier genaue Zahlen nicht zur Verfügung. Immerhin müssen in der US-Zone mehrere Tausend in richter- und staatsanwaltsähnlicher Funktion in den Spruch- und Berufungskammern gewirkt haben. Hinzu kommen noch das Personal der Ministerien, der Apparat der Ermittler und Auswerter, die vor den Spruchkammern praktizierenden Verteidiger, die Treuhänder sowie die Beisitzer der Spruchkammern.

los gemacht, eine deutliche Machtverschiebung zugunsten der Arbeiterbewegung bedeutet und die Hinnahme eines vorübergehenden Leistungsabfalls in der Verwaltung notwendig zur Folge gehabt hätte. Vielmehr wurde überwiegend an den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtenums festgehalten, in denen die Staatsfunktionäre in der Regel auf Lebenszeit Laufbahnen innerhalb einer Leistungshierarchie einschlagen, sich dabei einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis inklusive eines besonderen Strafrechts unterwerfen und dafür durch das Privileg versorgungsrechtlicher Sicherheit entschädigt werden. Zwar neigten viele Reformer in der Militärregierung dazu, dies eher als eine Züchtung von autoritärem Opportunismus und privilegierter Immobilität und als Hemmnis einer Liberalisierung der Gesellschaft zu betrachten und sie vermochten auch zunächst die Auffassung durchzusetzen, daß mit der Entlassung belasteter Beamter ihr Dienstverhältnis ersatzlos beendet werde und versorgungsrechtliche Ansprüche an den Staat entfielen<sup>12</sup>. Grundsätzlich blieb jedoch in den Westzonen anders als in der SBZ, in der die Beamtenverhältnisse mit dem Untergang des Reiches für beendet erklärt und das Deutsche Beamtengesetz aufgehoben wurde<sup>13</sup>, dieses Gesetz in entnazifizierter Form für die Reichsbeamten in Kraft. Die meisten Länder folgten diesem Beispiel, in der US-Zone insbesondere Bremen; aber auch Württemberg-Baden und Bayern legten es ihren Landesbeamtengesetzen vom November 1946 zugrunde<sup>14</sup>. Dabei entsprachen sie im wesentlichen einem Vorschlag Walter Jellineks, der in einem Exemplar des NS-Beamtengesetzes mit roter Tinte die Mitwirkungsrechte der NSDAP, die rassischen Diskriminierungen und die Verpflichtung auf den Führer herausgestrichen und den Rest zu einem „den besten deutschen Überlieferungen entsprechenden Gesetzgebungswerk“ erklärt hatte<sup>15</sup>. In der Tat enthielt es die Quintessenz des deutschen Beamtenrechts, wie es im 18. und 19. Jh. gewachsen, 1873 kodifiziert, 1907 erweitert, von den Art. 128–131

<sup>12</sup> Für eine qualifizierte Kritik an den Besonderheiten des deutschen Beamtensystems, die auch in der Militärregierung Gehör fand, vgl. Arnold Brecht, *Personnel Management*, in: Edward H. Litchfield and Ass., *Governing Postwar Germany*, Ithaca, N.Y., 1953, S. 263 ff. (Bes. S. 273, 278 ff.); John H. Herz, *German Officialdom Revisited*, in: *World Politics* 7 (1954) S. 63 ff. Daß die Entlassung belasteter Beamter eine völlige und ersatzlose sein müsse, hatten die Special Branch Offiziere stets festgestellt. Die deutsche Gesetzgebung kam dieser Erfordernis zunächst nach, eröffnete jedoch im gleichen Zuge Wiedereinstellungsmöglichkeiten für Mitläufer und Minderbelastete unter Berücksichtigung ihrer wohlverworbenen Rechte. Vgl. „VO Nr. 113 zur Regelung der Rechtsverhältnisse der vom Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus betroffenen Beamten“, Art. 5, 6f. (Bayer. GVBl. 1947, S. 82 ff.).

<sup>13</sup> Um ein antifaschistisch-demokratisches Deutschland, Dokumente aus den Jahren 1945–1949, hrsg. von den Ministerien für Auswärtige Angelegenheiten der DDR und der UdSSR, Berlin (Ost) 1968.

<sup>14</sup> Beamtengesetz für Württemberg-Baden v. 19. 11. 1946 (RegBl. Württ.-Bad. 1946, S. 249 ff.); Bayerisches Beamtengesetz v. 28. 10. 1946 (Bayer. GVBl. 1946, S. 49 ff.).

<sup>15</sup> Jellinek an Swart (hess. Staatskanzlei) v. 3. 1. 1946 mit Anlage „Das Deutsche Beamtengesetz vom 26. Januar 1937, durchgesehen und den heutigen Verhältnissen angepaßt von Dr. Walter Jellinek“ v. 16. 11. 1945 (Hauptstaatsarchiv Wiesbaden 1126/10, Bl. 170–246).

Weimarer Reichsverfassung kaum modifiziert garantiert worden war und vereinheitlichte im wesentlichen – unter Berücksichtigung Weimarer Reformentwürfe und nationalsozialistischer Treueanforderungen und Mitwirkungsrechte – das Reichsrecht mit den Bestimmungen der Länder und Kommunen<sup>16</sup>. Entfernte man die akzidentiellen Zutaten des NS, so kehrte man in der Tat zur Tradition des Berufsbeamtentums von vor 1933 zurück – die Frage war nur, ob nicht gerade auch diese zum Faschismus beigetragen hatte. Jetzt, 1946, traten hierzu nur die Verpflichtung des Beamten, nicht durch ein Bekenntnis, sondern durch sein Verhalten die verfassungsmäßige Ordnung zu wahren, sowie die Disqualifizierung der NS-Hauptschuldigen und -Aktivisten und die Schaffung zentraler Personalämter hinzu<sup>17</sup>, die jedoch in der Praxis nicht die von den Amerikanern erhoffte Wirkung einer Objektivierung der Auswahl und einer zentralen politischen Aufsicht entfalteten. Nur in Hessen wurde der Arbeitsvertrag zur gemeinsamen Grundlage aller Bediensteten der öffentlichen Hand und damit der Graben zwischen Beamten und Angestellten vermindert<sup>18</sup>. Die Besatzungsmacht monierte zwar darüber hinaus auch das Juristenmonopol, die steile bürokratische Hierarchie, die kastenartige Abgeschlossenheit der Laufbahnen, den Auswahlmodus, die versorgungsrechtlichen Privilegien und den Mangel an einer Sicherung der parteipolitischen Neutralität der Beamten<sup>19</sup>, hielt sich jedoch zurück, da sie beim Übergang zur Bizone primär an einer Effektivierung der Verwaltungsrekonstruktion interessiert war<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Vgl. Wolfgang Runge, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat*, Stuttgart 1965; Hans Mommsen, *Beamtentum im Dritten Reich*, Stuttgart 1966. Den besten kritischen Überblick über die Entwicklung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ geben jetzt Thomas Ellwein und Ralf Zoll, *Berufsbeamtentum – Anspruch und Wirklichkeit*, Düsseldorf 1973, Teil 1.

<sup>17</sup> Vgl. z.B. Art. 5 (3), 6 (4), 38–49 des Bayer. Beamtengesetzes. Das bayerische Personalamt (das als Ausschuß konstruiert nur mit großem Zögern der Staatsregierung eingerichtet worden war) z.B. machte sich doppelt unbeliebt, weil es sich zunächst zur treibenden Kraft bei der Wiederverwendung der Masse der in der Entnazifizierung zu Mitläufern herabgestuften belasteten Beamten machte und weil seine Vereinheitlichungstendenz einen ständigen Konflikt mit der Ressortautonomie heraufbeschwor. Dagegen wurde zunächst durch personelle Umbesetzung seines Leiters und später durch Beschneidung seiner Kompetenzen gegenüber den Ressorts vorgegangen.

<sup>18</sup> Gesetz über die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienste des Landes Groß-Hessen v. 12. 11. 1946, § 4 (1) (GVBl. für Groß-Hessen 1946, S. 205 ff.).

<sup>19</sup> Brecht, a. a. O., S. 273.

<sup>20</sup> Instrukтив für die Zurückhaltung, welche man sich in OMGUS gegenüber den traditionalistischen Beamtengesetzen in Bayern und Württemberg-Baden auferlegen mußte, ist eine Pressemitteilung „Civil Service Codes“ v. 28. 8. 1946 (in: *Occupation of Germany, Policy and Progress*, hrsg. v. US Dep. of State, Washington D.C. 1947, S. 186 ff.), in der von den kommenden Beamtengesetzen noch gesagt wurde, sie brächten „a civil service system patterned . . . after that in the United States“, machten 80 bis 90 % (statt bisher 20 %) der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu Beamten, legten ihnen politische Enthaltensamkeit auf, schafften das „Kastensystem“ innerhalb des öffentlichen Dienstes ab, unterstellten das gesamte Personalwesen einer unpolitischen Personalkommission, eliminierten die „politischen Beamten“ und übertrugen „permanent civil service status on thousands of emergency German appointees of Military Government“.

In den nächsten anderthalb Jahren, unserer *dritten Phase*, in denen die jetzt demokratischen Kontrollen unterworfenen Länder in den Schatten der von den Militärregierungen gesteuerten Bizone traten, entfalteten die Grundentscheidungen zur personellen Rehabilitation und einstweiligen strukturellen Kontinuität ihre Wirkungen. Dabei traten vor allem drei Probleme auf:

1. Schon Arnold Brecht hat auf die verhängnisvolle Fehlentscheidung hingewiesen, die staatliche Personalpolitik in eine Abhängigkeit von den strafurteilsähnlichen Entscheidungen der Spruchkammern zu bringen: „Ungeeignetheit für den öffentlichen Dienst wurde als Strafe behandelt“<sup>21</sup>. Auf der einen Seite scheuten sich deshalb die Spruchkammern, durch eine angemessene Rechtsprechung die berufliche Existenz der Betroffenen zu vernichten und entwickelten eine gewisse Virtuosität darin, so gut wie jeden Delinquenten zu amnestieren oder zum Mitläufer herunterzustufen. Auf der anderen Seite war damit für die Einstellungsbehörden ein Präjudiz im Sinne politischer Unbedenklichkeit gegeben, dem sie schon aus Gründen der Kollegialität nur zu gerne folgten. Per saldo wurden mehr als 90% der vom Befreiungsgesetz Betroffenen amnestiert und vom Rest wurde nur ein Anteil, der weit unter 1% liegt, nicht zum Mitläufer erklärt. Und von den 53000 nach 1945 in den Westzonen entlassenen Beamten blieben 1950 kraft Spruchkammerentscheidung nur 1071 unfähig, ein öffentliches Amt zu führen<sup>22</sup>.

2. Der Zusammenschluß mit der in ihren Entnazifizierungsvorschriften weniger rigiden britischen Zone, die von den süddeutschen Regierungen als „Naturschutzpark der Zentralbehörden des Hitlerreiches“<sup>23</sup> denunziert wurde, übte über den Bedarf der bizonalen Verwaltungen an spezialisierten bürokratischen Führungskräften einen Sog auf die weitere Heranziehung der alten Berufsbeamten in den Ländern der US-Zone aus, während gleichzeitig die ökonomische Sanierungspolitik beiderseits des Atlantiks zu einer schärferen Polemik gegen die Entnazifizierung führte. Auf Druck des Big Business, der Republikaner und der Kirchen zog sich die Militärregierung Anfang 1948 widerstrebend von der Kontrolle der Entnazifizierung zurück und verlangte dann kategorisch deren Abschluß, was der Säuberung das letzte politische Prestige raubte.

3. Zur Zeit der Währungsreform standen die Länder plötzlich vor der Pleite, während die Rückflut der Mitläufer, denen mittlerweile wieder gewisse versorgungsrechtliche Ansprüche eingeräumt worden waren, zusammen mit den Sozial- und Besatzungslasten die Staatskasse vollends überforderte. Man wählte deshalb vielerorts den Ausweg, die nach 1945 auf Dienstvertrag eingestellten Outsider

<sup>21</sup> Brecht, a. a. O., S. 266; vgl. auch ders., Civil Service Reform in Germany, Problems and Suggestions, in: Personnel Administration 9 (1947), S. 3f.

<sup>22</sup> Vgl. Anm. 10 und Brecht (in: Litchfield), a. a. O., S. 267, sowie für das gesamte Bundesgebiet: Verdrängte Beamte und ehemalige Wehrmachtsangehörige, in: Statistisches Amt des Vereinigten Wirtschaftsgebiets, Statistische Berichte Nr. VII/7/2 v. 10. 6. 1950.

<sup>23</sup> So der Generalsekretär des süddt. Länderrats Roßmann, zit. nach Marie Louise Schroeter, Föderalistische Politik 1945–1947, phil. Diss. (masch.) Heidelberg 1971, S. 105. Vgl. hier auch S. 106, 124 sowie Gimbel, a. a. O., S. 155f. für die Personalprobleme der Bizone.

zum größten Teil wieder abzustoßen und das Spruchkammerpersonal über die Entlassung aus dem Staatsdienst mit einer Übergangsbeihilfe zu trösten, die entnazifizierten Pensionsanwärter aber in den aktiven Dienst zu übernehmen<sup>24</sup>. Politisch gesprochen hieß dies, daß viele Antifaschisten in der schweren sozialen Krise, die der Währungsreform folgte, wieder auf der Straße standen, während nach dem Zustrom der Flüchtlinge und Vertriebenen in etlichen Behörden 1948/49 mehr Pgs als selbst unter Hitler waren<sup>25</sup>.

Im letzten Jahr ihrer Kontrolle, *Phase vier*, widersetzte sich die Besatzungsmacht der defizitären Bilanz ihrer Liberalisierungspolitik. Die alten Reformspezialisten in der Militärregierung rebellierten dagegen, daß mit der beschleunigten Rekonstruktion auf dem Weg zum Weststaat sich fast alle ursprünglich intendierten Reformen als gescheitert oder nicht durchführbar erwiesen. Dabei wurde der Fehlschlag der beiden größten Unternehmungen, der Entnazifizierung und der Dekartellisierung, meist als irreversibel hingenommen. Auf anderen – positiven – Gebieten wollte man nun jedoch in einem Parforceritt den Deutschen noch die im Zuge der Stabilisierung und Rekonstruktion zuvor versäumten Maßnahmen verordnen. Nun war aber die Restabilisierung der traditionellen Gesellschaftsordnung soweit fortgeschritten und machte sich im Zerfall des Systems der klassischen Lizenzparteien und in neuen oppositionellen Strömungen in der Öffentlichkeit so deutlich geltend, daß auch reformwillige Politiker sich solche Vorhaben ihrerseits nicht mehr leisten konnten. Während der Verfassungsgebung entwickelten sich die deutsch-amerikanischen Beziehungen äußerst kritisch, weil die Militärregierung anders als in der vorausgegangenen Zeit plötzlich wieder nach außen hin sichtbar ihre Maßnahmen diktierte und damit die deutsche politische Führungsschicht in den Ländern, die ohnehin auf dem Tiger der nationalen Opposition und des sozialen Protests zu reiten glaubte, zu Marionetten zu machen drohte. Sie intervenierte auf allen Ebenen: in den Ländern vor allem in der Schulpolitik und bei der Gewerbeordnung, im Parlamentarischen Rat in der Föderalismusfrage, beim Besatzungs- und beim Ruhrstatut<sup>26</sup>. Auf bizonaler Ebene, wo die anglo-amerikanischen Kontrolleure ganze Serien von Gesetzen bis ins administrative Detail abänderten und Vorlagen von grundsätzlicher sozialer Bedeutung stornierten, war einer der eklatantesten Eingriffe, daß die Gouverneure zwei Tage, bevor der Wirtschaftsrat sich an die zweite Lesung eines Beamtengesetzes machen wollte, das nicht genau den Ansichten der Besatzungsmächte entsprach, am 18. 2. 1949 die Vorlage in der von ihnen gewünschten Form überraschend als Militärregierungs-gesetz erließen. Dieses Gesetz Nr. 15 beseitigte den Unterschied zwischen Beamten und Angestellten, verbot den Beamten jede politische Betätigung, machte einen Teil der Stellen dauernd und die übrigen für eine Anlaufzeit kündbar und ver-

<sup>24</sup> Vgl. dazu Walter L. Dorn, *Inspektionsreisen in der US-Zone*, Stuttgart 1973, Kap. 4.

<sup>25</sup> Vgl. die statistischen Zusammenstellungen in Württ.-Bad. Landtag, I WP, Beilage 597 v. 2. 6. 1948 und Bayer. Landtag, I WP, Beilage 2405 v. 1. 4. 1949.

<sup>26</sup> Siehe Anm. 24.



ankerte die Institution des zentralen Personalamts. Damit war ein Präjudiz für die beamtenrechtlichen Regelungen im Bundesdienst wie auch in den Ländern, deren einstweilige Regelungen zum Teil derzeit ausliefen, beabsichtigt<sup>27</sup>; ganz im Gegenteil wurde jedoch der Widerstand gegen die Übernahme des civil service Modells verstärkt<sup>28</sup>. Die konservativen Kräfte erhoben vehementen Protest gegen die Ablösung der zur gleichen Zeit in den Grundgesetzentwürfen verankerten herkömmlichen Grundsätze des Berufsbeamtentums. Die Spannungen spitzten sich so zu, daß Clay mit seinen Truppen drohte, wenn es zu einem Streik der bizonalen Beamten käme. Die reformerischen Kräfte waren entsetzt, daß diese Gesetzgebung zu einem erheblichen Teil die liberale politische Führungsschicht, die in den vergangenen Jahren wichtige öffentliche Funktionen übernommen hatte und über nur geringe personelle Reserven verfügte, aus den Parteien und Parlamenten ausschalten wollte, weil sie befürchten mußte, daß dies den alten Parteifunktionären und den sich auch in der Politik nun wieder vernehmbar regenden konservativen Kräften rechts der CDU/CSU direkt in die Hände spielen werde<sup>29</sup>. Die Länder verschleppten die Anpassung ihrer Beamtengesetze, bis die Militärregierung nicht mehr eingreifen konnte, und beließen es dann dabei bzw. paßten sie dem neuen Bundesrecht an<sup>30</sup>. Der Bund aber schöpfte die in Art. 33 (5) und 131 GG festgelegten Grundsätze voll aus und erließ – nach einem Personalüberleitungsgesetz – das Deutsche Beamtengesetz 1950 in entnazifizierter Form und wenig später das 131er Gesetz mit dem bis auf einen geringen Rest die Entnazifizierten in den aktiven Dienst zurückkehrten bzw. den Ländern und Gemeinden, die bisher noch Distanz gewahrt hatten, aufgezungen wurden<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Gesetz Nr. 15 „Verwaltungsangehörige der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“ (GBl. Verwaltung d. Ver. Wirtschaftsgebiets 1949, Beil. 2). Zur Vorgeschichte vgl. Wirtschaftsrat: Wörtlicher Bericht, S. 1878f.; Der Spiegel v. 12. 2. 1949, S. 3f.; Gimbel, a. a. O., S. 308f.; Tilman Pünder, Das Bizonale Interregnum, Köln/Berlin 1966, S. 168ff.

<sup>28</sup> Archidir. Dr. Kahlenberg machte in der Diskussion aus der Kenntnis der bizonalen Akten darauf aufmerksam, daß darüber nicht vergessen werden dürfe, daß das bereits bestehende Personalamt unter Dr. Kurt Oppler auf Grund des „Übergangsgesetzes“ (vgl. GBl. der Verw. d. Ver. Wirtschaftsgebiets, 1948, S. 54ff.) wie auch in der Folge auf Grund des später modifizierten Ges. Nr. 15 (vgl. ebd. 1949, Beil. 4, S. 3f.) Personal in erheblichem Umfang rekrutiert habe. Andererseits waren aber auch diese personellen Vorentscheidungen nicht von langfristiger Tragweite, weil die Führungskräfte der Bundesregierung nur im Ausnahmefall aus der Verwaltung der Bizone übernommen wurden. Insofern erscheint deren Endphase eher als Epilog der Besatzungszeit denn als Prolog der Bundesrepublik.

<sup>29</sup> Pünder, a. a. O., S. 231ff. und wie Anm. 24. Vgl. auch die politische Diskussion um die Beamtenrechtsneuordnung in: Die Wandlung 4 (1949), S. 122ff., 195ff., 332ff.

<sup>30</sup> Vgl. RegBl. Württ.-Bad. 1949, S. 4. In Hessen waren schon am 7. 5. 1948 erste Anpassungen vorgenommen worden (GVBl. Hessen 1948, S. 55ff.), in der Folge wurde das eigentlich auslaufende Gesetz immer wieder verlängert (ebd. 1949, S. 55, 153), schließlich seine Befristung ganz aufgehoben (ebd. 1950, S. 1) und am Ende materiell dem neuen Bundesrecht angepaßt (ebd. 1952, S. 80ff.). Auch die anderen Länder folgten dem Bundesrecht.

<sup>31</sup> Zur Entstehung dieser Gesetzgebung und ihrem Zusammenhang mit der Abschlußgesetzgebung zur Entnazifizierung vgl. Werner Sörgel, Konsensus und Interessen, Stuttgart

Es fehlte nicht viel zum Status quo ante. Und doch war, ungeachtet der gescheiterten personellen und strukturellen Reformen, auch im öffentlichen Dienst die Lage verändert. Um noch einmal Arnold Brecht zu zitieren: Nachdem Hitler dem Beamtentum das Rückgrat gebrochen habe, sei ihm von den Besatzungsmächten das Haupt abgeschlagen worden<sup>32</sup>. Gerade seine autoritäre Struktur erlaubte es jedoch der schmalen politischen Führungsschicht, auch den Staatsapparat ziemlich widerstandslos auf formale Verfassungstreue zu verpflichten und in die Westintegration einzubringen, zumal nach der Koreakrise diese Politik gerade auf der Rechten ganz anders als in der Weimarer Republik ohne wirksame Alternative blieb. Im übrigen aber stellten alle Untersuchungen die politische Indifferenz und das persönliche Sicherheitsbedürfnis als Grundeinstellungsmuster der Masse der Beamten in den 50er Jahren fest<sup>33</sup>. Die Aufgabe, demokratische Mobilität und ein positives liberales Engagement in der Verwaltung zu verankern, war im Reformdilemma der Besatzungszeit steckengeblieben.

---

1969, S. 120–157; Fürstenau, a.a.O., S. 148ff. sowie Ellwein/Zoll, a.a.O., S. 67ff., die allerdings zu stark die Staatsorientierung und ständische Sonderstellung des traditionellen Beamtentums als inhaltliche Implikationen für diese Zeit betonen. Die Traditionsargumente und die Ablehnung des civil service-Modells dienen wesentlich Versorgungsinteressen, fiskalischen Rücksichten und dem politischen Zweck, einen Herd bürgerlicher Opposition auszutreten. Die linke Alternative einer improvisierten politischen Personalrekrutierung im Angestelltenverhältnis ohne Rücksicht auf die Laufbahnstruktur war nach dem Befreiungsgesetz bereits überholt, das modernere Dienstleistungsmodell noch nicht in Sicht. Im Rahmen des allgemein geringen Innovationspotentials Nachkriegsdeutschlands reflektiert die quietistische Formel von den „hergebrachten Grundsätzen“ im wesentlichen die Existenz dieses Beamtentums (so auch ebd., S. 70) und nicht eine Konzeption, die in der Verfassungswirklichkeit die weitere Entwicklung des öffentlichen Dienstes hätte über die Rekonstruktionsperiode hinaus inhaltlich in die traditionellen Bahnen zurücklenken können. Die einschlägigen Gesetzestexte in der o. a. Reihenfolge: Bundesgesetzblatt 1950, S. 207 ff., 281 ff., sowie 1951, S. 307 ff. Zum letzten vgl. auch Brecht (in: Litchfield), a. a. O., S. 269 ff.

<sup>32</sup> Ebd. S. 266.

<sup>33</sup> Vgl. Lewis J. Edinger, Post-Totalitarian Leadership, in: American Pol. Science Rev. 59 (1960) S. 58 ff.; John H. Herz, Political Views of the West German Civil Service, in: H. Speier/W. P. Davison (Hrsg.), West German Leadership and Foreign Policy, Evanston Ill./New York 1957, S. 104 ff.; Wolfgang Zapf, Wandlungen der deutschen Elite, 2. Aufl. München 1966, S. 57 ff., 145 ff.

KARLHEINZ NICLAUSS

## DEMOKRATIEVERSTÄNDNIS UND POLITISCHE GRUNDSATZ- DISKUSSION IN WESTDEUTSCHLAND 1945–1949

Die ersten Jahre nach 1945 sind der Zeitgeschichte und den Nachbardisziplinen schwer zugänglich, weil sie sich durch eine besonders große Zahl von Einzelproblemen und Querverbindungen auszeichnen. Auf absehbare Zeit werden daher sicher eine Reihe von Forschungsansätzen gleichberechtigt nebeneinanderstehen, weil eine umfassende Gesamtdarstellung dieser Periode noch nicht zu erwarten ist. Im wesentlichen lassen sich bisher drei Ansätze unterscheiden:

1. Die Darstellungen der Nachkriegsjahre unter dem Gesichtspunkt der internationalen Politik,
2. Arbeiten zur Besatzungspolitik sowie
3. Untersuchungen zur Entstehung der Bundesrepublik im engeren Sinne.

Die letzteren befassen sich vorwiegend mit den Grundgesetzberatungen und setzen in der Regel mit der Londoner Sechsmächtekonferenz ein.

Ich werde im Folgenden<sup>1</sup> einen weiteren Forschungsansatz erläutern, der die innerdeutsche Diskussion von 1946/47 als Ausgangspunkt betrachtet und hierin einen Ansatzpunkt sieht für die Neuinterpretation des Parlamentarischen Rates sowie für die Beurteilung des Gründungsvorgangs von 1949. Meine Fragestellung zeichnet sich zunächst durch eine *rückschauende Betrachtungsweise* aus: Die gesamte Entwicklung der drei Westzonen seit 1945 wird als Entstehungsgeschichte der Bundesrepublik betrachtet, obwohl die Entscheidung für die Weststaatsgründung erst später getroffen wurde. Dies bedeutet, daß Konzeptionen und Zielsetzungen, welche sich ursprünglich auf eine gesamtdeutsche Lösung bezogen, ebenfalls zur Vorgeschichte der Bundesrepublik gezählt werden. Die rückschauende Betrachtungsweise hat auch Konsequenzen für die Beurteilung der Besatzungspolitik: Den Vorstellungen der deutschen Akteure kommt aus dieser Perspektive größere Bedeutung zu, als den tatsächlichen und potentiellen Entscheidungsbefugnissen der Militärregierungen. Den Zeitraum von 1945 bis 1949 wird man also nicht mehr uneingeschränkt als „Besatzungszeit“ bezeichnen können. In der politischen Auseinandersetzung dieser Jahre haben sich vielmehr die Strukturen und Prinzipien des neu zu gründenden Gemeinwesens entwickelt.

Neben die rückschauende Betrachtungsweise tritt zweitens der Aspekt der *Demokratiegründung*. Die gesamte innere Entwicklung der Westzonen seit 1945/46 wird als ein zusammenhängender „Demokratiegründungsprozeß“ betrachtet, welcher schließlich die Einordnung der zweiten deutschen Demokratie von der Entstehungsgeschichte her ermöglichen soll. Die Zulassung politischer Parteien ist als

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Text bringt den nur geringfügig geänderten Wortlaut des Kurzreferates auf dem Historikertag 1972. Eine ausführlichere Darlegung dieses Forschungsansatzes soll demnächst in dieser Zeitschrift folgen.

erster Schritt dieses Demokratiegründungsprozesses anzusehen, obwohl sie unter der Kontrolle und unter Auflagen der Besatzungsmacht erfolgte. Die Lizenzierungspraxis in den westlichen Besatzungszonen hatte zur Folge, daß ihr organisatorischer Aufbau von unten, d.h. von der Gemeinde- und Kreisebene, ausging, und erst um die Jahreswende 1945/46 zonale Parteiorganisationen gebildet wurden. Die Militärregierungen waren dabei offensichtlich bestrebt, die Zahl der zugelassenen Parteien zu begrenzen und das Wiederaufleben rechtsextremer Parteien sowie die Gründung einer Flüchtlingspartei zu verhindern. Lange Zeit wurde auch die überzonale Zusammenarbeit beeinträchtigt – was aber ebenfalls nicht ausreicht, dem Parteiensystem in den Westzonen den demokratischen Charakter abzusprechen.

Am Beispiel der Parteien tritt der Unterschied zur Entwicklung der sowjetischen Besatzungszone besonders deutlich hervor: Nach dem entsprechenden Befehl des sowjetischen Oberbefehlshabers vom 10. Juni 1945 konnten sich hier die politischen Parteien zwar schon vor der Potsdamer Konferenz als Zonenparteien konstituieren. Sie schlossen sich jedoch gleichzeitig zu einem „antifaschistischen Block“ zusammen und vereinbarten die Einrichtung eines Verbindungsausschusses sowie die Ausarbeitung eines gemeinsamen Programms. Neben der Kampagne für die Vereinigung von SPD und KPD, welche schließlich unter dem Druck der Besatzungsmacht im April 1946 zustandekam, machen die Eingriffe in die Personalien der Parteien deutlich, daß die Interventionen der Besatzungsmacht hier einen grundsätzlich anderen Charakter hatten und die Entwicklung eines demokratischen Parteiensystems nicht gestatteten.

Bei den Beratungen der Länderverfassungen von 1946/47 und in der Publizistik aus dem gleichen Zeitraum lassen sich bereits deutlich zwei Demokratiekonzeptionen unterscheiden, welche ich als *soziale Mehrheitsdemokratie* und als *konstitutionelle Demokratie* bezeichne. Die soziale Mehrheitsdemokratie zeichnet sich in verfassungspolitischer Hinsicht durch das Bestreben aus, dem unmittelbar gewählten Parlament und seiner Mehrheit einen möglichst breiten Spielraum zu sichern. Diese Zielsetzung kommt vor allem im Gewaltenteilungsverständnis zum Ausdruck: Die Vertreter der sozialen Mehrheitsdemokratie übernahmen zwar das konventionelle Gewaltenteilungsschema ohne kritische Prüfung und betrachteten die Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative als Grundriß für den Aufbau der Staatsorganisation. Gleichzeitig strebten sie jedoch eine Form der Gewaltenschränkung an, welche dem Parlament als dem Träger der legislativen Funktion eine Schlüsselposition einräumte. Der Parlamentseinfluß sollte im Rahmen des Verfassungssystems vor allem auf personalpolitischem Wege zur Geltung kommen, d.h. die Parlamentsmehrheit sollte bei der personellen Besetzung der anderen „Gewalten“ zumindest ein Mitspracherecht haben. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Diskussion über den Einfluß des Landtages auf die Besetzung der Verfassungsgerichtshöfe in Hessen und Bayern. Als politische Gesamtkonzeption zeichnet sich die soziale Mehrheitsdemokratie dadurch aus, daß sie die Gestaltung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse bewußt in den demokratischen Entscheidungsprozeß einbezieht. Sie kam damit den Bedürfnissen des moder-

nen Wohlfahrts- und Verteilungsstaates in besonderem Maße entgegen – allerdings unter der Voraussetzung, daß die entsprechenden Lenkungsmaßnahmen vom Parlament ausgingen. Als Motivationsgrundlage dieser Demokratiekonzeption sind in der Nachkriegssituation in erster Linie die Zielsetzungen des demokratischen Sozialismus mit seiner Forderung nach Gemeinwirtschaft anzusehen.

Als maßgebendes Prinzip der konstitutionellen Demokratie ist demgegenüber die Forderung nach Aufteilung und Ausbalancierung der politischen Macht anzusehen. Der Begriff des Konstitutionalismus umfaßt hierbei im Sinne Franz Neumanns „Doktrinen und Praktiken, denen mehr daran liegt, die Macht zu beschränken, als darin, ihr eine bestimmte Richtung zu geben und sie für besondere soziale Zwecke zu verwenden“. Dem Gedanken der Machtbegrenzung, welcher in der einen oder anderen Form Bestandteil jeder Demokratiekonzeption ist, wurde aus konstitutionell-demokratischer Sicht Priorität eingeräumt. Die neu zu gründende Demokratie sollte sich nach den Worten Adolf Süsterhenns, der als maßgebender Vertreter dieser Richtung anzusehen ist, durch eine „pluralistische Staatsgestaltung“ auszeichnen. Die Befürworter der konstitutionellen Demokratie übernahmen zwar ebenfalls das konventionelle Gewaltenteilungsschema, interpretierten es aber in erster Linie als Gleichgewichtssystem und weniger als ein System zur Aufteilung der Staatsfunktionen. Im Gegensatz zur sozialen Mehrheitsdemokratie strebten sie außerdem eine allgemeine Beschränkung der Staatstätigkeit an. Diese Demokratie- und Verfassungskonzeption läßt sich teilweise auf liberale und neuliberale Ideen, zum Teil aber auch auf den Subsidiaritätsgedanken der katholischen Soziallehre zurückverfolgen.

Die beiden Konzeptionen der konstitutionellen Demokratie und der sozialen Mehrheitsdemokratie haben nicht nur die politische Grundsatzdiskussion der Jahre 1946/47, sondern auch den weiteren Verlauf des Demokratiegründungsprozesses bis hin zum Parlamentarischen Rat geformt. Aufgrund dieser Kriterien ist es möglich, den politischen Charakter der Grundgesetzberatungen besser als bisher herauszuarbeiten. Die Zweikammerfrage, der Grundrechtsteil, die Kompetenzen des Bundesgesetzgebers und die Stellung der Judikative verdienen in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit. Entsprechendes gilt für die Föderalismusproblematik im umfassenden Sinne, wenn Föderalismus als vertikale Machtaufteilung und damit als eine Variante der konstitutionell-demokratischen Konzeption verstanden wird.

CHRISTOPH WEISZ

ORGANISATION UND IDEOLOGIE DER LANDWIRTSCHAFT  
1945–1949

In der Nachkriegszeit stellte die Landwirtschaft den bedeutendsten Wirtschaftsfaktor dar, da nur durch sie die Chance eines physischen Überlebens gegeben war. Ihrer notwendigen Sonderstellung wurde bereits im Potsdamer Protokoll Rechnung getragen, indem hier die Besatzungsmächte weitgehend auf Maßnahmen zur Verringerung der Produktionskapazität verzichteten<sup>1</sup>. Es braucht nicht betont zu werden, daß in der Landwirtschaft wie in den anderen wirtschaftlichen und politischen Bereichen die grundsätzlichen Entscheidungen in die Kompetenz der Besatzungsmächte fielen und der initiative Spielraum der deutschen Behörden sehr gering anzusetzen ist. Im Mittelpunkt dieses Referats stehen die westlichen Zonen – mit Blickrichtung auf die Entstehung der Bundesrepublik –, wobei jedoch für die französische Zone keine definitiven Aussagen gemacht werden können, da hierfür die Quellenlage noch nicht ausreicht<sup>2</sup>.

Die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe zeigt in den Westzonen einen sehr viel höheren Anteil an Klein- und Mittelbetrieben als in der sowjetischen Zone<sup>3</sup>. Eine grundlegende Bodenreform hätte in den Westzonen zu stärkeren Widerständen als in der sowjetischen Zone geführt, da die Zahl der Betroffenen wesentlich höher gewesen wäre. Entscheidender wirkte sich das Desinteresse der Besatzungsmächte an einer Umverteilung der landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse aus, die sich darin mit den Absichten der bürgerlichen Parteien trafen. Aus diesen Gründen konnten sich die Bodenreformpläne der Arbeiterparteien und Gewerkschaften nicht durchsetzen<sup>4</sup>. Man muß jedoch hervorheben, daß bei dieser Ent-

<sup>1</sup> Potsdam 1945, Quellen zur Konferenz der „Großen Drei“, hrsg. v. Ernst Deuerlein, München 1965 (= dtv-Dokumente 152/53), S. 357: „Bei der Organisation des deutschen Wirtschaftslebens ist das Hauptgewicht auf die Entwicklung der Landwirtschaft und der Friedensindustrie für den inneren Bedarf (Verbrauch) zu legen.“

<sup>2</sup> Die vorliegenden Ausführungen stützen sich im wesentlichen auf die im Bundesarchiv Koblenz liegenden Akten, hierbei besonders auf die Bestände Z 1 (Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes 1945–1949), Z 2 Anh. (Zonenbeirat der britischen Besatzungszone 1945–1949), Z 6 (Zentralamt für Ernährung und Landwirtschaft in der britischen Zone und Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1945–1949) und Z 8 (Zentralamt für Wirtschaft in der britischen Zone und Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1945–1950).

<sup>3</sup> Siehe Deutschland-Jahrbuch 1949, hrsg. v. Klaus Mehnert und Heinrich Schulte, Essen 1949, S. 147f.; Wirtschaftliche Entwicklungen in der sowjetischen Zone seit Potsdam, in: Europa-Archiv 1 (1946/47), S. 292–299.

<sup>4</sup> Sehr anschaulich treten die unterschiedlichen Haltungen der westdeutschen Parteien zur Bodenreform in den Protokollen des Agrarausschusses und des Sonderausschusses für Agrarreform des Zonenbeirats zutage. Der Agrarausschuß hielt in der Zeit von Juli bis September 1946 vier Sitzungen zur Ausarbeitung eines Gutachtens zur Bodenreform ab, das von der britischen Kontrollkommission angefordert worden war. Der Sonderausschuß für Agrar-

scheidung nicht nur die politische Kräftekonstellation eine beträchtliche Rolle gespielt hat. Fragen nach einer Änderung von Produktionsformen, Erfassungsnormen und Besitzverhältnissen wurden und konnten vielleicht auch nicht gestellt werden angesichts der Notwendigkeit, eine ständig drohende Ernährungskatastrophe abzuwenden. Abgesehen von den Kriegsverlusten und der technischen und wissenschaftlichen Abgeschlossenheit während des Kriegs, abgesehen von dem Mangel an notwendigsten Produktionsmitteln wie Fahrzeugen, Düngemitteln und Saatgut, wurde die Situation auf dem Ernährungssektor durch die Beendigung der Lebensmittellieferungen aus den früheren deutschen Ostgebieten kritisch verschärft. Weiterhin funktionierte der Nahrungsmittelausgleich zwischen den einzelnen Zonen nicht nach den vereinbarten Plänen. Bereits im Sommer 1946 kam es im Zonenbeirat für die britische Zone zu heftigen Auseinandersetzungen über die Versorgung des Rhein-Ruhr-Gebiets, weil die agrarisch strukturierten Länder wie Schleswig-Holstein oder Niedersachsen zu wenig Nahrungsmittel an die Länder mit industrieller Struktur lieferten<sup>5</sup>. Dies muß aber nicht unbedingt als Länderegoismus angesehen werden, da die allgemeine Desorganisation des Erfassungs- und Transportwesens und der hohe Prozentsatz an Flüchtlingen in agrarischen Gebieten hemmend wirkten. Auch zwischen der bizonalen Verwaltung und Niedersachsen und Bayern spitzten sich 1947 schwere Kontroversen zu, die im Falle Niedersachsen im „Kartoffelkrieg“<sup>6</sup> und bei Bayern im „Fleischkrieg“<sup>7</sup> zum Aus-

---

reform, der im Juni und Juli 1947 viermal tagte, hatte die Aufgabe, einen von der britischen Kontrollkommission vorgelegten Verordnungsentwurf zur Bodenreform zu begutachten. Die Wortprotokolle dieser Ausschüsse befinden sich im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags. - Zur Haltung der Gewerkschaften siehe: Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone, Geschäftsbericht des Deutschen Gewerkschafts-Bundes (britische Besatzungszone) 1947-1949, Köln o.J., S. 171 ff. Weiterhin: Protokoll des 1. Bundes-Kongresses des Deutschen Gewerkschaftsbundes der britischen Zone vom 22.-25. 4. 1947 in Bielefeld, Gründungskongreß des DGB, Düsseldorf o.J., S. 97 ff.

<sup>5</sup> Dazu besonders die dritte Sitzung des Zonenbeirats v. 2./3. 5. 1946 und die 5. Sitzung des Zonenbeirats v. 10./11. 7. 1946: BA Z 2 Anh./3 und 5. Im Bundesarchiv befinden sich die Beschlußprotokolle mit umfangreichen Anlagen, während das Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages die Wortprotokolle besitzt.

<sup>6</sup> Zum „Kartoffelkrieg“ kam es, als die niedersächsische Regierung die zusätzliche Versorgung des Ruhrgebiets mit Kartoffeln ablehnte und der Bevölkerung in Niedersachsen je zwei Zentner zuteilte. Die Auseinandersetzung zwischen dem bizonalen Ernährungsamt und Niedersachsen spitzte sich zu, als die VELF im November 1947 auf Druck der britischen Militärregierung die Brotration in Niedersachsen von 10000 auf 8000 g pro Monat herabsetzte. Siehe Justus Rohrbach, Im Schatten des Hungers, Dokumentarisches zur Ernährungspolitik und Ernährungswirtschaft in den Jahren 1945-1949, hrsg. v. Hans Schlange-Schöningen, Hamburg und Berlin 1955, S. 170 ff.

<sup>7</sup> Da Bayern das bedeutendste Agrarland in der Bizone war, waren hier die Verpflichtungen zu übergebietlichen Ausgleichslieferungen am höchsten. Beim „Fleischkrieg“ ging es aber nicht nur um übergebietliche Ausgleichslieferungen an Fleisch und Fett, sondern auch um politische Machtfragen allgemein. Der Widerstand Bayerns richtete sich hauptsächlich gegen das Frankfurter Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Der Einfluß der Länder

bruch kamen und jeweils ihren Grund in fehlenden oder ungenügenden Ausgleichslieferungen hatten. Dabei spielte es sicher eine große Rolle, daß die föderalistische Tradition in Bayern und Niedersachsen virulent war und durch Politiker wie Wilhelm Hoegner und Hinrich Wilhelm Kopf bestimmenden Einfluß auf die Nachkriegszeit im Sinne einer Entwicklung zum Föderalismus zu nehmen versuchte<sup>8</sup>.

Die Nahrungsmittelproduktion der westlichen Zonen reichte nur für 50 % des Bedarfes<sup>9</sup>. Die anderen 50 % mußten durch Importe der Besatzungsmächte beschafft werden. Für Großbritannien waren die Probleme am größten, da es nicht nur einen gravierenden Teil der Versorgung seiner Besatzungszone, sondern ebenso seines eigenen Landes durch Einfuhren auf Dollarbasis abdecken mußte. Die finanzielle und wirtschaftliche Abhängigkeit Großbritanniens von den USA – ein wichtiges Ergebnis des Zweiten Weltkrieges – beschleunigte wohl sicherlich die Bildung eines deutschen Weststaates.

Die Vorstellungen der Amerikaner auf dem Gebiete der Landwirtschaft setzten sich bereits im Vereinigten Wirtschaftsgebiet durch<sup>10</sup>. Die USA übertrugen ihre eigenen liberalen Wirtschaftsprinzipien auf deutsche Verhältnisse und räumten der deutschen Verwaltung in ihrer Zone schon sehr bald eine – zwar jederzeit widerrufbare – Entscheidungsfreiheit ein. Dagegen nahm die britische Zone vor 1947 eine andere Entwicklung, da die Kompetenzen sehr viel stärker bei der Besatzungsmacht verblieben und planwirtschaftliche Tendenzen deutlich wurden. Während in der britischen Zone eine Zentralbehörde unter der Leitung von Reichsminister a.D. Hans Schlange-Schöningen<sup>11</sup> eingerichtet wurde, bei der die Länderlandwirtschaftsminister nur ein Anhörungsrecht hatten<sup>12</sup>, ging in der amerikanischen Zone der Einfluß der einzelnen Länder sehr viel weiter. Die drei

---

war im bizonalen Amt stark zurückgedrängt worden. Vor Zusammenschluß der beiden Zonen hatten Bayern, Hessen und Württemberg-Baden ungleich größeren Einfluß auf die Gestaltung der Ernährungspolitik der amerikanischen Zone. Siehe auch Rohrbach, a. a. O., S. 175 ff.

<sup>8</sup> Siehe dazu die Dissertation von Marie Elise Foelz (geb. Schroeter), *Föderalistische Politik 1945–1947, Die Rolle der Länderregierungen in der deutschen Politik der ersten Nachkriegsjahre, unter Berücksichtigung vor allem der amerikanischen Besatzungszone* (im Druck).

<sup>9</sup> Rohrbach, a. a. O., S. 25 ff.

<sup>10</sup> Zu den unterschiedlichen Vorstellungen und Aktionen der beiden angelsächsischen Besatzungsmächte auf dem Gebiet der Gesellschaftspolitik siehe das Referat von Peter Hüttenberger in diesem Heft.

<sup>11</sup> Schlange-Schöningen war im zweiten Kabinett Brüning Reichskommissar für die Osthilfe und Reichsminister ohne Geschäftsbereich.

<sup>12</sup> Zur Entstehung und Organisation des Zentralamts für Ernährung und Landwirtschaft siehe Walter Vogel, *Westdeutschland 1945–1950, Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil I, Koblenz 1956* (= Schriften des Bundesarchivs 2), S. 130 ff. und Rohrbach, a. a. O., S. 53 ff. Bei Rohrbach sind im Anhang einige Aktenstücke zur Geschichte des ZEL abgedruckt. Weiterhin: Karl Passarge, *ZEL, Zentralamt für Ernährung und Landwirtschaft in der britischen Zone 1945–1948, Ein Rückblick, Hamburg 1948*. Passarge war der stellvertretende Leiter des ZEL in Hamburg.



Landwirtschaftsminister bildeten gemeinsam mit dem vom Länderrat der US-Zone ernannten Sonderbevollmächtigten für Ernährung und Landwirtschaft – dem Reichsminister a.D. Hermann Dietrich<sup>13</sup> – die oberste Entscheidungsspitze auf deutscher Seite<sup>14</sup>. Vereinfacht ausgedrückt, wirkten sich die unterschiedlichen Organisationsformen in der Praxis zu einem Gegensatz zwischen einer mehr die Verbraucherinteressen wahrnehmenden Landwirtschaftspolitik in der britischen Zone und einer mehr die ständischen Interessen der Landwirtschaft vertretenden Politik in der amerikanischen Zone aus. Daß die britische Besatzungsmacht und das Zentralamt für Ernährung und Landwirtschaft mehr verbraucherorientiert waren, lag zu einem Großteil in der Einsicht, daß das Rhein-Ruhr-Gebiet ausreichend mit Nahrungsmitteln versorgt werden mußte, sollte nicht jegliche Grundstoffindustrie zum Erliegen kommen.

Innerhalb der Landwirtschafts-, aber auch der allgemeinen Politik dieser Zeit gewann ein Politiker – Hans Schlange-Schöninghen – besondere Bedeutung, der in seinem Konzept und seinem Scheitern exemplarisch für die Nachkriegsentwicklung stehen kann. Die Politik Schlanges verband verhältnismäßige Konsumentenfreundlichkeit auf der einen mit der taktisch geschickt operierenden Verhinderung einer durchgreifenden Agrarreform auf der anderen Seite. Indem er ständig die drängenden Tagesprobleme hervorhob, die von Fall zu Fall Entscheidungen notwendig machten, konnte er das Verlangen nach einer radikalen Bodenreform zurückdrängen<sup>15</sup>. Zwei Faktoren unterstützten ihn bei dieser Methode entscheidend: einmal die vorsichtige bis ablehnende Haltung der amerikanischen Besatzungspolitik in der Bodenrechtsfrage, die er als nicht widerlegbares Argument einsetzen konnte, und zum zweiten die in der sowjetischen Zone durchgeführte Bodenreform. Als Beweis gegen die Erfolgchancen einer Bodenreform wurde in den beiden angelsächsischen Zonen der Produktionsrückgang in der sowjetischen Zone hervorgehoben, während der Aspekt der Besitzumverteilung und damit der gesellschaftspolitische Gesichtspunkt zurücktrat<sup>16</sup>. Es ist für den heutigen Betrachter nur schwer zu beurteilen, inwieweit hier die berechnete Sorge um die Sicherstellung der Ernährungslage ideologisch umgemünzt wurde, um einer grundsätzlichen Entscheidung in der Eigentumsfrage auszuweichen. Dieses dilatorische Verhalten bedeutete in der Praxis, eine Restauration der Verhältnisse im Sinne

<sup>13</sup> Dietrich war im Kabinett Müller II Ernährungsminister, im Kabinett Brüning I zuerst Finanzminister, dann Wirtschaftsminister. Im Kabinett Brüning II übernahm er wieder das Finanzressort.

<sup>14</sup> Zur Organisation der Ernährungspolitik in der amerikanischen Zone siehe Walter Vogel, Westdeutschland, Teil I, S. 119 f.

<sup>15</sup> Besonders instruktiv für die Haltung Schlange-Schöninghens sind seine zahlreichen Vorträge, Interviews und Aufsätze, die sich verstreut in BA, Z 6 I befinden.

<sup>16</sup> Besonders deutlich wird dieser Aspekt in den schon erwähnten Verhandlungen der beiden Agrarausschüsse des Zonenbeirats in Hamburg; siehe Anm. 4. Während die kommunistischen Vertreter in anderen Ausschüssen des Zonenbeirats und im Plenum selbst sehr häufig mit ihren Vorschlägen bei den übrigen Konferenzteilnehmern Anklang fanden, standen sie bei den Diskussionen über die Bodenreform auf verlorenem Posten.

der Weimarer Zeit zu fördern. Aus der existenzbedrohenden Versorgungslage erklärt sich auch die Kooperation der SPD, der Gewerkschaften und Konsumgenossenschaften mit Schlange-Schöningen, da dieser sich immerhin für die momentanen Verbraucherinteressen einsetzte<sup>17</sup>. Aus eben diesem Grund stieß er auf Widerstand bei den bäuerlichen Interessenvertretern, die sich zudem gegen seine weitgehend planwirtschaftlich geprägten Vorstellungen wehrten, worin sie mit der Mehrheit der Parteifreunde Schlanges in der CDU und besonders der CSU übereinstimmten<sup>18</sup>. Als die von Erhard vertretene Wirtschaftspolitik Bestandteil des Programms von CDU/CSU geworden war, Schlange sich aber weiterhin für die Bewirtschaftung auf dem Ernährungssektor über die Währungsreform hinaus einsetzte, mußte sein Stern notwendigerweise sinken.

Das Grundproblem der Versorgung der Bevölkerung lag in der Erfassung und Verteilung der landwirtschaftlichen Erträge. Dafür benötigte man über die Zentralstellen für Ernährung und Landwirtschaft hinaus einen eingespielten Apparat,

<sup>17</sup> Die skeptische, aber dennoch fast wohlwollende Haltung der SPD gegenüber Schlange-Schöningen veranschaulicht ein Zitat aus dem SPD-Pressedienst von 1948: „Schlange ist kein Sozialdemokrat, und ganz gewiß ist seine Politik keine sozialdemokratische, aber er ist nun einmal im Frankfurter Fünfergespann [gemeint ist wohl der Verwaltungsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebiets] jenes Pferd, das zur Zeit, ‚links außen‘ läuft. Er fügt sich wenigstens elementaren Notwendigkeiten einer vernünftig planenden Wirtschaft, wobei es von nachgeordneter Bedeutung ist, ob er es aus Zwang oder aus Überzeugung tut.“ (Zit. nach: Rohrbach, a. a. O., S. 249.)

Auf dem Kongreß des DGB in Bielefeld vom 22.–25. 4. 1947 hielt Schlange-Schöningen ein ausführliches Referat. Während er sehr kühl empfangen worden war, gelang es ihm, einen Großteil der Delegierten für sich einzunehmen. Eine ursprünglich gegen seine Person gerichtete und vom Plenum verabschiedete Resolution wurde am darauffolgenden Tag unter der Regie von Böckler wegen angeblicher Formfehler wieder aufgehoben und im Inhalt neutralisiert (Protokoll d. 1. Bundes-Kongresses d. DGB, S. 105 ff., 123 ff. und 140 ff.).

<sup>18</sup> Die Auseinandersetzungen zwischen den beiden Parteien CDU/CSU einerseits und Schlange-Schöningen andererseits fanden ihren Höhepunkt in der 27. Vollversammlung des Wirtschaftsrats vom 3. 12. 1948. Bei den Angriffen gegen Schlange-Schöningen exponierte sich hauptsächlich die CSU, die es dann aber doch nicht auf einen Mißtrauensantrag gegen den Leiter des Frankfurter Ernährungsamts ankommen lassen wollte, nachdem der Ausgang dieser Aktion ungewiß geworden war. Schlange-Schöningen erläuterte in einem ausführlichen Rechenschaftsbericht die Grundsätze seiner Politik. Der Angriff der CSU, der sich daran anschließen sollte, unterblieb jedoch. Der Abgeordnete Franz-Josef Strauß schloß seine lange Rede, die zwar nicht mit dem Verlangen des Rücktritts von Schlange-Schöningen endete, aber dennoch die tiefgreifenden Bedenken von CDU/CSU deutlich aussprach, mit den Worten: „Gerade bei der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten aber muß es darum gehen, die Vertrauensbasis zu den Ländern, zu den Bauernverbänden und zur gesamten Landwirtschaft zu erhalten bzw. wiederherzustellen, und wer das Gefühl hat, daß diese Vertrauensbasis nicht vorhanden ist, wird wissen, was er zu tun hat.“ Nachdem der Agrarexperte der SPD, Herbert Kriedemann, in seiner Rede mehrmals verdeutlichte, daß Schlange-Schöningen auf das Wohlwollen seiner Partei rechnen könne, hätten sich CDU/CSU einer Mehrheit im Wirtschaftsrat nicht mehr sicher sein können. (Wörtlicher Bericht über die 27. Vollversammlung des Wirtschaftsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebiets, S. 1223–1241; über die Hintergründe siehe Rohrbach, a. a. O., S. 241 ff.)

der auch unmittelbar auf die Basis einwirken konnte. Dieser konnte nur von der beibehaltenen Organisation des Reichsnährstandes gestellt werden<sup>19</sup>. Die Besatzungsmächte erkannten die Schwierigkeiten, ad hoc ein neues Erfassungs- und Verteilungssystem aufzubauen, weshalb der Reichsnährstand nicht aufgelöst, sondern nur von besonders belasteten Parteimitgliedern gesäubert wurde<sup>20</sup>. Allerdings leistete der Reichsnährstand keine gerechte Erfassung und Verteilung, da die Konsumenten kaum Einfluß auf dessen Vorgehen gewinnen konnten und somit die Organisation Züge einer ständischen Interessenvertretung aufwies<sup>21</sup>. Darüber

<sup>19</sup> Zum Reichsnährstand siehe Wilhelm Herferth, *Der Reichsnährstand – ein Instrument des Faschismus zur Vorbereitung des II. Weltkrieges* (unter besonderer Berücksichtigung des Aufbaues des Reichsnährstandes in den Jahren von 1933 bis 1935), phil. Diss. Berlin 1961. Diese Arbeit war dem Verfasser nicht zugänglich. Siehe weiterhin: Wilhelm Herferth, *Der faschistische „Reichsnährstand“ und die Stellung seiner Funktionäre im Bonner Staat*, in: *Zeitschr. f. Geschichtswissenschaft* 10 (1962), S. 1046–1076.

<sup>20</sup> So führte z. B. Mr. Hollins von der britischen Militärregierung in einem Memorandum vom 5. 9. 1946 über „Reorganisation der Verwaltung und Landwirtschaft in der britischen Zone“ aus: „Die gegenwärtige Form der Verwaltung von Ernährung und Landwirtschaft in der britischen Zone beruht auf der Organisationsform, die die Nationalsozialisten mit dem Reichsnährstand einführten. Die bloße Tatsache, daß die Organisation des Reichsnährstandes durch das Nazi-Regime errichtet wurde, genügt nicht, um sie zu verdammen; auch schlechte Menschen können eine gute Organisation entwerfen. Tatsächlich war der Reichsnährstand im großen und ganzen erfolgreich und leistungsfähig darin, daß er alle Gruppen der Gemeinschaft in Deutschland bis zum Mai 1945 mit einem angemessenen Anteil an den verfügbaren Nahrungsmitteln zu vernünftigen Preisen versorgte. Nach dem Zusammenbruch entschloß sich die Britische Militärregierung dazu, die Organisation des Reichsnährstandes in der ersten Zeit der Not weiter zu benutzen, um einen völligen Zusammenbruch der Ernährungskontrolle zu vermeiden und die Aufrechterhaltung der notwendigen Versorgung zu sichern und eine Hungersnot in den Großstädten zu verhindern. Hiermit hatten die Dienststellen der Militärregierung und die Angestellten des Reichsnährstandes Erfolg. Gleichzeitig wurde die Reichsnährstandsorganisation in einigen besonders anfechtbaren Punkten abgeändert, d. h. das Führerprinzip wurde ausgeschaltet und die ausgesprochenen Nationalsozialisten aus leitenden Stellungen entfernt. Nichtsdestoweniger ist immer anerkannt worden, daß das System des Reichsnährstandes zu Bedenken Anlaß gibt und in mehrfacher Hinsicht undemokratisch ist, und daß jetzt, nachdem die Gefahren für das erste auf die Besetzung folgende Erntejahr vorüber sind, der Zeitpunkt gekommen ist, es gründlicher umzubauen.“ (BA Z 6 I/94, Bl. 51–53, Bl. 51, engl. Fassung, in: Z 6 I/17, Bl. 3–6, Bl. 3).

<sup>21</sup> Auch von deutscher Seite war man nicht interessiert, die ehemalige Reichsnährstandsorganisation in diesem Sinne umzustrukturieren, wie eine Stellungnahme zu dem in Anm. 20 erwähnten Memorandum beweist, das jedoch nicht an die MilReg abgegangen ist (datiert v. 7. 9. 1946, Verfasser unbekannt, wahrscheinlich eine Referentenarbeit für Schlange-Schönningen). Hier wurde zur Gründung einer freiwilligen Bauernvereinigung ausgeführt: „Ich muß . . . erklären, daß eine wirksame berufständische Vertretung auf freiwilliger Grundlage unter den gegebenen deutschen Verhältnissen nicht erwartet werden kann, und daß demzufolge die Errichtung der Landwirtschaftskammern als öffentlich-rechtliche Körperschaften unter Einbeziehung aller landwirtschaftlich Berufstätigen die einzige wirksame Möglichkeit eröffnet. Ich wiederhole: jeder in der Landwirtschaft tätige Besitzer oder Landarbeiter ist geborenes Mitglied der Landwirtschaftskammer. Das ist auch die Auffassung des weitaus überwiegenden Teiles des in Frage kommenden Personenkreises.“ (BA Z 6 I/17, Bl. 16–19, Bl. 19).

hinaus war die ordnungsgemäße Ablieferung ihrer Erzeugnisse auf Geldbasis für die Landwirtschaft wenig lukrativ, da die deutsche Währung keine reale Kaufkraft mehr besaß, während auf dem Schwarzmarkt neben Sachwerten auch Produktionsmittel auf Tauschbasis erworben werden konnten. Daß der Schwarzmarkt ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor der Nachkriegszeit war, zeigen auch sehr optimistische zeitgenössische Schätzungen, die annehmen, daß etwa 80 % der landwirtschaftlichen Produktion in den behördlichen Verteilerapparat eingebracht worden seien<sup>22</sup>. Die Konsequenzen aus dem Scheitern des Einsatzes der Reichsnährstandsorganisation wurden erst spät gezogen: am 21. 1. 1948 wurde durch ein Gesetz des Wirtschaftsrats die Auflösung des Reichsnährstandes beschlossen<sup>23</sup>.

Schon 1945 begannen die Versuche, eine ständische Bauernorganisation aufzubauen, die die Zersplitterung in Organisationen der Weimarer Zeit verhindern sollten. Die auf regionaler Basis entstandenen Bauernverbände konnten sehr bald ihren Einfluß auf die offizielle Landwirtschaftspolitik ausdehnen. Als Beweis für ihre Stärke sei darauf verwiesen, daß es dem BBV sogar gelang, in die staatliche Erfassungs- und Verteilungspolitik eingeschaltet zu werden<sup>24</sup>. Die Bedeutung der ständischen Interessenvertretung – besonders der bayerischen – zeigt sich auch daran, daß aus ihren Reihen zwei bayerische Landwirtschaftsminister – Joseph Baumgartner und Alois Schlögl –, ein bayerischer Landtagspräsident – Michael Horlacher – und der erste Bundeslandwirtschaftsminister – Wilhelm Niklas – hervorgingen. Dagegen konnten die Arbeiterparteien und Gewerkschaften keinen Boden in der Bauernschaft gewinnen, da sie auf die Interessen der Industriearbeiterschaft fixiert waren und die mögliche Zielgruppe der bäuerlichen Lohnabhängigen und Kleinbauern mit ihren Programmen nicht ansprachen<sup>25</sup>.

Wie in der Wirtschaft, konnten in der Landwirtschaft alle Versuche, zu einer grundsätzlichen Besitzumverteilung zu kommen, erfolgreich von den Interessen-

<sup>22</sup> Ein vom Omgus erarbeitetes Memorandum „Gewisse Ausfälle in der deutschen Leistung in der Ernährungs- und Landwirtschaft während des Monats März 1947“ kommt dagegen zu dem Schluß, daß die Gesamtverluste auf dem Schwarzmarkt bei verschiedenen Produkten zwischen 23 % und 72 % gelegen hätten (BA Z 6 I/27, Bl. 35–41).

<sup>23</sup> Abgedruckt im Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947–1949, Frankfurt/M. o. J., S. 21 ff.

<sup>24</sup> Zur Gründung des BBV siehe Klaus Schreyer, *Bayern – ein Industriestaat, Die importierte Industrialisierung, Das wirtschaftliche Wachstum nach 1945 als Ordnungs- und Strukturproblem*, München, Wien 1969, S. 142 ff.; Dietrich Thuránhardt, *Wahlen und politische Strukturen in Bayern 1848–1953, Historisch-Soziologische Untersuchungen zum Entstehen und zur Neuerrichtung eines Parteiensystems*, Diss. masch. Konstanz 1971, S. 252 ff.

<sup>25</sup> Daran konnten auch die programmatischen Reden auf den Gewerkschaftskongressen und den SPD-Parteitag wenig ändern. Gewerkschaften und SPD sahen die Landwirtschaft fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Versorgung der städtischen Bevölkerung. Daher hatten die Bauernverbände mehr Erfolg, da sie die materiellen Interessen der freiberuflichen Bauern vertraten und verteidigten.

ten, den Westalliierten, den Konservativen und den Kapital- und Bodeneigentümern abgebogen werden. Von den Plänen einer Sozialisierung der Wirtschaft und einer Bodenreform blieben am Ende nur eine hart umkämpfte Mitbestimmung auf dem Sektor der Montanindustrie und die Flurbereinigung in der Landwirtschaft übrig. So wurde die Landwirtschaft mangels grundlegender Strukturveränderungen eine Problemwirtschaft, die sich seit der Währungsreform zum kosten-trächtigen Nutznießer der konservativen Restauration auswuchs.

RUTH KÖRNER

## INDOCHINA-ABKOMMEN UND SÜDOSTASIEN-PAKT

Ein Beitrag zur Vorgeschichte des Vietnamkrieges

1954 wurden zwei Übereinkommen geschlossen, die nicht als Marksteine der Geschichte gelten und es dennoch sind: Das als Indochina-Abkommen bekannte Vertragswerk am 20. und 21. Juli in Genf, der Südostasien-Pakt am 8. September in Manila. Das Indochina-Abkommen beendete den Indochinakrieg und mit ihm den europäischen Kolonialismus in Asien, der Manila-Pakt ebnete den USA ihren Weg zur direkten militärischen Intervention in Vietnam.

Der Indochinakrieg hatte im Herbst 1946 begonnen – eine Folge der westlichen Nachkriegspolitik, des doppelten Wortbruchs Frankreichs in bezug auf die Vereinbarungen vom 6. März und 14. September über ein freies Vietnam, der „legitimen Ansprüche“ der Kolonialgesellschaft in Indochina, der Überbewertung der eigenen Möglichkeiten durch den französischen Generalstab, der Unterschätzung der Kraft und Entschlossenheit der vietnamesischen Nationalbewegung<sup>1</sup>. Er war „zunächst offensichtlich kaum mehr als ein Unternehmen kolonialer Rückeroberung nach klassischem Vorbild“<sup>2</sup>. Drei Jahre später sollte er zum Kampf gegen den Kommunismus werden. Der Einzug Mao Tse-tungs in Peking, die Ausbreitung des kommunistischen Hoheitsbereichs über das ganze chinesische Festland veranlaßten die USA, in das französische Unternehmen als „stille Teilhaber“ einzutreten.

Der Ausbruch des Koreakriegs verstärkte das Interesse der USA am Indochinakrieg. In seiner Rede vom 27. Juni 1950 proklamierte Truman die Steigerung und Beschleunigung der amerikanischen Unterstützung für Frankreich und die asiatischen Mitgliedstaaten der Union Française<sup>3</sup>. Im Juli landeten die ersten US-Berater in Saigon, im August kam die erste große Lieferung amerikanischen

---

<sup>1</sup> Zur Vorgeschichte des Indochinakriegs siehe insbesondere Ph. Devillers, *Histoire du Viêt Nam de 1940 à 1952*, Paris 1952; F. Ansprenger, *Auflösung der Kolonialreiche*, München 1966; J. Sainteny, *Histoire d'une paix manquée*, Paris 1967. Die Rechtmäßigkeit der Regierung der Demokratischen Republik Vietnam behandelt ausführlich G. Hammerbacher in: *Die völkerrechtliche Stellung Vietnams*, Vaduz-Augsburg 1960. – Die französisch-vietnamesischen Vereinbarungen sind enthalten im Vertrag vom 6. 3. 1946 zwischen Ho Tschì Minh als Präsident der Demokratischen Republik Vietnam (DRV) und Jean Sainteny als Vertreter Frankreichs und im *Modus Vivendi*, unterzeichnet am 14. 9. 1946 von Ho Tschì Minh und dem französischen Minister für Überseegebiete, Marius Moutet.

<sup>2</sup> B. B. Fall, *The Two Vietnams*, New York 1963, S. 106.

<sup>3</sup> Kambodscha, Laos und der Staat Vietnam. Nach dem Sturz Bao Dais im Oktober 1955 proklamierte Premierminister, dann Präsident, Ngo Dinh Diem die Republik Vietnam. Der Einfachheit halber sei hier jedoch von Anbeginn die angelsächsische Abkürzung RVN (Republic Viet Nam) gebraucht.

Kriegsmaterials. Ende des Jahres schlossen die USA mit Kambodscha, Laos und dem Staat Vietnam (später RVN) militärische Beistandsverträge.

Die Auffassung der französischen Konservativen, der Koreakrieg sei Beweis für die unbedingte Notwendigkeit der Anwesenheit Frankreichs in Indochina, die dortige Front müsse zur Front der Alliierten werden und zum gemeinsamen Handeln führen, fand in Washington allerdings kaum Resonanz. Die Material- und Finanzhilfe an Frankreich und die Union-Staaten als „Marschierer der freien Welt“ (Devillers) wurde zwar immer weiter gesteigert, aber die USA, die sich historisch als antikolonial verstehen, wollten Frankreich in Indochina nur so lange sehen, bis dort Ordnung im Sinne des Westens geschaffen war, und gemeinsam nicht nur mit Frankreich handeln, sondern innerhalb einer Koalition möglichst zahlreicher Mächte, um, wie der Kongress es gefordert hatte, die Verluste und Lasten, de facto jedoch die Verantwortung, aufzuteilen. Die französische Regierung, beherrscht noch vom Mythos des „größeren Frankreich“, glaubte hingegen, ihre dominierende Stellung in Indochina durch militärische Einsätze mit Hilfe Washingtons halten zu können und lehnte das amerikanische Drängen auf Internationalisierung des Indochinakriegs ab<sup>4</sup>.

Der Plan zur Einschaltung anderer Mächte in den Konflikt wurde gleichwohl in Washington weiterentwickelt. Anfang 1952 empfahl der Nationale Sicherheitsrat ein militärisches Minimalprogramm zur Verteidigung Indochinas „entweder unter dem Schutz der UN oder gemeinsam mit Frankreich, Großbritannien und allen anderen befreundeten Regierungen“ und die mit dem Risiko einer Kriegsausweitung kalkulierende „Unterbindung der chinesisch-kommunistischen Nachschublinien, einschließlich derjenigen in China“<sup>5</sup>. Im Herbst 1952 verhandelte Außenminister Acheson mit Großbritannien, Frankreich, Australien und Neuseeland über ein kollektives Vorgehen in Indochina, ohne Zustimmung zu erzielen<sup>6</sup>. Da inzwischen dem französischen Oberbefehlshaber Raoul Salan die von seinem verstorbenen Vorgänger de Lattre de Tassigny gegenüber der Vietminh errungene Initiative wieder entglitten war und Frankreich eine Verständigung mit Ho Tsch Minh nie völlig ausgeschlossen hatte, schienen den USA unabhängige Schritte geboten. Sie entschieden sich für die Einflußnahme auf die französische Kriegführung und die französische Politik. Das Entscheidende geschah aber dann weder

<sup>4</sup> „Pleven weiß“, schrieb Eisenhower später an den NATO-Oberbefehlshaber, General Gruenther, „daß wir seit Anfang 1951 immer wieder bei der französischen Regierung vorstellig geworden sind, um sie zu bewegen, den Krieg in Indochina auf eine internationale Grundlage zu stellen.“ In: D. D. Eisenhower, *Die Jahre im Weißen Haus*, Düsseldorf 1964, S. 598.

<sup>5</sup> Die Pentagon Papiere, *Die Geheime Geschichte des Vietnamkrieges*, hrsg. von Neil Sheehan, dt. Ausg. München 1971, S. 30. In seinen Memoiren erklärt Eisenhower: „... ich hatte nicht die Absicht, amerikanische Verbände nur in begrenzten Aktionen einzusetzen...“, Eisenhower, a. a. O., S. 573.

<sup>6</sup> Bericht Achesons in einer Besprechung mit Truman und Eisenhower im November 1952; siehe H. S. Truman, *Memoiren*, Stuttgart 1955/56, Bd. II, S. 600f.

in Washington noch in Paris, sondern in Vietnam. Im Spätherbst 1953 beschloß der neue Oberbefehlshaber Henri Navarre, die Dschungelfestung Dien Bien Phu zum größten Stützpunkt der französischen Front in Indochina auszubauen<sup>7</sup>. Um die gleiche Zeit erklärte Ho Tschì Minh dem schwedischen Korrespondenten Löfgren, er sei zu Waffenstillstandsverhandlungen mit der französischen Regierung bereit, wenn sie „das Vietnamproblem mit friedlichen Mitteln zu lösen“ gewillt sei<sup>8</sup>.

Die Regierung mußte nunmehr ihr wiederholt gegebenes Versprechen halten, mit Ho Tschì Minh so bald wie möglich direkt zu verhandeln<sup>9</sup>. Bis dahin hatte sie sich dem Drängen der französischen Nationalversammlung auf Beendigung des Indochinakonflikts mit der Behauptung entziehen können, der Gegner würde diesen Weg, den Frankreich aufrichtig suche, ablehnen. Sie hatte Zeit gewinnen wollen in der berechtigten Annahme, die amerikanische Intervention werde bis hart an die Grenze eines offenen Eingreifens steigen, und mit der unbegründeten Hoffnung, die Lage Frankreichs in Indochina würde dadurch verbessert. Nachdem sie nun unter Zugzwang stand, beauftragte sie George Bidault, auf der Berliner Zusammenkunft der Außenminister Anfang 1954 eine Lösung der Indochinafrage vorzubereiten. In Berlin gelang es Bidault und Molotow, die Widerstände Edens und Dulles' gegen den Vorschlag zu überwinden, eine Ostasienkonferenz unter Beteiligung Chinas einzuberufen. Sie sollte in Genf Ende April zusammentreten, einen Friedensvertrag für Korea entwerfen und das Indochinaproblem beraten. Die Zustimmung Dulles' schien eine Wende der amerikanischen Asienpolitik anzukündigen.

Dieser Eindruck war falsch. „Die amerikanische Politik“, hieß es in Leitlinien für die künftige Haltung der USA, die ein Sonderausschuß in Washington im

<sup>7</sup> Die militärische Seite des Navarre-Plans diene allerdings in erster Linie dem Zweck, die in französischen Stützpunkten und Igelstellungen gebundenen über 100 000 Mann für den Bewegungskrieg freizustellen und durch Hilfstruppen zu ersetzen, nachdem die Umgebung jedes befestigten Platzes von Vietminh gesäubert und befriedet war. Dien Bien Phu aber sollte der Vietminh den Weg nach Laos abschneiden. Navarre wußte, und schrieb 1953 in einem Bericht, daß der Krieg militärisch nicht zu gewinnen und vermutlich nur durch ein „unentschieden“ zu beenden sei. Siehe H. Navarre, *Agonie de l'Indochine*, Paris 1958, S. 46 u. Kapitel 3.

<sup>8</sup> Das Interview erfolgte schriftlich über die schwedische Gesandtschaft in Peking. Wortlaut in: Ho Tschì Minh, *Revolution und nationaler Befreiungskampf*, München 1968, S. 262 f. Ebenso A. B. Cole (Hrsg.), *Conflict in Indochina and International Repercussions*, Ithaka 1956, S. 148 f., wo als Partner Ho Tschì Minhs nicht Löfgren sondern Nycop genannt ist, der geschäftsführende Direktor des Stockholm Afternoon Expressen.

<sup>9</sup> Geheime Verhandlungen wurden immer wieder geführt, so von Paul Mus bereits im Mai 1947. Sie blieben erfolglos, da die französischen Bedingungen für Ho Tschì Minh nicht annehmbar waren. Die letzten Unterhändler, der französische Abgeordnete Raphaël-Leygues und der vietnamesische Prinz Buu Hoi, die im Januar 1953 mit Zustimmung des Präsidenten Auriol und des Außenministers Pinay zu Besprechungen mit Vertretern der Vietminh nach Rangoon gereist waren, wurden auf amerikanischen Wink zurückgerufen. Siehe Fall, *Two Vietnams*, S. 124.



Januar 1954 erarbeitet hatte, „sei darauf gerichtet, sich mit nichts weniger als einem militärischen Sieg in Indochina zufriedenzugeben“<sup>10</sup>. Sollte Frankreich andere Absichten haben, so „werden die USA in Genf sich jeder Verhandlungslösung aktiv widersetzen“, werden in Laos, Kambodscha und der RVN unverzüglich Schritte unternehmen „mit dem Ziel, den Krieg in Indochina einschließlich aktiver amerikanischer Beteiligung und notfalls ohne französische Unterstützung fortzusetzen“, und alles tun, „diese aktive Beteiligung in Übereinstimmung mit anderen interessierten Staaten herbeizuführen“<sup>11</sup>.

Frankreich hatte freilich andere Absichten: Es strebte nach einem Waffenstillstand. Da es aber in Genf aus einer Position der Stärke verhandeln wollte, war es zum Durchhalten bereit. Fraglich blieb allerdings, ob es durchhalten konnte. In Indochina wurde die Lage des Expeditionskorps von Tag zu Tag schlechter, und in Frankreich hatte die Kriegsmüdigkeit einen beträchtlichen Grad erreicht. Die USA reagierten auf diese Entwicklung durch ein verstärktes Engagement und Vorbereitungen für die Intervention<sup>12</sup>. Dulles erklärte, die Unterwerfung Südostasiens unter das kommunistische System dürfe „nicht passiv hingenommen werden“, man müsse „ihr durch eine gemeinsame Aktion“ entgegenreten<sup>13</sup>. Eisenhower schrieb Churchill, man solle ad hoc ein neues Militärbündnis schließen, an dem – außer den USA und Großbritannien – auch Frankreich, die asiatischen Mitglieder der Union Française, Australien, Neuseeland, die Philippinen und Thailand teilnehmen sollten und das „stark und bereit ist, notfalls in den Kampf [in Indochina] einzugreifen“<sup>14</sup>.

Am Tag dieses Schreibens, dem 4. April, wurde die Frage der Intervention akut. Das französische Kabinett wandte sich an die USA mit der Bitte um Rettung der eingeschlossenen, hart bedrängten Verteidiger der Dschungelfestung Dien Bien Phu durch den Einsatz von Bombenflugzeugen, wie der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs, Admiral Radford, sie Ende März dem französischen General Ely

<sup>10</sup> Bericht des Sonderausschusses, Auszüge aus dem Memorandum für die Akten, 30. 1. 1954, in: Pentagon Papiere (siehe Anm. 5), S. 34. Es handelt sich dabei höchstwahrscheinlich um den von Eisenhower zur Unterstützung des Navarre-Plans gebildeten Sonderausschuß, dem der Staatssekretär im Außenministerium, Bedell Smith, der stellvertretende Verteidigungsminister Roger Kyes, die Vereinigten Stabschefs und der CIA-Chef Allen Dulles angehörten.

<sup>11</sup> Ebenda.

<sup>12</sup> Zur amerikanischen Kriegsvorbereitung und militärischen Unterstützung Frankreichs siehe insbesondere M. B. Ridgway, *Soldier*, New York 1956, S. 276f.; B. B. Fall, *Dschungelkrieg*, Neckargemünd 1965, S. 287; Ph. Devillers/J. Lacouture, *Viêt Nam*, Paris 1969, S. 85f., 104f.

<sup>13</sup> Die häufig zitierte, an die Adresse Chinas gerichtete Rede hielt der Außenminister im Überseeepressklub in New York am 29. 3. 1954. Auszug bei Cole, a. a. O., S. 172f. Die Rede war umso drohender, als drei Tage früher die bis dahin stärkste amerikanische Wasserstoffbombe gezündet worden war.

<sup>14</sup> Schreiben des amerikanischen Präsidenten vom 4. 4. 1954, in: Eisenhower, a. a. O., S. 379f.

in Aussicht gestellt hatte<sup>15</sup>. Dulles verweigerte die Hilfe ohne vorherige „volle politische Verständigung mit Frankreich und anderen Ländern“ sowie ohne Vorbereitung einer gemeinsamen Aktion in Indochina „auf einer Bündnis-Basis . . .“<sup>16</sup>. Um diese Verständigung und das Bündnis zu beschleunigen, hatte Dulles bereits in Paris und London einen Vorschlag vorlegen lassen: Zunächst, doch jedenfalls noch vor der Eröffnung der Genfer Ostasienkonferenz, sollten Großbritannien, Frankreich, Australien, Neuseeland, die Philippinen, Thailand, die asiatischen Union-Staaten und die USA in einer ernststen Warnung an Peking erklären, sie seien zum kollektiven Vorgehen gegen die „fortgesetzte Einmischung“ Chinas in den indochinesischen Krieg, zum Einsatz von See- und Luftstreitkräften gegen das chinesische Festland und zur direkten Intervention in Indochina bereit; gleichzeitig sollten die Unterzeichner der Warnung eine Verteidigungsgemeinschaft für Südostasien vorbereiten<sup>17</sup>. Die informelle Koalition würde im gegebenen Fall eine gemeinsame Aktion ohne zeitraubende offizielle Verfahren ermöglichen und wirkungsvoller sein als ein Eingreifen von UNO-Truppen<sup>18</sup>.

Frankreich reagierte auf diesen Vorschlag zurückhaltend. Großbritannien wollte ihn immerhin mit Dulles beraten. Der amerikanische Außenminister flog am 11. April nach London, zwei Tage später nach Paris.

Eden interessierte die Bildung einer Verteidigungsgemeinschaft in Asien wegen der größeren Sicherheit, die sie Malaya, Hongkong und Singapur bieten würde. Alle Sofortmaßnahmen – die Warnung an Peking und eine Beteiligung an Aktionen gegen China oder in Indochina – wies er aber zurück. Selbst die Frage eines Südostasienpakts als Grundlage der Koalition wollte er lediglich vorbesprechen, um die neutralen asiatischen Commonwealth-Staaten nicht zu befremden, jedoch in diesem Zusammenhang weder Zusagen machen noch entscheidende Schritte tun, bevor die Genfer Konferenz getagt und – positiv oder negativ – ein Ergebnis gezeitigt hatte<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Radford hatte dem französischen General bei einer Besprechung in Washington am 26. 3. 1954 vorgeschlagen, die um Dien Bien Phu konzentrierten Vietminh-Truppen durch wiederholte Nachtangriffe von mehr als 60 schweren amerikanischen Bombern zu vernichten. Die Bomber sollten von einem Stützpunkt auf den Philippinen operieren und von 150 Jägern von den Flugzeugträgern der Siebenten Flotte begleitet sein. Siehe J. Lacouture/Ph. Devillers, *La fin d'une guerre*, Paris 1960, S. 73; Devillers/Lacouture, *Viêt Nam*, S. 88. Da die ersten 23 Kapitel der beiden Werke fast identisch sind, wird in späteren Quellennachweisen, sofern nicht anders angegeben, auf das letztere Werk verwiesen. – Vgl. zum Thema den Lagebericht des amerikanischen Council on Foreign Relations, wo die Besprechung Radford-Ely nicht erwähnt wird, sondern die Rettung Dien Bien Phus durch amerikanische Luftangriffe als „suggestion“ Frankreichs dargestellt ist, in: *The United States in World Affairs 1954*, New York 1956, S. 221. Siehe auch Telegramm des US-Botschafters in Paris, Douglas Dillon, an Dulles vom 5. 4. 1954, in: *Pentagon Papiere*, S. 37f.

<sup>16</sup> Dulles an Dillon am 5. 4. 1954, ebenda S. 58.

<sup>17</sup> Anthony Eden, *Memoiren*, Köln 1960, Bd. II, S. 118. Dazu *Pentagon Papiere*, S. 27/7 d.

<sup>18</sup> Diese Begründung des Vorschlags durch Dulles in: Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 99.

<sup>19</sup> Einzelheiten in: Eden, *Memoiren*, Bd. II, S. 121 ff.

In Paris war Dulles nicht erfolgreicher. Auch Bidault wollte sich vor dem Abschluß der Konferenz an keinem kollektiven Vorgehen beteiligen und auf keine Koalitionspläne festlegen.

Nach seiner Rückkehr in die USA versuchte Dulles, die Koalition durch einen spektakulären Schritt zu beschleunigen. Ohne Konsultation ihrer Regierungen berief er die Botschafter der Staaten, die als Partner vorgesehen waren, zu einer Zusammenkunft unter seinem Vorsitz, um eine Studiengruppe für Probleme der kollektiven Verteidigung Südostasiens zu bilden<sup>20</sup>. Dies mußte so wirken, als sei das Bündnis bereits im Entstehen. Eden, von Botschafter Makins gewarnt, lehnte die britische Teilnahme ab. Da das Treffen der Öffentlichkeit bekannt war, wurde es mit der Unterrichtung der Diplomaten über die Genfer Konferenz begründet.

Auf dem Weg nach Genf, am Rande der Pariser NATO-Ratstagung, erörterte Dulles die Fragen des Südostasienpakts und der Intervention in Indochina neuerlich mit Bidault und Eden. Die Lage der Festung Dien Bien Phu war inzwischen verzweifelt geworden, und Navarre hatte Hilfe angefordert. Bidault beschwor den amerikanischen Außenminister, sich für die „Opération Vautour“ als letztem Ausweg einzusetzen<sup>21</sup>. Dulles, der die französische Notlage nützen wollte, um seine Absichten zu verwirklichen, bestand aber weiterhin auf der Allianz und der gemeinsamen Aktion, doch Eden lehnte sie mit Rücksicht auf die ungeheuren Risiken und auf die Genfer Verhandlungen weiterhin ab. Selbst nach dem zweiten Appell Navarres ließ Dulles sich nicht umstimmen. Unnachgiebig blieb auch die britische Regierung. In Sondersitzungen am Vorabend des Konferenzbeginns in Genf bestätigte das Kabinett die Ablehnung der kollektiven Aktion und verwarf den modifizierten amerikanischen Vorschlag, Großbritannien solle sich einer Erklärung der USA, der Philippinen und Frankreichs anschließen, daß sie die Expansion des Kommunismus in Südostasien nicht zulassen und zu ihrer Verhinderung „eventuell militärische Mittel“ einsetzen würden<sup>22</sup>.

Die Genfer Ostasienkonferenz wurde vom thailändischen Außenminister, dem Prinzen Wan Waithayakon, am 26. April im Völkerbundpalais eröffnet<sup>23</sup>. Sie be-

<sup>20</sup> Dulles soll angenommen haben, Churchill und Eden hätten der Vorbereitung des Militärbunds zugestimmt. Amerikanischen offiziellen Stellen zufolge soll Churchill sogar versprochen haben, eine eventuelle amerikanische Intervention in Indochina zu unterstützen. Siehe Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 100. Reaktion Edens auf die Einberufung des Treffens in: Eden, Memoiren, Bd. II, S. 124f.

<sup>21</sup> „Vautour“ (englisch: Vulture) war der Deckname der von Radford vorgeschlagenen amerikanischen Intervention. Einzelheiten in: B. E. Fall, *Hell in a Very Small Place*, Philadelphia 1967, passim. Für die Pariser Verhandlungen siehe insbesondere Eden, Memoiren, Bd. II, S. 125–31; Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 106ff.

<sup>22</sup> Eden, Memoiren, Bd. II, S. 133.

<sup>23</sup> Vertreten waren die am Korea-Konflikt beteiligten Staaten, die UdSSR, China und die beiden Teile Koreas. An der Indochina-Konferenz nahmen Großbritannien, Frankreich, die USA, China, die UdSSR, Kambodscha, Laos und die beiden vietnamesischen Parteien teil. Den Vorsitz führten abwechselnd die Außenminister Eden und Molotow.

faßte sich nur kurz mit Korea. Die ersten Debatten hatten bewiesen, wie schwierig eine Verständigung darüber war und so trat das Indochinaproblem immer mehr in den Vordergrund.

Die Vorgespräche der westlichen Außenminister über einen Verhandlungsfrieden wechselten ab mit Beratungen über den Südostasienpakt und über die offene Intervention. Dulles drängte Eden erneut zu einer positiven Haltung gegenüber den amerikanischen Vorschlägen und diesmal wich Eden einen bedeutenden Schritt zurück. Im Widerspruch zu seinem Vorsatz, die Paktfrage erst nach dem Ende der Indochinaverhandlungen voranzutreiben, erklärte er nun dem amerikanischen Außenminister noch vor dem Beginn der Verhandlungen, die Gefahr eines Zusammenbruchs der französischen Front in Indochina sei nach britischer Ansicht zwar geringer als nach amerikanischer, sie sei aber nicht auszuschließen, weshalb die USA und Großbritannien sofort geheime Besprechungen über die mit dem Aufbau einer Verteidigungsorganisation für Südostasien verbundenen politischen und militärischen Fragen aufnehmen sollten<sup>24</sup>. Dulles wünschte darüber hinaus zumindest die moralische Unterstützung Londons für eine amerikanische Intervention. Dieses Ansinnen lehnte Eden ab. Bidault war einem offenen Eingreifen der USA nicht abgeneigt, da es die Lage auf dem Kriegsschauplatz zugunsten Frankreichs wenden konnte, aber er fürchtete es gleichzeitig wegen der Rückwirkung auf China und wollte Verhandlungen mit der Vietminh jedenfalls versuchen.

Diese Verhandlungen begannen am 8. Mai unter ungunstigen Vorzeichen. Die Dschungelfestung Dien Bien Phu – für die Franzosen inzwischen zum Symbol der nationalen Widerstandskraft geworden –, war am 7. Mai gefallen. Eisenhower hatte den Plan zur Vorbereitung der SEATO (South East Asia Treaty Organization) enthüllt, um sie in Genf als Druckmittel verwenden zu lassen<sup>25</sup>. Dulles war vorzeitig abgereist und hatte seinem Nachfolger Bedell Smith die Weisung gegeben, in die Verhandlungen nur einzugreifen, falls sich eine Verständigung zwischen Westen und Osten anbahnen sollte<sup>26</sup>.

Die französischen Vorschläge zur Einstellung der Feindseligkeiten, die Bidault an jenem Tag unterbreitete, konzentrierten sich auf das Angebot und die Modalitäten eines gleichzeitigen allgemeinen, auf Sicherheitsgarantien gestützten Waffenstillstands in Indochina. Im Grundlegenden stimmten sie mit den Vorschlägen überein, die zwei Tage später von Pham Van Dong, damals Außenminister der

<sup>24</sup> Memorandum des britischen Außenministers vom 30. 4. 1954, in: Eden, Memoiren, Bd. II, S. 136 f.

<sup>25</sup> Auf einer Pressekonferenz am 5. 5. 1954 sagte Eisenhower, der Südostasienpakt und die ihn tragende, „im Werden begriffene Organisation“ könnten bedeutende Auswirkungen auf die Indochinaverhandlungen haben. Siehe Archiv der Gegenwart 1954, S. 4511/A2.

<sup>26</sup> Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 155. Die etwas späteren amtlichen Direktiven für das Verhalten Bedell Smith' in Genf sind weniger eindeutig, kommen der Äußerung Dulles' aber sinngemäß nahe. Siehe Telegramm Dulles an Bedell Smith vom 12. 5. 1954 in: Pentagon Papiere, S. 41 f.

DRV, vorgelegt wurden. Einig waren die Kontrahenten in der Anerkennung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität von Kambodscha, Laos und Vietnam. Einig waren sie über den Schutz der Bevölkerung dieser Länder, die Immunität der beiderseitigen Streitkräfte, den Austausch der Kriegsgefangenen und die Unerläßlichkeit von Kontrollen zur Einhaltung der Vereinbarungen. Diese Kontrollen wollte Frankreich allerdings von internationalen Kommissionen durchgeführt sehen und die DRV von Kommissionen aus Vertretern der kriegführenden Parteien. Vor allem aber waren die Außenminister einig, daß in Genf und in Vietnam Offiziere beider Parteien Verhandlungen über die Evakuierung der Schwerverletzten aus Dien Bien Phu aufnehmen sollten – Verhandlungen, die dann nicht weniger waren als Vorläufer der Waffenstillstandsverhandlungen.

Uneinig waren Frankreich und die DRV über die militärischen Maßnahmen, die politischen Lösungen und eine wichtige Verfahrensfrage. Die kommunistischen Konferenzteilnehmer strebten nach einheitlicher Beratung aller indochinesischen Probleme und einer Regelung für ganz Indochina, die westlichen Delegationen wollten Kambodscha und Laos getrennt von Vietnam behandeln<sup>27</sup>. Die beiden Königreiche, sagte Bidault, seien Opfer einer Invasion. Militärisch bestehe hier kein Problem: Die Invasoren müßten abziehen. Die Fragen des künftigen Status und der inneren Ordnung der beiden Länder müßten, ihrer Lage entsprechend, gesondert erörtert und gelöst werden. In Vietnam hingegen herrsche Bürgerkrieg. Dort müßten nach dem Ende der Kämpfe und dem Rückzug der Invasionsverbände aus den Nachbargebieten die irregulären Einheiten der Vietminh entwaffnet werden, die regulären Truppen müßten in einzelnen genau bezeichneten Zonen zusammengezogen und umgruppiert werden. Außerdem müsse in Vietnam eine Übergangsphase zur Regelung der politischen Fragen eingelegt werden. Diese Regelung obliege allein der Regierung des Staates Vietnam in Saigon. Die Anwesenheit einer Delegation aus Nordvietnam sei wegen des Waffenstillstands unvermeidlich, bedeute aber durchaus keine Legitimierung der Vietminh.

Pham Van Dong verlangte namens der DRV, Khmer Issarak und Pathet Lao den Abzug aller fremden Truppen aus den drei indochinesischen Staaten<sup>28</sup>. Vor diesem Abzug müßten die französischen Streitkräfte in bestimmten Sektoren Vietnams stationiert sein und sich der Einmischung in die Lokalverwaltung enthalten. In Kambodscha, Laos und Vietnam seien sodann von Beratenden Kommissionen, in denen alle demokratischen Kräfte vertreten wären, allgemeine und freie Wahlen zur Bildung von Einheitsregierungen vorzubereiten. Eine ausländische Einflußnahme würde nicht geduldet. Bis zur Bildung der Einheitsregierungen und

<sup>27</sup> Siehe dazu: Eden, Memoiren, Bd. II, S. 146.

<sup>28</sup> Die Khmer Issarak in Kambodscha und die Pathet Lao in Laos waren Widerstandsorganisationen ähnlich der Vietminh und mit ihr verbündet. Die DRV-Delegation hatte mit russischer und chinesischer Unterstützung die Zulassung von Vertretern dieser Organisationen zur Genfer Konferenz verlangt und, nachdem die Forderung abgelehnt worden war, auch in ihrem Namen gesprochen.

nach dem Abschluß des Waffenstillstands solle in jedem der drei Staaten die Verwaltung gebietsweise von jener Partei ausgeübt werden, die das betreffende Gebiet kontrolliert. Kambodscha, Laos und Vietnam seien bereit, die Möglichkeit und Bedingungen einer freien Verbindung mit der Französischen Union zu erwägen und die französischen Interessen im indochinesischen Wirtschaftsraum und Kulturleben zu respektieren. Garantien dieser Interessen würden die Einheitsregierungen in den drei Staaten mit der französischen Regierung auf der Basis der Gleichberechtigung und Gegenseitigkeit vereinbaren. Der Ausführung der vietnamesischen Vorschläge vorausgehen müsse der Abschluß von Abkommen über die Einstellung der Feindseligkeiten in den drei indochinesischen Staaten mit einem Ausgleich der von beiden Parteien besetzten Zonen und Gebiete, die Schaffung des Kontrollsystems und das Verbot von Transporten weiterer Truppen, Waffen und Munition nach Indochina.

Die Punkte, in denen die Vorschläge der Außenminister divergierten, waren zweifellos schwerwiegender als jene, in denen Übereinstimmung herrschte. Dennoch schien eine Verständigung zu einem früheren Zeitpunkt möglich als dem schließlich erreichten. Personen und Kräfte innerhalb und außerhalb der Konferenz verhinderten sie.

Bidault, von Dulles in seiner Konzeption bestärkt, basierte seine Verhandlungstaktik auf die Drohung mit einer amerikanischen Intervention in Indochina und vermied jeden persönlichen Kontakt mit Delegierten der DRV, obwohl in Genf solche Kontakte üblich waren<sup>29</sup>. Der Außenminister der Saigoner Regierung vergiftete die Konferenzatmosphäre durch seine Forderung nach bedingungsloser Unterwerfung der DRV und Vietnam unter „Seine Majestät, den Kaiser Bao Dai“<sup>30</sup>. In Washington prüften Eisenhower und Dulles die Möglichkeit, den französischen Waffenstillstandsvorschlag nicht zu unterstützen, sondern Frankreich fünf Bedingungen für die amerikanische Intervention in Indochina vorzulegen<sup>31</sup>. Gleichzeitig wurden in Washington die Paktverhandlungen unter Einschluß asiatischer Staaten fortgesetzt. Frankreich und die Vereinigten Staaten begannen Geheimverhandlungen über die Intervention<sup>32</sup>. Und während Eden am Genfer See in Unterredungen mit Molotow und Tschou En-lai die angebahnten Kompromisse

<sup>29</sup> Vor seiner Abreise hatte Dulles dem französischen Außenminister mündlich und schriftlich Schützenhilfe bei diesem Vorgehen zugesagt. Siehe Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 199 f.; V. Bator, *Viet Nam, A Diplomatic Tragedy*, New York 1955, S. 84 ff. Die Haltung Bidaults gegenüber der DRV-Delegation wurde ihm später in der französischen Nationalversammlung besonders vorgeworfen, da sich im Lauf der Konferenz erwiesen hatte, daß die meisten Vereinbarungen in Privatgesprächen der Delegationsführer angebahnt wurden.

<sup>30</sup> Bis zu seiner Abdankung am 25. 8. 1945 war Bao Dai Kaiser von Annam und residierte in Hué. – Auszüge aus der Rede von Nguyen Quoc Dinh und Saigoner 7-Punkte-Programm in: Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 173 f.

<sup>31</sup> Siehe Memorandum des Persönlichen Referenten Eisenhowers über die Besprechung im Büro des amerikanischen Präsidenten am 7. 5. 1954 in: *Pentagon Papiere*, S. 39 ff.

<sup>32</sup> Selbst Eden hatte von diesen Verhandlungen erst durch die Schweizer Presse erfahren. Siehe Eden, *Memoiren*, Bd. II, S. 147.

über die Umgruppierungszonen, die Entwaffnung der Freischärler und die gesonderte Beratung des Vietnamproblems behutsam auszubauen versuchte, verkündete London lautstark, es werde mit Washington und Paris den Südostasienpakt abschließen – mit allen Konsequenzen, die sich daraus ergeben würden –, wenn die Russen und die Chinesen in Genf nicht nachgiebig seien.

Molotow reagierte auf die britische Drohung mit heftigen Angriffen gegen den Imperialismus und Kolonialismus, ließ sich jedoch von seinem Ziel, in Genf eine Verständigung herbeizuführen, nicht abbringen. Anders als Tschou En-lai und Pham Van Dong, die den Waffenstillstand in Indochina nunmehr von der vorherigen Lösung der politischen Fragen abhängig machten, da ihr Aufschub zum Krieg geführt habe und ihre weitere Vertagung den Keim eines neuen Konflikts enthalte, verlangte Molotow nur die Lösung einiger der politischen Fragen. Sein Vorschlag, die Einhaltung des Waffenstillstands durch neutrale Staaten kontrollieren zu lassen und alle Pläne aufzugreifen, die ein Ende der Feindseligkeiten beschleunigen könnten, verhiß überdies weitere Kompromisse.

Ein entscheidender Fortschritt wurde allerdings erst am 25. Mai erzielt. Auf einer Sitzung im kleinen Kreis sagte Pham Van Dong, die Umgruppierung der Streitkräfte müsse auf einem Tausch von Gebieten basieren. In jedem einheitlichen Gebiet müßten der Umfang, die Bevölkerungszahl, die politischen Interessen und die wirtschaftlichen Faktoren berücksichtigt werden. Jede der beiden Parteien würde dadurch eine vergleichsweise große Zone erhalten, in der das Wirtschaftsleben fortgesetzt und die Verwaltung kontrolliert werden könnten. Die Grenze dieser Zonen müsse nach geographisch gegebenen Linien verlaufen und dürfe den Verkehr nicht behindern<sup>33</sup>.

In Konferenzkreisen wirkte diese Erklärung als Sensation. Pham Van Dong hatte ausgesprochen, was Eden seit Monaten erwog, die Weltpresse offen erörterte, der amerikanische Sicherheitsrat als unvermeidlich betrachtete, Frankreich gelehnet und Bidault daher nicht vorzuschlagen gewagt hatte – den Teilungsplan<sup>34</sup>. Die Verhandlungen standen nun auf einer realen Grundlage. Vier Tage später akzeptierte die Konferenz den britischen Antrag, wonach Stabsoffiziere beider Oberkommandos sofort in Genf zusammentreten sollten, um Vorschläge für einen Waffenstillstandsvertrag auszuarbeiten. Analoge Kontakte sollten in Indochina aufgenommen werden<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 220f.

<sup>34</sup> Der Nationale Sicherheitsrat hatte auf seiner Sitzung am 6. 5. 1954 erklärt, ein Teil Vietnams müsse geopfert werden, das Delta des Roten Flusses im Norden und das Mekong-Delta im Süden müßten jedoch um jeden Preis beim südlichen Teil des Landes verbleiben. Am gleichen Tag bestätigte Bidault dem südvietnamesischen Staatschef Bao Dai, daß „der französischen Regierung nichts ferner liegen würde, als auf Kosten der Einheit Vietnams die Errichtung zweier Staaten . . . vorzubereiten.“ In: Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 146f., S. 156. Vgl. Äußerung Dulles gegenüber dem französischen Botschafter in Bern, Jean Chauvel, die vietnamesischen Deltas müßten gehalten werden, um in zwei Jahren als Aufmarschgebiet zu dienen; ebenda, S. 155.

<sup>35</sup> Wortlaut des Antrags in: Eden, Memoiren, Bd. II, S. 154.

Die Beratungen gerieten dennoch ins Stocken, überschattet von der forcierten Vorbereitung des Südostasienspakts und der amerikanischen Intervention<sup>36</sup>. Molotow versuchte, die Pläne der USA zu durchkreuzen und Bidault, wie später Mendès-France, auf seine Seite zu ziehen. In einer ungemein scharfen Rede beschuldigte er „gewisse Länder“, für Indochina keinen Frieden zu suchen, sondern eine Verlängerung und Eskalation des Krieges in die Wege zu leiten<sup>37</sup>. Tschou En-lai war in seiner Sorge wegen der Errichtung amerikanischer Basen in Indochina weiter bestärkt, die Sicherheit der chinesischen Grenzen wurde offenbar sein dringlichstes Anliegen. Die kommunistischen Konferenzteilnehmer hatten der französischen Forderung zugestimmt, Kambodscha und Laos getrennt von Vietnam zu behandeln, doch über den künftigen Status der Länder kam es zu keiner Verständigung. Die Zusammensetzung der internationalen Kontrollkommissionen wurde Gegenstand endloser Kontroversen. In der Führung der RVN-Delegation kündigte sich ein Wechsel an, nachdem Bao Dai den von der CIA ausgewählten, franzosenfeindlichen, jeden Kompromiss zurückweisenden Ngo Dinh Diem zum Nachfolger des gemäßigten Premierministers Buu Loc ernannt hatte<sup>38</sup>. Oberst Le Van Kim, Vertreter der Saigoner Regierung, verzögerte die Waffenstillstandsverhandlungen. Anfang Juni schien das Schicksal der Konferenz besiegelt. Als aber am 8. Juni Bidault zur Indochina-Debatte der französischen Nationalversammlung nach Paris flog und der um ein Abkommen bemühte französische Botschafter in Bern, Jean Chauvel, ihn vertrat, erhielten die französischen Militärdelegierten Brébisson und Delteil die Erlaubnis, mit den Repräsentanten der DRV allein zu verhandeln. Nachts, in einer entlegenen Villa am See, unter strengster Geheimhaltung, nahm der Teilungsplan festere Formen an<sup>39</sup>.

Bidault kämpfte inzwischen vergebens um ein Vertrauensvotum der Nationalversammlung für die Regierung Laniel. Sie stürzte am 12. Juni 1954 über die Indochina-Resolutionen der Sozialisten, Kommunisten und Gaullisten. Fünf Tage vergingen, bevor Mendès-France seine Ernennung zum Premierminister akzeptierte und die Abgeordneten seine Investitur mit 419 gegen 47 Stimmen bestätigten<sup>40</sup>. Er verpflichtete sich, bis zum 20. Juli einen ehrenvollen Frieden zu schließen oder zurückzutreten.

<sup>36</sup> In Vietnam begann zur gleichen Zeit der als Luftwaffenattaché getarnte CIA-Agent Edward G. Lansdale die Saigon Military Mission (SSM) für paramilitärische Operationen, psychologische Kriegsführung und Sabotage in Vietminh-Gebieten aufzubauen. Tätigkeitsbericht der SMM für 1954/55 auszugsweise in: Pentagon Papiere, S. 51–64.

<sup>37</sup> Der Rede Molotows war eine sehr versöhnliche, zuversichtliche Rede Bidaults vorausgegangen, so daß die Haltung Molotows unverständlich schien. Lacouture meint, daß Molotow durch seine Schärfe die Verhandlungen beschleunigen wollte, Bidault dies aber nicht verstanden habe. Siehe Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 241 f.

<sup>38</sup> Zur Wahl Diems im Auftrag der CIA siehe D. Wise/Th. B. Ross, Die unsichtbare Regierung, Frankfurt 1966, S. 153.

<sup>39</sup> Einzelheiten in: Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 248–54.

<sup>40</sup> Pierre Mendès-France, 1907 in Paris geboren, war in erster Linie Wirtschaftsfachmann. Er begann seine politische Laufbahn mit 25 Jahren als Abgeordneter des Wahlkreises Eure,



In diesen Tagen der Unsicherheit in Paris und der Aufbruchstimmung in Genf – die amerikanische Delegation hatte die Konferenz für gescheitert erklärt, die Korea-Verhandlungen waren ergebnislos abgebrochen worden –, rückte das Indochina-Abkommen in greifbare Nähe. Bidault war nach Genf zurückgekehrt und nahm als interimistischer Außenminister die von Eden eingeführte Diplomatie der privaten Unterredungen auf. Gemeinsam mit Eden erreichte er von Molotow und Tschou En-lai Konzessionen hinsichtlich der Zusammensetzung der Kontrollkommissionen, des Abzugs der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha und Laos sowie des diplomatischen Status der beiden Länder unter der Bedingung ihrer Neutralität. Eine Besprechung mit Pham Van Dong lehnte Bidault zwar immer noch ab, sanktionierte aber die Fortsetzung der Geheimgespräche der Stabsoffiziere. Schließlich, am 19. Juni, kam es zur Einigung über den Modus der Waffenstillstandsverhandlungen mit Kambodscha und Laos<sup>41</sup>. Die erste Phase der Konferenz war beendet. Molotow, Bedell Smith und Eden verließen Genf, Bidault war bereits abgereist. Im Gegensatz zu Bedell Smith versprachen Eden und Molotow dem französischen Botschafter Chauvel, zu den nächsten Beratungen Anfang Juli wiederzukommen.

Die Konferenzpause war keine Verhandlungspause. Tschou En-lai und prominente Mitglieder nahezu aller Delegationen waren in Genf geblieben und hielten ihre Kontakte aufrecht. Die Waffenstillstandsgespräche der französischen und vietnamesischen Stabsoffiziere wurden weitergeführt. Mendès-France, der entschlossen war, seine Verhandlungen auf dem Teilungsplan aufzubauen, traf in Bern mit Tschou En-lai zusammen: Die beiden Politiker verständigten sich über die Neutralität von Kambodscha und Laos, die Abhaltung von Wiedervereinigungswahlen in Vietnam und die Grundlagen der nächsten Genfer Verhandlungen<sup>42</sup>. Eden verfolgte seine Genfer Diplomatie in London und in Washington weiter. Im britischen Unterhaus entwickelte er den Plan eines Sicherheitssystems für Südostasien im allgemeinen und Indochina im besonderen, und in Washington versuchte er als Begleiter Churchills, „die amerikanische Regierung zu bewegen, den Franzosen

---

war 1958 Unterstaatssekretär im Finanzministerium, kämpfte später in der Résistance und floh nach Algier, wo er Finanzverwalter der Freien Franzosen wurde (1942–44). In der ersten Regierung de Gaulle in Paris war er Finanzminister, dann Gouverneur des IWF und Vizegouverneur der Weltbank (1947–58), Präsident der französischen Rechnungs- und Budgetkommission (1952–60) u. a. m. Seine Rede in der französischen Nationalversammlung im Oktober 1950, wieder als Abgeordneter von Eure, hatte Indochina zu einer der wichtigsten Fragen für Frankreich gemacht, seine Herausforderung Bidaults im Juni 1954 den Sturz der Regierung Laniel entschieden. 1953 hatte er seine Investitur als Premierminister wegen 13 Gegenstimmen verfehlt.

<sup>41</sup> Am gleichen Tag versuchte Eisenhower in einem persönlichen Schreiben an den französischen Staatspräsidenten Coty, Frankreich noch in letzter Minute auf die Seite der „kollektiven Aktion“ zu ziehen. Siehe Bator, a. a. O., S. 90 f.

<sup>42</sup> Die Unterredung fand am 23. 6. 1954 in der französischen Botschaft in Bern statt. Einzelheiten in: P. Rouanet, Mendès-France au pouvoir, Paris 1965, S. 110 ff.; Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 271 ff.

zumindest eine Chance zu geben, innerhalb der nächsten Wochen in Genf ein Abkommen auszuhandeln<sup>43</sup>. Das Ergebnis des anglo-amerikanischen Gipfelgesprächs war ein Sieben-Punkte-Katalog der Bedingungen, unter denen die USA und Großbritannien ein eventuelles Abkommen in Genf respektieren wollten, und die Bildung einer Studiengruppe zur Vorbereitung der SEATO<sup>44</sup>.

Die zweite Phase der Konferenz begann am 10. Juli als Mendès-France die Führung der französischen Delegation von Chauvel übernahm. Dem Premierminister und Eden war es nicht gelungen, Dulles zur Rückkehr nach Genf und zur Mitwirkung bei diesem schwierigsten Teil der Verhandlungen zu bewegen. Die Vorstellungen von Mendès-France und Pham Van Dong über die Demarkationslinie und den Wahltermin in Vietnam, die endgültige Zusammensetzung der Kontrollkommissionen und den Abzug der französischen Truppen aus dem Norden gingen weit auseinander und die Frist zur Lösung dieser Probleme und anderer offener Fragen war kurz<sup>45</sup>. Auch schienen Mendès-France und Eden alle Lösungen, die ohne aktive Teilnahme der USA an den Beratungen und den Garantien erreicht würden, von geringerem Wert.

Da ließ Dulles überraschend wissen, er „wäre glücklich“, Mendès-France am 13. Juli in Paris zu treffen. Die Unterredungen, bei denen Eden anwesend war, führten allerdings nur zur Zusage des amerikanischen Außenministers, seinen Vertreter Bedell Smith sofort wieder nach Genf zu senden<sup>46</sup>. Es half den Bemühungen Mendès-Frances und Edens um den Frieden auch keineswegs, daß Dulles bei seiner Landung in Orly erklärte, die Vereinigten Staaten seien nach wie vor an einer kollektiven Aktion in Indochina interessiert, und das Pentagon fast gleichzeitig die Lieferung amerikanischer Düsenflugzeuge, Tanks und Geschütze an Thailand bekanntgab<sup>47</sup>.

Die Pariser Zusammenkunft mit Dulles erhöhte das Prestige des französischen Premierministers bei den westlichen Delegationen in Genf, erschwerte aber seine

<sup>43</sup> Eden, *Memoiren*, Bd. II, S. 160. Unterhausrede des britischen Außenministers vom 25. 6. 1954 auszugsweise in: *Archiv der Gegenwart* 1954, S. 4588/F2-3, *Süddeutsche Zeitung* v. 24. 6. 1954. Der Plan eines „asiatischen Locarno“ wurde eine Woche später vom amerikanischen Repräsentantenhaus vereitelt. Siehe Bator, a. a. O., S. 118f.

<sup>44</sup> Wortlaut der Bedingungen in: Eden, *Memoiren*, Bd. II, S. 162. Die wichtigsten waren die Teilung Vietnams am 17. Breitengrad und das Verbleiben der südlichen Hälfte außerhalb des kommunistischen Machtbereichs, wobei die Möglichkeit einer Wiedervereinigung Vietnams offen bleiben müsse. Lacouture verweist auf den Widerspruch dieser Bedingungen, da im Falle von Wahlen auch die Möglichkeit einer Wiedervereinigung des Landes unter Ho Tsch Minh offen blieb. In: Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 287f.

<sup>45</sup> Die Gründe, die Mendès-France bewogen haben, den 20. Juli als letzten Verhandlungstag anzusetzen, behandelt Rouanet, a. a. O., S. 62ff.

<sup>46</sup> Nach der Abreise Bedell Smith' aus Genf war die amerikanische Delegation vom US-Botschafter in Prag, Alexis Johnson, geführt worden. Einzelheiten der Pariser Besprechungen am 13. und 14. Juli in: Rouanet, a. a. O., S. 126ff.; Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 290ff.

<sup>47</sup> Das gleiche hatte Dulles vor seinem Abflug aus den USA geäußert, siehe *Süddeutsche Zeitung* v. 14. 7. 1954.

Verhandlungen mit den östlichen Delegierten. Die sofort nach seiner und Edens Rückkehr wiederaufgenommenen Beratungen und Zwiegespräche brachten keine greifbaren Resultate. Pham Van Dong war zu größeren Konzessionen als der provisorischen Teilung Vietnams am 16. Breitengrad nicht bereit. Tschou En-lai beharrte auf gesicherten Grenzen Chinas<sup>48</sup>. Molotow stellte Mendès-France vor die Wahl zwischen Moskau und Washington.

Die USA unterstützten Mendès-France nicht so, wie er gehofft hatte. Sie hatten Diem zwar nicht ermutigt, als er nach der offiziellen Information über den Teilungsplan dem US-Botschafter Heath erklärte, er würde sich mit geringster amerikanischer Hilfe jedem Abkommen in Genf widersetzen und es zum Bruch mit Frankreich kommen lassen<sup>49</sup>. Der neue Vertreter Saigons auf der Konferenz, Tran Van Do, fand im Kampf gegen den Teilungsplan jedoch uneingeschränkter Rückhalt bei der amerikanischen Delegation. Bedell Smith war zwar nach Genf gekommen, äußerte aber auf der Sitzung vom 18. Juli nur Bedenken der USA und hielt sich dann im Hintergrund. Dulles verwarf die Zusammensetzung der Kontrollkommissionen und opponierte gegen die Verteidigungsklauseln im Entwurf der Waffenstillstandsverträge für Kambodscha und Laos, die er als Neutralisierung der beiden Staaten verstand.

Die hektische Aktivität der Hauptakteure brachte in Genf die Verständigung dennoch Schritt um Schritt näher. Tschou En-lai bewog Pham Van Dong zum Verzicht auf die Forderung, der Pathet Lao eine Umgruppierungszone zu geben, die die Teilung des laotischen Königreichs bedeutet hätte<sup>50</sup>. Das Einvernehmen über die Bildung der Kontrollkommissionen durch Indien, Polen und Kanada wurde bestätigt, die Regierungserklärungen von Kambodscha und Laos zu ihrem künftigen Status und der inneren Ordnung wurden bejaht. Dulles gab seinen Widerstand gegen die Verteidigungsklauseln und die Vertretung eines kommunistischen Staats in den Kontrollkommissionen auf. Die Schlußakte, eine Zusammenfassung aller Vereinbarungen und deren Garantie durch die an der Konferenz beteiligten Staaten, wurde mit überwältigender Mehrheit gebilligt.

Umstritten waren aber noch in den letzten Stunden vor dem Ablauf des „Friedensultimatums“ (Rouanet) die beiden wichtigsten Fragen: Die Demarkationslinie und der Wahltermin in Vietnam. Pham Van Dong kämpfte zäh um jeden Fußbreit Boden – und verlor seinen Kampf, als Molotow die Einigung auf den 17. Breitengrad vorschlug, Mendès-France und Eden wie Tschou En-lai dem russischen Vorschlag zustimmten. Dann beantragte Molotow, die vietnamesischen Wiedervereinigungswahlen genau zwei Jahre aufzuschieben. Der Antrag wurde angenommen. Nach 74 Verhandlungstagen, 8 allgemeinen Besprechungen, 18

<sup>48</sup> In einer Unterredung am 17. Juli mit Eden, die der britische Außenminister später als entscheidend bezeichnete, forderte Tschou En-lai erneut die vollständige Neutralisierung der indochinesischen Union-Staaten, was ihm Eden „im großen ganzen zusichern“ konnte. In: Eden, *Memoiren*, Bd. II, S. 170; Eden, *Towards Peace in Indochina*, Boston 1966, S. 4f.

<sup>49</sup> Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 307.

<sup>50</sup> Ebenda, S. 310.

Beratungen im kleinen Kreis und hunderten Unterredungen der Militärs und Politiker war das Indochina-Abkommen perfekt.

Am Nachmittag des 21. Juli eröffnete Eden die letzte Sitzung der Konferenz. Die Versammelten sollten die Schlußakte förmlich zur Kenntnis nehmen. Sie stellte insbesondere fest, die Demarkationslinie könne „nicht als politische oder territoriale Grenze angesprochen werden“<sup>51</sup>; verboten sei, „ausländische Truppen und ausländisches Militärpersonal sowie Waffen und Munition jeder Art in Vietnam einzuführen“ oder dort „militärische Stützpunkte eines fremden Staates“ zu errichten; und es müsse „eine auf der Achtung . . . der Unabhängigkeit, Einheit und territorialen Integrität fußende Regelung der politischen Probleme dem vietnamesischen Volk die Möglichkeit geben, von den Grundfreiheiten Gebrauch zu machen“<sup>52</sup>.

Die westlichen und östlichen Delegationen – mit zwei ominösen Ausnahmen – bestätigten ihr Einverständnis<sup>53</sup>. Tran Van Do behielt der Regierung in Saigon die volle Handlungsfreiheit vor, und Bedell Smith verlas eine Sondererklärung der USA: Die amerikanische Regierung verpflichte sich, das Genfer Vertragswerk weder durch Androhung noch durch Anwendung von Gewalt zu stören, und sie habe die Absicht, Bestrebungen zur Wiedervereinigung Vietnams „durch freie Wahlen unter Aufsicht der UNO“ im Sinne der Eisenhower-Deklaration von Ende Juni zu unterstützen<sup>54</sup>; die Teilnahme an den in Artikel 13 der Schlußakte vorgesehenen Beratungen der Konferenzteilnehmer über möglicherweise nötige Maßnahmen zur Sicherung des Waffenstillstands in den indochinesischen Staaten ver-

<sup>51</sup> Shaplen irrt mit der Behauptung, unter dem Indochina-Abkommen seien Nord- und Südvietsnam als „zwei separate Staaten mit den Hauptstädten Hanoi und Saigon“ anerkannt und die Evakuierung der südvietnamesischen irregulären Truppen vereinbart worden, in: R. Shaplen, *The Lost Revolution*, New York 1965, S. XIVf.

<sup>52</sup> Wortlaut der Genfer Schlußakte in: *Pentagon Papiere*, S. 48–50; *Europa-Archiv* 9 (1954), S. 6822f. Authentischer englischer Text in: *Further Documents relating to the Discussions of Indochina at the Geneva Conference*, Nachdruck herausgegeben von H. M. Stationary Office, Cmd 9239, London 1965. Dort auch Wortlaut der anderen Konferenzdokumente. Die Schlußakte wurde nicht unterzeichnet, da die USA sich geweigert hatten, ihr Siegel neben jenes von China zu setzen. Merkwürdigerweise schreibt Eden, daß die Akte unterzeichnet (signed) wurde und zwar von Frankreich, Großbritannien, der UdSSR, China, den drei Union-Staaten und der DRV. Siehe Eden, *Towards Peace* . . . , S. 69.

<sup>53</sup> Eine dritte Ausnahme war die Delegation Kambodschas, die aber die Akte nur ablehnte, weil sie die Integrität Vietnams garantierte und damit auch Vietnams Annexion der kambodschanischen Provinzen Long Xuyen, Chaudoc und Hatim im Mekong-Delta.

<sup>54</sup> Der Bezug auf die Deklaration vom 29. 6. 1954, die sogenannte „Potomac Charta“ Eisenhowers und Churchills, derzufolge in den gegen ihren Willen geteilten Nationen Wiedervereinigungswahlen unter UNO-Kontrolle unterstützt werden sollten, war der erste öffentliche Beweis, daß die Vereinigten Staaten keine Wahlen in Vietnam zulassen wollten, da „unzweifelhaft feststeht, daß Wahlen letztlich [die] Vereinigung Vietnams unter Ho Tsch Minh bedeuten können.“ Telegramm Dulles an Bedell Smith v. 7. 7. 1954, in: *Pentagon Papiere*, S. 45. Es war sicher, daß die DRV und, damals, China als Nichtmitglieder der Vereinten Nationen Wahlen unter UNO-Kontrolle ebenso ablehnen würden, wie sie eine UNO-Kontrolle des Waffenstillstands abgelehnt hatten.

weigerte sie hingegen und wollte „jede Erneuerung der Aggression . . . mit schwerer Besorgnis und als ernste Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit betrachten“. Die Genfer Verträge waren damit in Frage gestellt, bevor sie wirksam geworden waren.

Was hatten diese Verträge nun den beteiligten Staaten gebracht, was war das Fazit der Konferenz?

Den stärksten Eindruck hinterließ, weil unerwartet, die Kompromißbereitschaft des Ostblocks. Er hatte, um nur einiges Wichtige anzuführen, die vom Westen entworfene Tagesordnung ohne Debatte angenommen, die westliche Zurückweisung einer Beteiligung von Delegationen der Pathet Lao und Khmer Issarak an den Verhandlungen akzeptiert, der französischen Forderung nach getrennter Behandlung der militärischen und politischen Fragen nachgegeben und auf die politische Regelung als Voraussetzung für den Waffenstillstand verzichtet. Ferner hatte er dem französischen Antrag entsprochen, Kambodscha und Laos getrennt von Vietnam zu behandeln, der vom Westen verlangten Bildung internationaler anstelle paritätischer Kontrollkommissionen zugestimmt, sich dem westlichen Streben nach einer nichtkommunistischen Mehrheit in den Kontrollkommissionen gefügt, den Abzug der vietnamesischen Truppen aus Kambodscha und Laos garantiert, den vom Westen gewünschten, von Pham Van Dong angebotenen Teilungsplan präzisiert und schließlich den erfolgreichen Abschluß der Genfer Konferenz ermöglicht.

Auf Seiten des Westens hatte Mendès-France den stärksten Eindruck gemacht. Er hatte den Mut und die Kraft gehabt, gegen übermäßige Schwierigkeiten anzutreten, dem Druck aus Moskau und Washington Widerstand entgegenzusetzen und den Verhandlungspartnern seinen Willen im wesentlichen aufzuzwingen. Sein Lohn war der ehrenhafte Friede, den er Frankreich versprochen hatte. Unauffälliger, aber am Gelingen der Konferenz noch mehr beteiligt als der französische Premierminister, war Eden. Seine geduldige und geschickte Verhandlungsführung hatte das Scheitern der Konferenz mehr als einmal verhindert, seine Diplomatie der Zwiegespräche immer wieder eine Verständigung angebahnt, seine Vorurteilslosigkeit ein Gegengewicht zur Voreingenommenheit der amerikanischen Delegation gebildet. Der Gewinn, den er aus Genf nach London brachte, war, die Grenze des Kommunismus von Malaya weit weg nach Norden geschoben und Großbritannien der Welt gegenüber als Friedensvermittler ausgewiesen zu haben.

Einen Gewinn besonderer Art zogen die USA aus dem Abkommen. Das Genfer Vertragswerk, schrieb Chauvel in seinem Konferenzbericht, „hat für sie keinen anderen Zweck als den, die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Vorbereitungen zur Eroberung [Vietnams] zu verschleiern . . .“<sup>55</sup>.

Gewonnen durch die Konferenz hatte die UdSSR. Sie hatte gegen die USA zunächst einen bedeutenden Sieg errungen, die Möglichkeit der Verständigung

<sup>55</sup> Bericht des französischen Botschafters in Bern, Chauvel, vom 30. 7. 1954, in: Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 542, Anm. 7.

zwischen Staaten mit verschiedener Gesellschaftsordnung erstmals seit dem Beginn des Kalten Krieges bewiesen, die Gefahr einer weltweiten Ausdehnung des Indochinakonflikts im Keime erstickt und ihr Prestige besonders in Asien erhöht. Der größte Gewinner in Genf war allerdings China. Ihm war garantiert worden, daß entlang seiner Grenzen keine amerikanischen Militärstützpunkte errichtet würden, es war von der RVN und Thailand, die ihm als US-Satelliten verdächtig waren, durch eine neutrale Zone getrennt, und es konnte sich nun in Ruhe auf seinen Aufbau konzentrieren. Nicht zuletzt aber hatte China auf der Genfer Ostasienkonferenz den Weg beschritten, der es schließlich in die UNO führte.

Die Abkommen hingegen hatten unterschiedliche Wirkungen. Frankreich beendete durch sie ein Kriegsabenteuer, das acht Jahre gedauert hatte, vierhunderttausend Menschenleben und 13,5 Milliarden Dollar gekostet hatte<sup>56</sup>. Es wollte die Demarkationslinie am 18. Breitengrad erreichen und erreichte den 17. Breitengrad. Es durfte in Laos zwei Militärbasen unterhalten und es konnte seine Kultur- und Wirtschaftsbeziehungen zur DRV auf der Basis der Gleichberechtigung ausbauen<sup>57</sup>. Kambodscha und Laos hatten die volle Unabhängigkeit und Souveränität erlangt, die ihnen weder das Indochina-Statut de Gaulles vom März 1945 noch ihre Vereinbarungen mit Frankreich vom Juli 1953 gegeben hatten. Den einstigen asiatischen Kolonien und Protektoraten wurde durch das Genfer Vertragswerk die Gewißheit zuteil, daß koloniale Restaurationsversuche wie das französische Unternehmen in Indochina und die holländischen sogenannten Polizeiaktionen in Indonesien nicht wiederholt werden würden<sup>58</sup>.

Verlierer in Genf war die DRV – der Sieger auf dem Kriegsschauplatz. Sie hatte zur Zeit der Konferenz fast zwei Drittel Vietnams beherrscht, anfangs den 13. Breitengrad als Demarkationslinie beansprucht, den französischen Truppenabzug aus dem Norden binnen drei Monaten verlangt und Wahlen nach einem halben Jahr gefordert. Von der UdSSR und China sehr weitgehend im Stich gelassen, mußte sie die vergleichsweise ungerechten Bedingungen des Waffenstillstands akzeptieren<sup>59</sup>. Immerhin hatte sie durchgesetzt, daß die südliche Zone Vietnams militärisch nicht gestärkt werden durfte, sie hatte das von Ho Tsch Minh stets gesuchte

<sup>56</sup> Verluste: ebenda, S. 519. Kriegskosten: B. B. Fall, *Anatomy of a Crisis*, Garden City, N.Y., 1969, S. 215. Die Kriegskosten werden von den verschiedenen Autoren höchst unterschiedlich angegeben. Amerikanischen Quellen zufolge hatten die USA gegen Ende des Krieges zwischen zwei Drittel und drei Viertel der Kosten getragen. Siehe *The United States in World Affairs 1954*, S. 209.

<sup>57</sup> Schriftwechsel Mendès-France, Pham Van Dong vom 21. 7. 1954, in: *Europa-Archiv* 9 (1954), S. 6826.

<sup>58</sup> Der europäische Kolonialismus in Asien war damit praktisch beendet. 1954 war dort der Kolonialbesitz europäischer Mächte, abgesehen vom damals noch umstrittenen Westneuguinea, territorial und politisch unbedeutend.

<sup>59</sup> Angesichts der Gegebenheiten, schrieb Chauvel in seinem oben erwähnten Bericht, dürfe man sagen, „daß die Teilung am 13. Breitengrad der Wirklichkeit viel näher gekommen wäre . . .“. In: Rouanet, a. a. O., S. 146. Für den schrittweisen französischen Truppenabzug aus dem Norden war eine Frist von 300 Tagen vorgesehen.

freundschaftliche Verhältnis zu Frankreich angebahnt, und sie war überzeugt, die Wiedervereinigungswahl auch in zwei Jahren zu gewinnen. Verloren hatte Bao Dai, der vom Westen im Stich gelassen wurde: Die französische Garantie der Einheit des Landes war nichtig geworden, seine Proteste gegen den Teilungsplan waren nutzlos gewesen und verblieben war ihm Premierminister Diem, dem er mit Recht mißtraute. Verloren, zum Teil, hatte auch Laos. Bis zur Regelung der politischen Fragen mußte es die Nordostprovinzen Sam Neua und Phong Saly der Pathet Lao überlassen. Nicht erreicht schließlich hatte Frankreich die amerikanische Rückendeckung, um die es sich weiterhin bemühte. Am Gewinn gemessen, waren diese Verluste jedoch minimal. Ihre Bedeutung erwies sich erst nach Jahren.

Die Vorbereitungen für den Südostasienpakt wurden nun, nach dem Abschluß des Genfer Vertragswerks, offen und fieberhaft vorangetrieben. Die nach dem Gipfelgespräch in Washington Ende Juni gebildete Studiengruppe hatte ihren Bericht bereits Mitte Juli vorgelegt, und Eden bat am 30. Juli die Colombo-Staaten (Indien, Pakistan, Burma, Ceylon und Indonesien), den Vorschlag einer Besprechung mehrerer Mächte über die kollektive Verteidigung Südostasiens und des westlichen Pazifik zu erwägen<sup>60</sup>. Nehru hatte ein Militärabkommen zwar immer wieder abgelehnt, und die Botschafter Indiens, Indonesiens und Burmas hatten im Mai dem State Department mitgeteilt, ihre Regierungen seien an einem Verteidigungspakt für Südostasien nicht interessiert und wünschten nicht, ihm beizutreten. Nun aber führte Indien den Vorsitz in den Kontrollkommissionen in Indochina, Nehru hatte das Genfer Vertragswerk als einen der größten Erfolge seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bezeichnet, und die Colombo-Staaten hatten durch Ceylons Premierminister Kotelawala den Genfer Verträgen ihre „volle Unterstützung“ versprochen. Als Mitte August die Einladungen zur Teilnahme an der Gründungskonferenz der SEATO verschickt wurden, ließ Eden auch die Colombo-Staaten einladen.

Er wurde enttäuscht. Nacheinander kamen die Absagen Burmas, Ceylons, Indonesiens und Indiens. Nehru benützte die Gelegenheit zu einem scharfen Angriff auf den Pakt<sup>61</sup>. Pakistan nahm die Einladung an, stellte aber ausdrücklich fest, dies bedeute keineswegs Zustimmung zum Vertragsentwurf. Die Philippinen begrüßten Maßnahmen zur kollektiven Verteidigung, doch befürchteten sie den

<sup>60</sup> Großbritannien und den USA war an einer Beteiligung der Colombo-Staaten viel gelegen. Sie konnten zwar das militärische Potential der Gemeinschaft nicht stärken, aber ihre Gebiete waren als Stützpunkte wichtig und sie besitzen wertvolle Rohmaterialie (Erze, Kautschuk, Erdöl usw.). Ihre Beteiligung war auch aus psychologischen Gründen äußerst erwünscht.

<sup>61</sup> In einer Rede vor dem indischen Staatsrat am 26. 8. 1954 erklärte der Premierminister, der Pakt sei nur geeignet, Befürchtungen, Verdächtigungen und ein Gefühl der Unsicherheit hervorzurufen und die in Genf erzielten Entspannungstendenzen in ihr Gegenteil umzukehren. Die einzige Basis für das unerläßliche neue Herantreten an die internationalen Probleme seien die fünf Grundsätze der Ko-Existenz. Siehe Archiv der Gegenwart 1954, S. 4698/D.

Mißbrauch des Pakts zur Unterdrückung nationaler Freiheitsbewegungen und wollten keinen Filipino auf irgendeinem fernen Schlachtfeld für fremde Interessen verbluten sehen<sup>62</sup>. Selbst in Australien, das den Pakt so lange gewünscht und vorzubereiten geholfen hatte, war Premierminister Menzies gezwungen, das Gespenst einer kommunistischen Aggression mit dem „Einsatz aller entsetzlichen Waffen“ heraufzubeschwören, um die Parlamentarier zu überzeugen, daß, „anders als bisher“, Canberra „im voraus militärische Bindungen eingehen“ müsse und nicht von „seinen großen Freunden“ die Übernahme einer Verteidigungsgarantie erwarten könne, während seine „eigene Haltung zögernd und vorbehaltlich bleibt“<sup>63</sup>.

Die Konferenzteilnehmer, die schließlich zwischen dem 6. und 8. September 1954 in Manila versammelt waren, hatten auch sehr verschiedene Vorstellungen vom Sinn ihres Beitritts zu der Allianz<sup>64</sup>. Die USA und, mit Einschränkungen, Großbritannien wollten das ältere rein militärische Ziel einer rechtzeitigen Vorbereitung der Verteidigung des status quo in Süd- und Südostasien durch westliche und westlich orientierte Länder mit dem neuen politischen Ziel der Isolierung des kommunistischen Staatenblocks, des „containment“ und späteren „roll back“ des Kommunismus verbinden<sup>65</sup>. Großbritannien wollte außerdem seine Präsenz in Asien und im pazifischen Raum betonen, der durch seinen Ausschluß aus dem ANZUS-Pakt beträchtlich Abbruch geschehen war<sup>66</sup>. Frankreich war an der Isolationspolitik nicht interessiert und fürchtete die Implikationen der SEATO, seit in Paris die ominösen, von amerikanischen Generälen und Südkoreas Präsidenten Syngman Rhee unterstützten Empfehlungen von William C. Bullitt bekannt waren, mit Hilfe nationalchinesischer Truppen und unter Heranziehung amerikanischer See- und Luftstreitkräfte einen Präventivkrieg gegen China zu führen<sup>67</sup>. Mendès-

<sup>62</sup> Die Stellungnahme der Philippinen zur SEATO behandelt ausführlich M. W. Meyer in: *A Diplomatic History of the Philippine Republic*, Honolulu 1965, S. 226–40.

<sup>63</sup> Premierminister Menzies im australischen Repräsentantenhaus am 5. 8. 1954, in: R. G. Casey, *Friends and Neighbors*, East Lansing 1955, S. 106 f.

<sup>64</sup> Konferenzteilnehmer waren Großbritannien, Frankreich, die USA, die Philippinen, Australien, Neuseeland, Thailand und Pakistan. Den Vorsitz führte der philippinische Vizepräsident und Außenminister Carlos García.

<sup>65</sup> Das militärische Ziel wurde erstmals auf der Londoner Empire-Konferenz 1946 erörtert. Die Commonwealth-Staaten beschlossen damals die militärische Zusammenarbeit in Südostasien und im Pazifik und bestätigten den Entwurf eines Regionalpakts zwischen Großbritannien, Australien, Neuseeland, Frankreich, Portugal, den USA und den Niederlanden, der jedem Partner eine Verteidigungszone im Paktgebiet zuwies. Die Verwirklichung des politischen Ziels hatte 1949 mit der Gründung der NATO begonnen, wurde mit der SEATO fortgesetzt und 1955 mit der CENTO (Zentrale Paktorganisation, bis zum Austritt des Irak „Bagdadpakt“) vollendet. Kontakte der SEATO mit der NATO und CENTO begannen 1958.

<sup>66</sup> Der nach den englischen Namen seiner Signatäre (*Australia, New Zealand, USA*) benannte, 1951 geschlossene Pakt steht keinen weiteren Mitgliedern offen. Eden bezeichnete die Beseitigung der „Anomalie“ des Ausschlusses Großbritanniens ausdrücklich als einen der Gründe für sein Interesse an der SEATO. Siehe Eden, *Memoiren*, Bd. II, S. 118 f.

<sup>67</sup> Aufsatz des früheren amerikanischen Botschafters in Paris, seit 1947 Verbindungsmann der USA zu Bao Dai, in der Zeitschrift „Look“; siehe Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 342 f.



France schloß sich der SEATO nur an, weil er glaubte, dadurch die Garantie der französischen Positionen in Südvietnam, die ihm die USA in Genf versagt hatten, erhalten zu können und überdies amerikanische Finanzhilfe, um bis zur Wiedervereinigungswahl ein stabiles, demokratisches und somit für alle Vietnamesen attraktives Regime in Saigon zu errichten<sup>68</sup>. Australien und Neuseeland sahen im „containment“ des Kommunismus, der für sie mit der „gelben Gefahr“ identisch ist, einen neuen Weg, diese Gefahr zu drosseln, die sie seit hundert Jahren bekämpfen – Australien mit seiner „White Australia Policy“, Neuseeland mit Einwanderungsgesetzen. Thailand war am „containment“ direkt interessiert, weil nur verhältnismäßig schmale laotische und burmanische Landstriche es von Nordvietnam und dem südchinesischen Yünnan trennen, sodaß es als einziger in Manila vertretener Staat durch eine kommunistische Expansion bedroht werden konnte. Vermutlich aber hätte ihm seine berühmte Wendigkeit jederzeit ein Paktieren mit Kommunisten gestattet und es betrachtete die SEATO vielleicht mehr vom Standpunkt seiner traditionellen territorialen Ambitionen, wie sie sich auch während des Zweiten Weltkriegs in der mit japanischem und päpstlichem Segen vollzogenen Annexion malayischer, burmanischer und indochinesischer Gebiete gezeigt hatten<sup>69</sup>. Die Philippinen und Pakistan erstrebten durch den Südostasienpakt vor allem eine Verbesserung ihrer Finanzlage und hofften, als Verbündete westlicher Großmächte ihr Prestige zu erhöhen. Pakistan erwartete zusätzlich eine Stärkung gegen den afghanischen Anspruch auf die Nordwestprovinz Paghunistan und moralische Unterstützung oder zumindest Neutralität in seinen Streitigkeiten mit Indien. Die Philippinen, die durch ihr unmittelbar vor der Manila-Konferenz revidiertes Militärabkommen mit den USA ohnedies besonders geschützt waren, wollten im Pakt das Selbstbestimmungsrecht der abhängigen Völker verankern, was am Widerstand der Briten, Franzosen, Australier und Neuseeländer scheiterte<sup>70</sup>.

Kurz nach dem Erscheinen dieses Aufsatzes begann China die Inseln Quemoy und Matsu zu beschießen, die dem Festland vorgelagert sind und von nationalchinesischen Truppen besetzt waren. Nationalchinesische und amerikanische Düsenflugzeuge bombardierten hierauf die chinesische Küste. In: Archiv der Gegenwart 1954, S. 4726/A 2–4.

<sup>68</sup> Vgl. Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 343. Allerdings wollte Frankreich anfangs gute Beziehungen auch zur DRV unterhalten. Im August 1954 wurde Jean Sainteny, bewährter Verhandlungspartner Ho Tschü Minhs, zum Generaldelegierten der französischen Republik in Hanoi ernannt. Mit Rücksicht auf die USA wurde er dann von Frankreich nicht unterstützt.

<sup>69</sup> Pius XII. erklärte in einem Sendschreiben vom Dezember 1942 seine „Sympathie für die Sache, der Japans Kampf gilt“. Siehe G. I. Levinson, Die Philippinen – gestern und heute, Berlin 1966, S. 142. Die von Thailand annektierten Gebiete waren: Luang Prabang im nördlichen Laos, Battambang, Sisophon und Siem Réap in West-Kambodscha, die Staaten Perlis, Kedah, Kelantan und Trenggau in Malaya sowie die Schan-Staaten Ongpang und Kungtang in Burma. Diese Gebiete hatte es Ende 1945 unter dem Druck der Westmächte zurückgegeben. 1958 besetzte es die kambodschanische Westprovinz Siem Réap erneut und unterstützte Versuche, den neutralistischen Staatschef Sihanouk zu stürzen. Siehe dazu Lacouture/Devillers, La fin d'une guerre, S. 548 ff.

<sup>70</sup> Die Delegationen Großbritanniens, Frankreichs, Australiens und Neuseelands verweigerten die Unterzeichnung des Südostasienpakts, falls er eine solche Klausel enthalten würde.

Diese in ihren Interessen, Kräfteverhältnissen, Traditionen, Kulturen, Temperamenten und Lebensauffassungen so heterogenen Alliierten in spe mußten sich in Manila nun über die noch offenen Fragen einigen: Die Zwecke des Pakts, die Beistandspflicht und die Abgrenzung des Vertragsgebiets.

Die erste Frage beantwortete der philippinische Präsident Magsaysay mit der leidenschaftlichen Forderung nach einem Sicherheitssystem, das alle Militärabkommen im Fernen Osten und Pazifik verknüpfen würde und an dem Japan und Taiwan (Nationalchina) als Mitglieder beteiligt sein sollten<sup>71</sup>. Dulles betrachtete als Zweck des Pakts, den Kommunisten klar zu machen, „daß ein Angriff auf das Vertragsgebiet eine so einheitliche, starke und wohlgezielte Reaktion auslösen würde, daß der Angreifer mehr verlieren würde als er zu gewinnen hoffen kann“; diesem Zweck wollten die USA durch eine Steigerung „der Abschreckung mittels mobiler und schlagkräftiger Einheiten (mobile striking power) und an strategischen Punkten stationierter Reserven“ dienen<sup>72</sup>. Die britische, pakistanische und ein Teil der australischen Delegation befürworteten einen allgemeinen Verteidigungspakt, der, wie sie glaubten, auch örtlich begrenzte Kämpfe in Asien verhindern oder zumindest eindämmen würde. Keinesfalls aber wollte der Westen in den Kaschmir-Konflikt zwischen Indien und Pakistan verwickelt werden; Australien und Neuseeland wollten in jeder Auseinandersetzung zwischen Commonwealth-Ländern strikte Neutralität bewahren. Um Unklarheiten zu vermeiden, beantragten sie und die Philippinen, sich auf das „containment“ des Kommunismus zu beschränken. Der Vorschlag Dulles', für Zwecke des Pakts das Wort „Aggression“ als „kommunistische Aggression“ zu verstehen und die Definition in den Vertragstext aufzunehmen, wurde allerdings abgelehnt. Die meisten Konferenzteilnehmer waren der Ansicht, dies würde die Öffentlichkeit besonders in Asien unnötig provozieren<sup>73</sup>. Da aber Dulles auf der Feststellung des amerikanischen Standpunkts beharrte, wurde ein Vorbehalt verfaßt, der dem Vertragstext angefügt ist und besagt, die Vereinigten Staaten würden als Aggression im Sinne des Pakts nur einen kommunistischen Angriff anerkennen<sup>74</sup>.

Komplizierter und umstrittener war die Frage der Beistandspflicht. Die asiatischen Konferenzteilnehmer drangen auf harte Vereinbarungen: Automatische Bei-

---

Siehe Meyer, a. a. O., S. 238f. Immerhin konnten die Philippinen durchsetzen, daß gleichzeitig mit dem Pakt eine Pazifik-Charta unterzeichnet wurde. Wortlaut der Charta in: Archiv der Gegenwart 1954, S. 4722/B3.

<sup>71</sup> In: SEATO 1954-1964, Bangkok 1964, S. 66. Die Vehemenz seiner Forderung war erstaunlich, da die Philippinen bilaterale Abkommen vorzogen, sich zur SEATO lang nicht entschlossen und den Pakt als letzte ratifizierten.

<sup>72</sup> Rede des amerikanischen Außenministers auf der Eröffnungstagung, in: Department of State Bulletin, vol. XXXI, Nr. 795 vom 20. 9. 1954, S. 391f. Den von Dulles gebrauchten Ausdruck „mobile striking power“ definierte der amerikanische Verteidigungsminister Wilson in anderem Zusammenhang als mit Kernwaffen ausgerüstete Überfallkommandos.

<sup>73</sup> Casey, a. a. O., S. 117. Vgl. Meyer, a. a. O., S. 250.

<sup>74</sup> Wortlaut des Südostasienpakts und der amerikanischen Sondererklärung in: Archiv der Gegenwart 1954, S. 4722/Bl-2; Europa-Archiv 9 (1954), S. 6948-50.

standspflicht, Verteidigungsklauseln ähnlich jenen der NATO und Stationierung einer starken Streitmacht im Vertragsgebiet. Der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses im philippinischen Senat, Francisco Delgado, hatte bereits in seiner Eröffnungsrede gefordert, der aggressiven Kriegsführung, die „durch das Auftauchen atomarer und hydrogener Waffen . . . revolutioniert worden ist“, eine adäquate Verteidigung entgegenzustellen<sup>75</sup>. Dulles war grundsätzlich gleicher Meinung, außer in Stationierungsfragen. Die USA wollten mit Rücksicht auf den Kongreß aber keine zu weitreichenden Bindungen eingehen und bevorzugten eine Regelung nach dem Vorbild des ANZUS-Pakts, der es jedem Staat überläßt, im Ernstfall seinen Verfassungsvorschriften gemäß zu handeln<sup>76</sup>. Der britische Chefdelegierte Lord Reading plädierte für einen „wirksamen Pakt, der die künftige Sicherheit und die friedliche Entwicklung der Nationen in Südostasien und im westlichen Pazifik gewährleistet“, nachdem die Genfer Konferenz den „unseligen Krieg“ beendet hat<sup>77</sup>. Australiens Außenminister Casey hielt die Debatte über den Einbau der NATO- oder ANZUS-Formel in den Südostasienpakt für „unrealistisch“, da es nicht auf den Wortlaut des Pakts, sondern nur auf die Absichten und auf den Geist der Signatäre ankomme und die SEATO zweifellos keine „Superstrukturen“ brauche<sup>78</sup>. Schließlich einigten sich die Delegationen auf die ANZUS-Formel und verankerten sie in Artikel IV/1 des Südostasienpakts. Delegierten, die in Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Lage in den Vereinigten Staaten Bedenken wegen der Effizienz dieses Artikels äußerten, versicherte Dulles, er gebe „all the freedom of action and power to act that is contained in NATO“<sup>79</sup>.

Die schwierigste und umstrittenste Frage war die Abgrenzung des Vertragsgebiets. Geographisch oder gewohnheitsrechtlich ist Südostasien kein fester Begriff. Der amerikanische Sicherheitsrat definierte es als „den Raum, der Burma, Thailand, Indochina, Malakka und Indonesien umfaßt“<sup>80</sup>. Anderen Definitionen zufolge umfaßt Südostasien auch die Philippinen, Neuguinea und Portugiesisch-

<sup>75</sup> Rede Delgados in: SEATO 1954–1964, S. 75f. Da die Verhandlungen geheim waren und Indiskretionen besonders hinsichtlich der Erörterung militärischer Fragen fehlen, kann auf die Haltung der Delegationen vorläufig nur aus den Reden der Chefdelegierten bei der Eröffnung der Konferenz geschlossen werden.

<sup>76</sup> Vgl. M. Farley, *US-Relations with South East Asia*, New York 1955, S. 47. Unter Berufung auf die *New York Times* meint Farley, die USA seien ursprünglich für die NATO-Fassung eingetreten, während Großbritannien, noch immer mit Blickrichtung auf den möglichen Beitritt der Colombo-Staaten, die ANZUS-Fassung befürwortet habe. Als klar war, daß außer Pakistan kein Colombo-Staat der SEATO beitreten werde, entschied sich London für den harten Kurs. Inzwischen hatte Washington, eingedenk der parlamentarischen Kontroversen anläßlich des Nordatlantikpakts, die Verfolgung des „weichen Kurses“ beschlossen.

<sup>77</sup> Rede des Lord Reading in: SEATO 1954–1964, S. 75.

<sup>78</sup> Stellungnahme Caseys, ebenda, S. 67f. In bezug auf militärische „Superstrukturen“ waren die Meinungen in Australien geteilt.

<sup>79</sup> Casey, a. a. O., S. 116.

<sup>80</sup> Pentagon Papiere, S. 26. Malakka bedeutete Malaya und Singapur.

Timor<sup>81</sup>. Da aber Burma und Indonesien den Pakt boykottierten, während die Philippinen und Pakistan ihm beitraten, erhielt das Gebiet eine weitere Definition.

Der Vorschlag des philippinischen Präsidenten, Taiwan und Japan als Partner aufzunehmen, wurde erörtert, aber ebenso abgelehnt wie eine Mitgliedschaft Südkoreas. Die meisten in Manila vertretenen Staaten mißtrauten den Regierungen dieser Länder und wollten weder mit Tschiang Kai-schek verbündet sein noch gegen China kämpfen oder die Küsteninseln Quemoy und Matsu verteidigen helfen. Großbritannien bestand auf der Einbeziehung seiner asiatischen Protektorate und Kolonien in das Vertragsgebiet. Dulles wollte über Kambodscha, Laos und die RVN einen „Mantel des Schutzes“ breiten, der thailändische Außenminister sie der SEATO anschließen. Dem letzteren Gedanken widersetzte sich vor allem die französische Delegation mit der Begründung, ein solcher Schritt wäre, wenn nicht gegen den Buchstaben, so doch gegen den Geist der Genfer Verträge und würde Spannungen wiedererwecken, deren erste Opfer die Union-Staaten selbst wären<sup>82</sup>. Die Franzosen beantragten jedoch, die drei Staaten in einem Zusatzprotokoll zu Schutzgebieten der SEATO zu machen – ein Antrag, der sich vom amerikanischen Vorschlag nicht unterschied und angenommen wurde, ohne daß die betroffenen Regierungen offiziell befragt worden wären und zugestimmt hatten.

Das dann vereinbarte Vertragsgebiet umfaßt „das allgemeine Gebiet Südost asiens, einschließlich aller Territorien der asiatischen Vertragsparteien, und das allgemeine Gebiet des südwestlichen Pazifik, ausschließlich der Pazifikgebiete nördlich des 21 Grades 30 Minuten nördlicher Breite“ (Artikel VIII)<sup>83</sup>. Die Signatäre können diesen Artikel „ergänzen, um das Territorium jedes weiteren, in Übereinstimmung mit Artikel VII beitretenden Staates in die Vertragszone einzuschließen oder um die Vertragszone *anderwärts zu ändern*“ (Hervorhebung v. Verf.). Sie können nämlich „einen Staat oder ein Territorium, die von den Parteien in der Folge durch einstimmigen Beschluß bezeichnet werden mögen“, in die Vertragszone einbeziehen (Artikel IV/1). Voraussetzung für die Anwendung dieser Bestimmung sollte – nach Artikel IV/3 – die Einladung oder Einwilligung der an einer Verteidigung interessierten Regierungen sein<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> Vgl. Übersichtskarte in: G. McTurnan Kahin (Hrsg.), *Governments and Politics in South East Asia*, Ithaka 1964.

<sup>82</sup> Wirksame Sicherheitsgarantien, meinte die französische Delegation, könnten diesen Staaten nicht früher als in einigen Jahren gegeben werden. Siehe Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 546.

<sup>83</sup> Taiwan und Hongkong lagen also knapp außerhalb der Verteidigungszone.

<sup>84</sup> Über die Absichten der Signatäre siehe folgende Seite 226. – Verändert wurde das Vertragsgebiet später allerdings nur durch den Austritt von Staaten. Malaya löste seine Bindung an die SEATO 1957 nach seiner Unabhängigkeitserklärung, Laos entzog sich dem „Mantel des Schutzes“ 1962 durch das Genfer Laos-Abkommen. Singapur, Sarawak, Sabah und Brunei schieden 1963 nach der Gründung Malaysias aus der SEATO aus. Kambodscha, das die SEATO stillschweigend tolerierte, einen Beitritt jedoch stets abgelehnt hatte, brach voll-

Unumstritten war in Manila hingegen die Auffassung, daß militärische Interventionen den Kommunismus in Südostasien nicht ausrotten würden, solange Massenelend besteht, und daß Truppen nur gegen offene Angreifer wirksam eingesetzt werden könnten, doch nicht gegen den unsichtbaren und viel gefährlicheren Feind – die Subversion. Bei der Beratung praktischer Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensstandards der unterprivilegierten Schichten im Vertragsgebiet vertraten allerdings Australien und Neuseeland den Standpunkt, die meisten asiatischen Staaten erhielten durch den Colombo-Plan ohnedies hohe Entwicklungshilfe, und erklärten sich nicht bereit, jenem Plan einen nennenswerten Teil ihrer Beiträge zu entziehen oder zusätzliche Entwicklungshilfe zu leisten. Die Vertreter der anderen Wohlstandsnationen machten keine konkreten Vorschläge. Immerhin verpflichteten sich die SEATO-Staaten zur Zusammenarbeit mit dem Ziel, „den wirtschaftlichen Fortschritt und die soziale Wohlfahrt zu fördern“ (Art. III). Stellungnahmen und Empfehlungen zur Unterbindung der Subversion wurden nicht bekannt. Der Vertragstext erwähnt die Abwehr von Umsturzversuchen wörtlich nur einmal in Artikel II, demzufolge die Parteien beschlossen hatten, ihre Schlagkraft durch gegenseitige Unterstützung sowie durch Selbsthilfe zu steigern, um „einem bewaffneten Angriff zu widerstehen und subversive Handlungen . . . zu verhindern und zu bekämpfen“<sup>85</sup>.

Der Pakt, der dann den Delegierten zur Unterzeichnung vorgelegt wurde, ist in seinen wichtigsten Punkten – dem Zweck der SEATO, der Beistandspflicht und der Begrenzung des Vertragsgebiets – auffallend vage. Um so bestimmter sind seine Abschnitte, die auf die UNO verweisen. In der Präambel bekräftigen die Mitgliedstaaten „ihren Glauben an die Ziele und Grundsätze“ der Vereinten Nationen, in Artikel I verbürgen sie sich, zwischenstaatliche Streitigkeiten, „wie in der Satzung der Vereinten Nationen vorgesehen“, mit friedlichen Mitteln beizulegen, und in Artikel VI stellen sie fest, der Südostasienpakt „beeinträchtigt in keiner Weise die aus der Satzung der Vereinten Nationen sich ergebenden Rechte und Pflichten jeder Vertragspartei oder die Verantwortung der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens . . .“. Die bisher anscheinend noch niemals erörterte Frage ist aber, wie weit die Paktbestimmungen und die Bestimmungen der UNO-Charta tatsächlich miteinander in Einklang stehen.

Die UNO-Charta anerkennt in ihrem Artikel 51 „das unveräußerliche Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung“. Dieses Recht ist die juristische Basis des Südostasienpakts, auf dieses Recht verweisen die Kommentatoren des

---

ständig mit der Organisation, als es die an Bedingungen geknüpfte amerikanische Hilfe zum 1. 1. 1964 kündigte. Ostpakistan war für die SEATO verloren, nachdem es Ende 1971 als Demokratische Republik Bangla Desh seine Selbständigkeit errungen und sein Außenminister Azad erklärt hatte, das Land werde sich keinem Militärbündnis anschließen. West-Pakistan verließ die SEATO im Juli 1972.

<sup>85</sup> Indirekte Hinweise auf die Bekämpfung der Subversion enthalten die Artikel IV/2 und V, auf die zurückgekommen wird.

Pakts, und unter Artikel 51 ist er bei den Vereinten Nationen registriert. Das Notwehrrecht gesteht die Charta für den Fall zu, daß „ein bewaffneter Angriff gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen unternommen worden ist“ und die Notwehr unerlässlich war, „bevor der Sicherheitsrat die . . . erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat“. Im Südostasienpakt ist die Einschaltung des Sicherheitsrats nicht vorgesehen.

Artikel 52 der Charta billigt das Bestehen regionaler Abkommen oder Organe zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit. Ihre Mitglieder sind verpflichtet, alle Anstrengungen zur friedlichen Beilegung lokaler Konflikte zu unternehmen, bevor sie den Sicherheitsrat alarmieren. Dem Südostasienpakt fehlt jede Bestimmung, auf die ein Verfahren zur friedlichen Schlichtung von Konflikten sich stützen könnte. Vorgesehen sind ausschließlich Konsultationen der Signatäre „über die für die gemeinsame Verteidigung zu ergreifenden Maßnahmen“ (Pakt-Art. IV/1). Um zu verhindern, daß ein Sowjetveto die Maßnahmen der SEATO blockiert, wurde der Pakt bei der UNO nicht als Regionalabkommen eingetragen, was er seiner Bezeichnung und Funktion nach tatsächlich ist<sup>86</sup>.

Die UNO-Charta verbietet „Zwangsmaßnahmen auf Grund regionaler Abkommen oder vermittels regionaler Organe ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat“, ausgenommen gegen Feindstaaten von UNO-Mitgliedern während des Zweiten Weltkriegs (Art. 53/1). Sinn und Zweck des Südostasienpakts ist die Anwendung von Zwangsmaßnahmen gegen jeden beliebigen Staat, der den status quo durch einen Angriff oder „in irgend einer Weise anders als durch Waffengewalt bedroht oder . . . in Mitleidenschaft zieht“ (IV/2). Die Signatäre übergehen daher auch die Vorschrift dieses Charta-Artikels, beim Sicherheitsrat eine Ermächtigung zu ihrem Vorgehen einzuholen. Sie wollen den Rat nur von „ergriffenen Maßnahmen“ informieren (IV/1).

Nach der Charta obliegt es allein dem Sicherheitsrat, „das Bestehen einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruches und einer Angriffshandlung“ festzustellen, Unternehmen zur Aufrechterhaltung oder zur Wiederherstellung des Friedens und der Sicherheit zu empfehlen und mit dem UNO-Generalstabsausschuß „Pläne für die Anwendung von Waffengewalt“ aufzustellen (Art. 39 u. 46). Der Südostasienpakt überläßt seinen Mitgliedern die Entscheidung, ob ein bewaffneter Angriff oder eine Bedrohung des Friedens oder der Stabilität im Vertragsgebiet vorliegt und überläßt ihnen auch die Wahl der Mittel, einer solchen Gefahr zu begegnen (IV/2).

Vorbehaltlich der vom Sicherheitsrat angeordneten Zwangsmaßnahmen verbietet die Charta, „in Angelegenheiten zu intervenieren, die ihrem Wesen nach zur Zuständigkeit eines Staates gehören“ (Art. 2/7). Sie verbietet demnach kollektive Schritte zur Bekämpfung der Subversion. Der Südostasienpakt macht den Kampf gegen die Subversion in allen ihren möglichen Formen zu einer Haupt-

<sup>86</sup> Diese Begründung in: R. H. Fifield, *Southeast Asia in United States Policy*, New York 1963, S. 116.

aufgabe der Signatäre und wenn auch später in der Praxis darauf geachtet wurde, antisubversive Aktionen von den Regierungen der betreffenden Mitgliedstaaten durchführen zu lassen, so werden sie doch im SEATO-Ausschuß zur Aufspürung und Niederschlagung von Untergrundbewegungen kollektiv geplant und vom Ausschuß gelenkt.

Die UNO-Charta enthält keine Bestimmung, aus welcher UNO-Mitglieder die Befugnis ableiten könnten, über andere Staaten oder Gebiete einen „Mantel des Schutzes“ zu breiten. Der Südostasienpakt ermächtigt die Signatäre dazu und nichts im Wortlaut des Pakts begründet die oft vertretene Auffassung, daß es sich in Artikel IV/1 lediglich um die Einbeziehung von Kambodscha, Laos und der RVN in die Verteidigungszone handeln würde. Neuseelands Außenminister Webb betonte, daß der Einschluß anderer Länder in das Vertragsgebiet nur des einstimmigen Beschlusses der Unterzeichner des Pakts bedürfe und Außenminister Casey sagte im australischen Repräsentantenhaus, in das Paktgebiet einbezogen werden könne „jedes Land, das sich dem Pakt nicht angeschlossen hat, dessen Schutz jedoch für die Sicherheit des gesamten Gebiets als wesentlich erachtet wird“<sup>87</sup>. Demnach nehmen sich die SEATO-Staaten das Recht, ein Gebiet von schätzungsweise 20 Millionen Quadratkilometern in Asien und im pazifischen Raum zu überwachen.

Die Reaktion auf den Pakt kam rasch und war scharf. Nehru protestierte gegen Beschlüsse über den Frieden und die Sicherheit Asiens durch eine große Mehrheit von Nichtasiaten, den zwangsweisen Schutz souveräner Staaten ohne ihre Einwilligung und die Kontrolle nationaler Freiheitsbewegungen durch drei einstige Kolonialmächte, die an der Erhaltung des status quo interessiert sind<sup>88</sup>. Das sowjetische Außenministerium veröffentlichte eine lange Erklärung, in der es den Vertragspartnern vorwarf, einen neuen Militärblock geschaffen zu haben, den Namen und die Flagge der UNO zu mißbrauchen und nicht zur Entspannung, sondern zur Zuspitzung der Lage beizutragen<sup>89</sup>. Vor der chinesischen Volkskammer sagte Tschou En-lai, die SEATO sei gegründet worden, um das Genfer Abkommen zu unterminieren, Asien zu spalten und sich in die inneren Angelegenheiten asiatischer Staaten einzumischen<sup>90</sup>. Der indonesische Premierminister Sastroamidjojo

<sup>87</sup> Erklärung Webbs in Whenuapai am 15. 9. 1954, in: *External Affairs Review*, hrsg. v. Department of External Affairs, Wellington, vol. IV, Nr. 9, September 1954. – Erläuterungen Caseys im australischen Repräsentantenhaus vor der zweiten Lesung des Ratifizierungsgesetzes am 27. 10. 1954, in: *Current Notes on International Affairs*, hrsg. vom Department of External Affairs, Canberra, vol. 25, Nr. 10, Oktober 1954, S. 742.

<sup>88</sup> Archiv der Gegenwart 1954, S. 4722/B7.

<sup>89</sup> Ebenda, S. 4748/B.

<sup>90</sup> J. H. Brimmell, *Communism in Southeast Asia*, London 1959, S. 288. Die Auffassung Tschou En-lais teilte der bekannte amerikanische Kommentator Walter Lippmann. Siehe dazu Norman D. Harper, *Australia and South East Asia*, in *Pacific Affairs*, vol. XXVIII, Nr. 3, September 1954.

reiste zu Nehru, um mit ihm eine Alternative zur SEATO vorzubereiten; sie vereinbarten die Einberufung der Colombo-Staaten zu einer Konferenz in Bogor, die ihrerseits die Einberufung der antiimperialistischen afro-asiatischen Konferenz in Bandung beschloß<sup>91</sup>. Die UdSSR und China unterzeichneten den Vertrag von Peking, um angesichts der SEATO und NATO ihre Sicherheitsmaßnahmen zu koordinieren: Die UdSSR räumte die Hafenanlagen von Dairen, gab Port Arthur den Chinesen zurück, die gemischten russisch-chinesischen Kommissionen zur Ausbeutung bestimmter Mineralvorkommen, zur Förderung und Verarbeitung von Erdöl in Sinkiang und für Schiffsbau und Luftfahrt wurden aufgelöst, die Betriebe an China abgetreten und Vereinbarungen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit getroffen<sup>92</sup>. Die philippinische Presse und ein Teil des Senats, die australische Öffentlichkeit und selbst die britische Labour Party kritisierten die Schwäche des Pakts. In Malaya wurde der Pakt so heftig verurteilt, daß Abdul Rahman noch Jahre später bei Verhandlungen über Malaysia feststellte, er werde im Falle einer Föderation die Weiterbenützung Singapurs als SEATO-Stützpunkt verbieten<sup>93</sup>. Ho Tschí Minh sah den Beitritt Frankreichs zum Pakt als eine feindselige Handlung, da die SEATO eine von den Vereinigten Staaten geführte und gegen Indochina gerichtete militärische Organisation sei<sup>94</sup>.

Frankreich drängte indessen, die Früchte zu ernten, die dieser Beitritt ihm bringen sollte. Noch im September sandte Mendès-France die Minister La Chambre und Edgar Faure, General Ely und eine Expertengruppe nach Washington zu Verhandlungen mit Bedell Smith. Die Einigung schien vollkommen. In einem Geheimprotokoll beschlossen Frankreich und die USA den gemeinsamen Kampf gegen die Vietminh und die Erhaltung Diems an der Macht<sup>95</sup>. Tatsächlich begannen aber die USA, ihren Rivalen aus Indochina zu verdrängen. Schon vor der Eröffnung der ersten SEATO-Konferenz in Bangkok im Februar 1955 hatte Frankreich den „kleinen Kalten Krieg“ (Recto) gegen die USA verloren.

Die Konferenz in Bangkok gab dem Pakt die organisatorische Basis und setzte Akzente für die meisten späteren Konferenzen und die Entwicklung der SEATO<sup>96</sup>. Frankreich wurde zum Wortführer der gemäßigten Gruppe, zu der Großbritan-

<sup>91</sup> Die Bandung-Konferenz fand im April 1955 statt. Vertreten waren 6 afrikanische und 25 asiatische Staaten mit insgesamt anderthalb Milliarden Einwohnern. Alle Staaten außer China und Thailand waren frühere europäische Kolonien oder Protektorate.

<sup>92</sup> Einzelheiten in: Archiv der Gegenwart 1954, S. 4791/A.

<sup>93</sup> Auch nach dem Austritt Singapurs aus der Föderation Malaysia wollte die Regierung des Stadtstaats den Stützpunkt für Zwecke der SEATO nur benützen lassen, wenn die Interessen Singapurs mit jenen der SEATO zusammenfallen; Süddeutsche Zeitung v. 13. 8. 1965.

<sup>94</sup> Ho Tschí Minh in einem Gespräch mit Sainteny am 18. 10. 1954, in: Archiv der Gegenwart 1954, S. 4825/B. Auf die Bedrohung Indochinas durch die USA hatte Ho Tschí Minh seit 1950 hingewiesen. Siehe dazu „Antworten auf einer Pressekonferenz zum Thema: US-Intervention in Indochina“, in: Ho Tschí Minh, a. a. O., S. 207 f.

<sup>95</sup> Devillers/Lacouture, a. a. O., S. 365 f.

<sup>96</sup> Den organisatorischen Aufbau der SEATO behandelt Fifield, a. a. O., S. 126–31.



nien, Australien und Neuseeland gehörten, die USA blieben unentschlossene Protagonisten der Politik der starken Hand. Der franko-amerikanische Gegensatz, der sich vor allem in der Haltung der beiden Mächte gegenüber dem von Staatsstreichen und Aufständen erschütterten Laos manifestierte, kam im Mai 1962 offen zum Ausbruch, als Kennedy die SEATO-Staaten zur Entsendung von Truppen nach Thailand aufrief, um gegebenenfalls in Laos zu intervenieren<sup>97</sup>: De Gaulle verweigerte die Beteiligung Frankreichs.

Die SEATO war auf eine Intervention gut vorbereitet. Der Militärberaterausschuß und seine acht Unterausschüsse hatten seit 1955 detaillierte Entwürfe für die Verteidigung Indochinas geliefert<sup>98</sup>. Nach ihrer Genehmigung wurden diese Entwürfe in die militärischen Planungen der SEATO-Staaten eingebaut. Den Kontakt zwischen den Staaten und der SEATO besorgte die Military Liaison Group der SEATO, und im Falle der USA war er durch Personalunion gesichert: US-Vertreter im Militärberaterausschuß war der Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte im Pazifik, Admiral Harry D. Felt<sup>99</sup>. Sein Hauptquartier in Pearl Harbor war die wichtigste Verbindungsstelle der SEATO für alle militärischen Vorbereitungen in Asien und im Pazifik.

Das Training der SEATO-Truppen war fortgeschritten. Schon während der ersten neun Monate 1955 waren allein in den USA 11 000 Offiziere und Korporale aus dem Vertragsgebiet ausgebildet worden, bis Mitte 1957 hatte sich ihre Zahl mehr als verdoppelt<sup>100</sup>. Dem ersten Flottenmanöver „Firm Link“ im Februar 1956 waren bis Ende 1963 fünfundzwanzig große Manöver und unzählige kleinere bilaterale Übungen vor allem im Südchinesischen Meer und in Thailand gefolgt.

Die Infrastruktur im Vertragsgebiet war durch den Bau von Nachschubwegen, Häfen, Flugplätzen, Landungsplätzen für Helikopter und für Amphibienfahrzeuge, Waffendepots und anderen Militärbasen bedeutend verbessert worden. Binnen weniger Jahre hatte die SEATO allein in Thailand zwei militärtechnische Hochschulen,

<sup>97</sup> Die Zusammenziehung der Streitkräfte diente offiziell der Verteidigung Thailands. Der Befehl, kommunistische Angreifer über die laotische Grenze zu verfolgen, machte aber klar, daß eine Intervention in Laos geplant war. Dem Aufruf Kennedys folgten Großbritannien, Australien, Neuseeland und die Philippinen.

<sup>98</sup> Dazu und zum folgenden siehe insbesondere Fifield, a. a. O., S. 132–35.

<sup>99</sup> Felt war mehrmals in Indochina, nachweislich im Februar 1959 in Laos, als Premierminister Sananikone das Genfer Abkommen kündigte; Ende September 1961 in Saigon, wo er an der Besprechung zwischen Diem und US-Botschafter Nolting über einen bilateralen Verteidigungspakt teilnahm; und Ende Oktober wieder in Saigon, wo am Tage seiner Abreise der Militärputsch begann, in dessen Verlauf Diem und sein Bruder, Polizeichef Nhu, ermordet wurden. Felts Befehlsbereich erstreckt sich von der amerikanischen Westküste bis zur asiatischen Ostküste und von der Arktis bis zum Südpol. – Siehe D. Halberstam, Vietnam, Reinbek 1965, S. 178; Lacouture/Devillers, La fin . . ., S. 361; Fifield, a. a. O., S. 83; Pentagon Papiere, S. 90.

<sup>100</sup> Die folgenden Angaben sind verschiedenen Nummern der Current Notes on International Affairs, Canberra, Jahrgänge 1956 bis 1964 und der Schrift SEATO 1954–1964 entnommen.

zwanzig technische Fachschulen und über neunzig Lehrwerkstätten zur Qualifizierung von Arbeitern in allen kriegswichtigen Berufen geschaffen, die Gründung von Wehrdörfern organisiert, in der Nähe Manilas die erste große Militärakademie eröffnet und durch die Errichtung der tropenmedizinischen Laboratorien mit angeschlossenen Krankenhäusern in Dacca und Bangkok für die ärztliche Truppenbetreuung gesorgt.

Auch politisch war die SEATO auf Interventionen vorbereitet. Schon 1958 war sie – zumindest nach Überzeugung der indonesischen Regierung – in die rechtsradikale Rebellion auf Sulawesi und Sumatra verwickelt<sup>101</sup>. Zwei Jahre später versorgte sie die laotischen Rechtsputschisten mit Medikamenten und Lebensmitteln<sup>102</sup>. 1961 erwog sie, eine Beobachtergruppe nach Laos zu senden, die vermutlich – im Gegensatz zur Untersuchungskommission der UNO – die Präsenz von Truppen aus Nordvietnam auf laotischem Boden bestätigen und damit ein militärisches Vorgehen der Westmächte rechtfertigen sollte<sup>103</sup>. Schließlich, im März 1962, hatte sie durch die in eine gemeinsame Erklärung der USA und Thailands eingekleidete neue Interpretation der Beistandspflicht große Aktionsfreiheit erhalten. Die Außenminister Dean Rusk und Khoman waren übereingekommen, daß der Südostasienpakt die Grundlage des kollektiven Beistands im Falle eines bewaffneten Angriffs der Kommunisten gegen Thailand sei, der amerikanische Beistand aber nicht von der vorherigen Zustimmung aller anderen Paktstaaten abhängen würde, „da diese Verpflichtung unter dem Pakt sowohl eine individuelle als auch eine kollektive ist“<sup>104</sup>. Rusk versicherte Khoman überdies der aktiven amerikanischen Unterstützung Thailands gegen „indirekte Aggression“ und besprach mit ihm die Lage in Laos und die Maßnahmen der USA zur Entlastung der Saigoner Regierung in ihrem Kampf gegen die Subversion.

Das militärische Vorgehen in Laos unterblieb dann aus mehreren Gründen – nicht zuletzt vielleicht, weil Kennedy nach der chinesischen Drohung, Truppen einzusetzen, falls die SEATO intervenieren würde, zurückhaltend geworden war<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Vgl. Fifield, a. a. O., S. 44.

<sup>102</sup> Bekanntgabe durch den Sprecher des Weißen Hauses, Lincoln White, am 20. 12. 1960, in: Archiv der Gegenwart 1960, S. 8850/A-14.

<sup>103</sup> Im September 1959 hatte die UNO nach mehreren Appellen der konservativen Regierung Sananikone einen Untersuchungsausschuß nach Laos geschickt, um die Behauptung zu überprüfen, daß „fremde Truppen“ auf laotischem Boden stünden. Obwohl im Ausschuß nur Staaten vertreten waren, die von den USA direkt oder indirekt abhängig sind, konnten die Ausschußmitglieder nordvietnamesische Truppen nicht in Laos feststellen. Siehe Fall, Anatomy of a Crisis, Garden City, N.Y., S. 142 ff.

<sup>104</sup> Wortlaut des Communiqués vom 6. 3. 1962 in: SEATO 1954–1964, S. 82; Auszug in: Archiv der Gegenwart 1962, S. 9722/A. Dazu Fifield, a. a. O., S. 141 f. Fifield schreibt, daß andere Staaten sich der Erklärung anschlossen, ohne diese Staaten zu nennen. Die Erklärung war gegen Großbritannien und Frankreich gerichtet, die aufgrund der im Südostasienpakt vorgesehenen Einstimmigkeit aller Beschlüsse eine Intervention der SEATO verhindern konnten.

<sup>105</sup> Drohung Chinas auf der Genfer Laos-Konferenz 1962, in: Fifield, a. a. O., S. 196. Vgl. Pentagon Papiere, S. 102.

Sein Nachfolger Johnson war weniger zurückhaltend. Nach provozierten Zwischenfällen in der Bucht von Tongking Anfang August 1964 erweiterte er den amerikanischen Geheimkrieg in Laos und in Vietnam durch die erste Luftoffensive gegen die DRV zu einer offenen Intervention der Vereinigten Staaten<sup>106</sup>. Australien stellte sich hinter die USA. Im Repräsentantenhaus erklärte Außenminister Barwick, obwohl die australische Politik auf Frieden ausgerichtet sei, „bekennen wir uns in dieser Zeit zum Muß der abschreckenden Wirkung der Gewalt und . . . sind entschlossen, mit unseren Verbündeten in der Südostasienpaktorganisation (SEATO) zur Verteidigung gegen kommunistische Aggression zusammenzutreten“<sup>107</sup>. Neuseeland war unentschlossener, folgte jedoch dem australischen Beispiel, wie später die Philippinen und Thailand. Großbritannien distanzierte sich stillschweigend von den „konkreten Schritten“, für die bereit zu sein der SEATO-Rat den Mitgliedstaaten im April 1964 empfohlen hatte<sup>108</sup>. Frankreich und Pakistan zogen sich von der SEATO immer weiter zurück.

Dennoch hatte der Pakt seinen Zweck erfüllt. Dulles wollte ihn durchsetzen, vor allem „um dem amerikanischen Präsidenten eine Rechtsgrundlage für die Intervention in Indochina zu geben“<sup>109</sup>. Johnson erhielt aufgrund des Pakts die Blankovollmacht des Kongresses zum amerikanischen Vorgehen in Vietnam, die dann auf Nixon übergang<sup>110</sup>. Fünf Paktmitglieder waren am Vietnamkrieg beteiligt – die USA trugen die Lasten und Verluste und die Verantwortung anfangs nicht allein. Das 1954 auf der Manila-Konferenz abgewiesene Südkorea näherte sich der SEATO durch die Hintertüre: Es schickte 50 000 Mann Elitetruppen auf den Kriegsschauplatz. Taiwan und Japan, ursprünglich ebenfalls von der SEATO ausgeschlossen, wurden zu ihren Waffenarsenalen, Versorgungsbasen, Lazarettstützpunkten und Urlauberzonen. Die RVN war offiziell zwar kein Mitglied geworden, ist aber seit 1964 durch Beobachter in der SEATO vertreten.

Um den Südostasienpakt wurde es still, nachdem er den verschiedenen machtpolitischen Ambitionen eine Basis gegeben hatte. Die Jahreskonferenzen der Signa-

<sup>106</sup> Zum Tonking-Zwischenfall siehe Bericht Herbert v. Borch nach Protokollen der Vernehmung des damaligen Verteidigungsministers McNamara durch den Außenpolitischen Ausschuß des US-Senats, in: Süddeutsche Zeitung v. 28. 2. 1968. Siehe auch die Studie Neel Sheehans „Der geheime Krieg und die Tonking-Golf-Affaire . . .“, in: Pentagon Papiere, S. 230–303.

<sup>107</sup> Erklärungen Barwicks vom 11. 8. 1964, in: Current Notes . . ., August 1964, S. 29–32.

<sup>108</sup> SEATO-Ratstagung in Manila, 13.–15. 4. 1964. Auf der Tagung hatte Außenminister Couve de Murville die Anfang des Jahres von de Gaulle erhobene Forderung, alle indochinesischen Staaten zu neutralisieren, erläutert und leidenschaftlich verteidigt. Da sein Antrag abgelehnt wurde, verweigerte er die Unterzeichnung der entsprechenden Abschnitte des offiziellen Tagungsberichts. Schlußcommuniqué in: SEATO 1954–1964, S. 59 ff.

<sup>109</sup> C. L. Sulzberger in: New York Times v. 24. 2. und 24. 5. 1965, 2. 3. 1966. Bator zitiert die gleichen Worte Dulles nach der New York Times vom 3. 6. 1964, derzufolge Dulles diese Absicht sogar als Hauptzweck der SEATO bezeichnete; Bator, a. a. O., S. 220.

<sup>110</sup> Johnson verlangte und erhielt am 7. 8. 1964 vom Kongress die Ermächtigung unter Berufung auf die Verfassung der USA und die Verpflichtungen aus dem Südostasienpakt.

tare, von denen sich Pakistan kürzlich de jure und Frankreich vor langem de facto getrennt hatten, fanden weiterhin statt, ihre Resolutionen waren jedoch irrelevant. Und da die Dauer des Paktes unbegrenzt ist, können die Partner ihn auflösen, wann immer es ihnen im Interesse ihrer neuen politischen Richtungen zweckmäßig scheint. Seinen einstigen Sinn hatte er durch das Ausscheiden der nichtvietnamesischen Alliierten der USA aus den Kämpfen ohnedies verloren.

Das Indochina-Abkommen blieb indes aktuell. Die Alliierten gaben vor, es in Vietnam zu verteidigen, nachdem die DRV und Vietcong es jahrelang gebrochen hätten. In Wahrheit hatten sie selbst es konstant gebrochen – mit der Begründung, keiner seiner Garanten zu sein<sup>111</sup>, während die Vietcong und DRV auf diplomatischer, revolutionärer und schließlich militärischer Ebene jahrelang kämpften, um die Einhaltung seiner Bestimmungen durchzusetzen. Die loyale Anwendung seiner Vorschriften verlangten nach dem Ausbruch des Krieges so unterschiedliche Personen und Kreise wie UNO-Generalsekretär U Thant, Ministerpräsident Kossygin, Papst Paul VI., der Präsident von Ghana, die Regierungen Frankreichs, Indiens und Kanadas, anglikanische Bischöfe in Australien und die blockfreien Staaten auf ihrer Belgrader Tagung im März 1965. Es war zitiert in der Korrespondenz zwischen Johnson und Ho Tschih Minh und es wurde vom Weißen Haus als „ausreichende Grundlage für den Frieden in Südostasien“ anerkannt<sup>112</sup>. Seine Erfüllung forderten mit einigen Ergänzungsklauseln die Delegationen der DRV und der Provisorischen Revolutionsregierung Südvietnams in allen ihren Vorschlägen auf der Pariser Vietnamkonferenz. Unter Berufung auf seine Grundsätze – Achtung der Unabhängigkeit, Souveränität, Einheit und territorialen Integrität Vietnams – wurde der erste Punkt im Entwurf des amerikanisch-vietnamesischen Waffenstillstandsvertrags vom Oktober 1972 abgefaßt als Voraussetzung und Fundament für den Frieden in Indochina. Wäre das Genfer Abkommen von Anbeginn respektiert worden und der Manila-Pakt nicht geschlossen worden – der Vietnamkrieg wäre vermutlich unterblieben.

<sup>111</sup> Eisenhower hatte bereits 1954 erklärt, die USA seien an den Genfer Beschlüssen nicht beteiligt „und sind durch sie auch nicht gebunden“; Pressekonferenz des amerikanischen Präsidenten am 21. 7. 1954, in: Archiv der Gegenwart 1954, S. 4639/D.

<sup>112</sup> Memorandum des Weißen Hauses vom 3. 1. 1966 „Der Kern der Vietnamfrage“, erster Punkt eines 14-Punkte-Programms, in: Archiv der Gegenwart 1966, S. 12286/C4; Briefwechsel zwischen den Präsidenten der USA und DRV, März 1967, ebenda, 1967, S. 13363/D 14.

## Dokumentation

### HITLER UND ENGLAND MITTE AUGUST 1939

Ein Dokument zur Rolle Fritz Hesses in den deutsch-britischen Beziehungen am Vorabend des Zweiten Weltkrieges

Vor fast zwei Jahrzehnten erweckten die Erinnerungen des ehemaligen Pressebeirats an der deutschen Botschaft in London und Leiters der Londoner Zweigstelle des Deutschen Nachrichtenbüros, Fritz Hesse<sup>1</sup>, weithin lebhaftes Interesse, stießen zum Teil jedoch auch auf heftige, ja, vernichtende Kritik<sup>2</sup>. Vor allem löste die Darstellung seiner eigenen Rolle in den deutsch-britischen Beziehungen während der letzten Wochen und Tage vor Beginn des Zweiten Weltkrieges Erstaunen und Skepsis aus, zumal Hesses Angaben in den publizierten deutschen und britischen Akten keine Bestätigung fanden.

In der Folgezeit konnten zwar einige Schritte, die Hesse unternommen haben wollte, in britischen und deutschen Dokumenten belegt werden, so sein Gespräch mit Chamberlains engem Vertrauten Sir Horace Wilson in den späten Abendstunden des 2. September 1939. Indessen blieben die Zweifel hinsichtlich des Gegenstandes der Unterredung, wie er von Hesse geschildert wurde – Hitlers Angebot, sich unverzüglich aus Polen zurückzuziehen und Reparationszahlungen zu leisten, falls Danzig zum Reich zurückkehren würde und die britische Regierung eine Vermittlerrolle zwischen Deutschland und Polen übernehme<sup>3</sup> – nicht nur bestehen, sondern verhärteten sich noch<sup>4</sup>.

In den zu Beginn des Jahres 1970 freigegebenen Akten des Foreign Office für das Jahr 1939 fand sich nun ein weiteres Dokument zu Hesses Aktivität zwischen London und Berlin im Sommer 1939: die Abschrift eines Protokolls, das Wilson über ein Gespräch mit Hesse am 20. August 1939 geführt hatte und dessen Kernpunkte er tags darauf Chamberlain, Außenminister Halifax und dem ständigen Unterstaatssekretär im Foreign Office, Sir Alexander Cadogan, mitteilte<sup>5</sup>. In seinem Buch berichtet Hesse über diese Begegnung in Form eines Briefes an Ribben-

<sup>1</sup> Fritz Hesse, *Das Spiel um Deutschland*, München 1955.

<sup>2</sup> Siehe z. B. H. G. von Studnitz, *Spiel mit der Geschichte*, in: *Außenpolitik* 4 (1953), S. 716–727; Helmut Krausnick, *Legenden um Hitlers Außenpolitik*, in dieser Zeitschrift 2 (1954), S. 217–239; Thilo Vogelsang, *Die deutsch-englischen Beziehungen 1933–1939*, in: *Politische Literatur* 3 (1954), S. 116–121.

<sup>3</sup> Hesse, a. a. O., S. 210.

<sup>4</sup> Siehe J. W. Brügel, *Eine zerstörte Legende um Hitlers Außenpolitik*, in dieser Zeitschrift 5 (1957), S. 385–387.

<sup>5</sup> Public Record Office, London, F. O. 371/22975. Doc. C/1059/B/15/18.

trop<sup>6</sup>. Folgen wir seiner Darstellung, so übermittelte er in dieser Unterredung die deutsche Antwort auf ein großes britisches Verständigungsangebot, das Horace Wilson – nachdem wegen der Indiskretionen der Londoner Presse eine Fortführung jener über den Ministerialdirektor z.B.V. in Görings Amt für den Vierjahresplan, Helmuth Wohlthat, laufenden Sondierungen nicht mehr in Frage kam<sup>7</sup> – in einem erneuten Versuch über Hesse Ribbentrop und Hitler unterbreitet haben soll. Hesse schildert ausführlich, wie ihn Wilson nach Wohlthats Abreise in einem eingehenden Gespräch mit dieser Mission beauftragt habe. Was dieses frühere Treffen angeht, so sind wir nach wie vor ausschließlich auf Hesses Erinnerungen angewiesen. Denn obwohl Hesse den deutschen Botschafter Herbert von Dirksen sowie Botschaftsrat Theo Kordt über diesen so außergewöhnlichen Schritt Wilsons sehr genau informiert haben will<sup>8</sup>, findet sich weder in Dirksens Memoiren noch in den veröffentlichten Akten ein Hinweis auf die neue Initiative der britischen Regierung<sup>9</sup>. Diese habe, so legt Hesse in seinen Erinnerungen dar, bei Ribbentrop und auch bei Hitler großes Aufsehen erregt. Hitler habe in ihr schließlich jedoch nur einen Trick erkennen wollen, ihn von der Lösung der Danziger Frage abzubringen, und – wohl schon unter dem Eindruck einer sich anbahnenden deutsch-sowjetischen Annäherung – Hesse mit einer negativen Antwort nach London zurückgeschickt. Die nachfolgend erstmals veröffentlichte Aufzeichnung berichtet über die Unterredung, in der Hesse Wilson die deutsche Ablehnung überbrachte.

Die Erwartung freilich, daß das Dokument die von Hesse übernommene „Friedensmission“ doch noch bestätige, erfüllt sich nicht. Wohl darf nun als gesichert gelten, daß zwischen Hesse und Wilson am 20. August ein Treffen stattgefunden hat, doch erwähnt die Aufzeichnung mit keinem Wort eine frühere Begegnung zwischen den beiden Gesprächspartnern, in der Wilson – laut Hesse – die Initiative zu dem erneuten britischen Ausgleichsversuch ergriffen haben soll, noch bezieht sie sich irgendwie auf Hesses Mission selbst. Beides hätte man, wenn man sich an Hesses Schilderung hält, mit Bestimmtheit erwarten müssen. Im Gegenteil: Wilson begründet das Erscheinen des Pressebeirats damit, daß dieser in Deutschland mit Ribbentrop die Berichte *Wohlthats* und *Dirksens* erörtert habe und nun eine Botschaft seines Außenministers zu überbringen wünsche. „Hesse was acquainted with the reports which Wohlthat and von Dirksen had made of their conversations with me and these reports had been the subject of discussion between Ribbentrop

<sup>6</sup> Hesse, a. a. O., S. 195 ff.

<sup>7</sup> Siehe zu den „Wohlthat-Gesprächen“ im einzelnen: Helmut Metzmacher, *Deutsch-englische Ausgleichsbemühungen im Sommer 1939*, in dieser Zeitschrift 14 (1966), S. 369–412.

<sup>8</sup> Hesse, a. a. O., S. 181.

<sup>9</sup> Dirksens Berichte aus der Zeit nach der Abreise Wohlthats aus London beziehen sich immer auf die Wohlthat-Gespräche; z.B. Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918–1945, (zit.: ADAP) Serie D, Band VI, Nr. 710, Baden-Baden 1956. Siehe dazu auch Krausnick a. a. O., S. 230, Anm. 57, mit Dirksens Stellungnahme nach dem Zweiten Weltkrieg.

and Hesse . . . " Es findet sich also nichts über Wilsons *neuen* Sondierungsversuch, der nach Hesse doch der eigentliche Grund seiner Reise nach Deutschland und *das* aufsehenerregende Thema seiner Gespräche mit Ribbentrop gebildet haben soll. Es heißt vielmehr weiter: „Hesse said that his impression of the conversation he had had was that the reports made by Wohlthat and von Dirksen had had a favourable reception . . .“ Zu Recht fragt man sich erneut, warum beide Male lediglich von den Wohlthat- und Dirksen-Berichten die Rede ist, nicht aber von den Vorschlägen, die Hesse im direkten Auftrag Wilsons als eine neue britische Fühlungnahme Ribbentrop und Hitler persönlich überbracht haben will. Warum beziehen sich sowohl Wilson als auch Hesse auf Wilsons Gespräche mit Wohlthat und Dirksen, nicht aber auf jene bedeutsame Aussprache zwischen ihnen selbst, mit der, nach Hesse, diese Begegnung vom 20. August doch in unmittelbarer Verbindung stand? Nicht als Abschluß einer allein von Hesse übernommenen erneuten britischen Ausgleichsinitiative erscheint in diesem Licht die protokollierte Unterredung, vielmehr als eine inoffizielle Antwort der deutschen Führung auf die „Wohlthat-Gespräche“<sup>10</sup>. Wohlthat selbst, so erklärte Hesse seinem Gesprächspartner, müsse wegen der Presseindiskretion fortan aus dem Spiel bleiben. Überdies sei er auch mehr Wirtschaftsfachmann als Politiker oder Diplomat<sup>11</sup>.

Ganz auszuschließen ist natürlich nicht, daß Wilson es für überflüssig hielt, Hesses Mittlerrolle eigens zu erwähnen, da er seinen angeblichen Auftrag für Hesse lediglich als eine Fortführung der Wohlthat-Sondierungen über andere Kanäle betrachtet haben könnte<sup>12</sup>. Hesse berichtet ja in seinen Erinnerungen, er habe vor seinem Abflug aus London einen Durchschlag jenes Papiers erhalten, das auch Wohlthat gesehen hatte<sup>13</sup>. Oder war die Bitte an Hesse, die britischen Vorschläge Ribbentrop und Hitler persönlich zu überbringen, etwa gar Wilsons ureigenste Entscheidung, die er selbst vor Chamberlain geheim hielt und nicht

<sup>10</sup> So auch Metzmacher, a. a. O., S. 404, der freilich nicht auf Hesses eigene Darstellung eingeht. Daß Hesse mit Ribbentrop Wohlthats Berichte tatsächlich diskutiert hat, bestätigt Weizsäckers Schreiben an Dirksen vom 4. 8. 1939: ADAP, D, VI, Nr. 716, Anm. 8, S. 828. Es ist also durchaus wahrscheinlich, daß Ribbentrop Hesse mit einer inoffiziellen Antwort auf Wohlthats Programm nach London schickte. Siehe auch Metzmacher, S. 398, Ribbentrop habe Hesse nach Deutschland gerufen, um sich über die „Wohlthat-Gespräche“ zu informieren. Demnach hätte also Hesse nicht in Wilsons Auftrag London verlassen.

<sup>11</sup> So auch Hesse an Ribbentrop: Hesse, S. 196. Zu den britischen Presseberichten siehe ADAP, D, VI, Nr. 698 und Nr. 710: Dirksens Berichte vom 22. 7. und 24. 7. 1939 an das Auswärtige Amt; Metzmacher, S. 390ff. Aus Hesses letzter Bemerkung glaubt man etwas von der Gereiztheit Ribbentrops herauszuhören, mit der der Reichsaußenminister auf Wohlthats Aktivität in London reagierte und diese zu unterbinden suchte (vgl. ADAP, D, VI, Nr. 748; Ribbentrop an Dirksen; Metzmacher, S. 397f.). Offenbar vermutete er hinter all dem Göring, der ihm – wie schon häufig – auf dem Feld der Außenpolitik mit einer eigenen „Friedens-Konzeption“ als Rivale entgegentreten wollte.

<sup>12</sup> Diese Erklärung gab Herr Vortr. Legationsrat i. R. Dr. Fritz Hesse dem Verfasser in einem Gespräch, zu dem er sich freundlicherweise am 16. Juli 1970 bereitfand.

<sup>13</sup> Hesse, a. a. O., S. 182.

aktenkundig werden lassen wollte, was angesichts der allgemeinen Empörung der britischen Öffentlichkeit über die aufgedeckten Kontakte zu Wohlthat angezeigt sein konnte? Wegen der bekanntlich sehr engen Beziehungen zwischen Chamberlain und Wilson erscheint diese Deutung freilich wenig wahrscheinlich.

Als Zwischenbilanz bleibt festzuhalten: Solange sich keine Aufzeichnung über Hesses frühere Begegnung mit Wilson nach Wohlthats Abreise finden läßt, muß Hesses Verständigungsmission im Auftrag der britischen Regierung weiterhin als nicht gesichert gelten. Indessen wird man – anders als bisher – Hesse, als dem Überbringer einer offiziellen Stellungnahme Hitlers und Ribbentrops zu den Wohlthat-Gesprächen, eine bestimmte, nicht unwesentliche Rolle im deutsch-britischen Gedankenaustausch während des Sommers 1939 zuschreiben dürfen.

Es ist wenig sinnvoll, den Verlauf der uns vorliegenden Besprechung mit Hilfe eines eingehenden Vergleichs zwischen Hesses und Wilsons Darstellung kritisch nachzuprüfen. Dafür sind die Schwerpunkte beide Male zu verschieden gesetzt. Während Hesses Bericht an Ribbentrop vornehmlich die Äußerungen seines britischen Gesprächspartners erhellt und die Botschaft des Außenministers als bekannt voraussetzt, erscheint diese im britischen Dokument in ziemlicher Ausführlichkeit und überdies noch von Hesse kommentiert. Hingegen ist es lohnend, zumal sich, wie Hesse Wilson versicherte, Ribbentrops Mitteilung mit den Ansichten des „Führers“ deckte, ihren Inhalt kurz zu analysieren. Diese Antwort des Reichsaußenministers wirft nämlich weiteres Licht auf Hitlers Einstellung zu Großbritannien in den letzten Wochen vor Kriegsbeginn. Vor allem bringt sie die Lösung der wichtigen, immer noch nicht eindeutig beantworteten Frage ein Stück näher, ob Hitler im August 1939 mit einem britischen Eingreifen im Falle eines deutschen Angriffs auf Polen rechnete oder ob er die wiederholten Warnungen aus London stets nur als Bluff betrachtete<sup>14</sup>.

Nach dem Wilson-Papier zeichnet sich für jenen Zeitpunkt – also für Anfang und Mitte August<sup>15</sup> – als Grundhaltung Hitlers ab: zunächst die Polenfrage unter allen Umständen in seinem Sinne zu lösen, d. h. den polnischen Staat militärisch zu zerschlagen<sup>16</sup>, und sich erst *danach* mit den Briten zur Regelung allgemeiner

<sup>14</sup> Vgl. zu diesen und anderen Problemen, die Hitlers Haltung zu Großbritannien in den letzten Jahren vor Kriegsbeginn charakterisieren, die vom Verfasser bei Prof. Dr. Andreas Hillgruber (heute Köln) angefertigte Dissertation: *Hitler und England vom Scheitern der Bündiskonzeption bis zum Kriegsbeginn 1935/37–1939*, Freiburg/BrsG. 1972 (erscheint in Kürze unter dem Titel „England in Hitlers politischem Kalkül 1935–1939“).

<sup>15</sup> Aus dem Dokument geht hervor, daß Hesse am 17. August 1939 mit der Botschaft in London eingetroffen war: „He came back from Germany on Thursday . . .“. Siehe auch Hesse, a. a. O., S. 195.

<sup>16</sup> Daher findet sich auch in diesem Dokument die wiederholte Versicherung, Hitler werde sich keinesfalls darauf einlassen, über die Diskussion der britischen Vorschläge die „Lösung“ der Danziger Frage hinauszuschieben oder gar fallenzulassen. „He feels that he must solve the Danzig question and is unwilling to allow anything to distract his attention from solving it.“ Auch der mögliche Anlaß zu einem deutschen Angriff wird angedeutet: „If there were further provocation by Poland . . . the outcome is obvious“ (Punkt 1 der Botschaft).



Fragen zu verständigen, ihnen dann sogar ein Bündnis anzubieten<sup>17</sup> (Punkt 2 der Botschaft). Der Kern der berühmten Allianzofferte vom 25. August 1939 erreichte die britische Regierung auf inoffiziellem Wege also bereits einige Tage früher<sup>18</sup>. Und ebenso wie am 25. August hatte dieses Bündnisangebot eine doppelte Funktion: Einmal entsprach es Hitlers immer noch vorhandenen alten Wunschvorstellungen eines deutsch-britischen Ausgleichs auf „globaler“ Basis, zum anderen sollte es den Briten den Rückzug aus ihrem Engagement in der polnischen Frage verlockender machen. Letzterem Zweck dienten auch die zahlreichen Hinweise auf die moralische Berechtigung der deutschen Forderungen in der Danziger Frage<sup>19</sup>. Deutlich kristallisiert sich auch in dieser Krisensituation Hitlers bekanntes, bereits in „Mein Kampf“ skizziertes England-Programm heraus: Ein Einvernehmen mit dem Inselreich sollte angestrebt werden, jedoch nur unter der – damals noch stillschweigenden, jetzt deutlich ausgesprochenen – Voraussetzung, daß Großbritannien der deutschen Macht freie Hand für seine osteuropäischen Eroberungen gewährte. Daher findet sich auch hier die Forderung, die polnische Frage könne kein Gegenstand deutsch-britischer Verhandlungen sein (Punkt 1), eine Bekräftigung der These Hitlers, England habe auf dem Kontinent keine vitalen Interessen. Damit war den britischen Vorschlägen jede Aussicht genommen, auf Seiten Hitlers für diskussionswürdig gehalten zu werden, da sie doch gerade auf eine *friedliche* Bereinigung der polnischen Krise und aller weiteren Probleme im osteuropäischen Raum im Rahmen einer deutsch-britischen Verständigung abzielten und eine Gewaltlösung, wie sie Hitler vorschwebte, zu verhindern suchten. Die Ablehnung, die Wohlthat-Kontakte fortzusetzen, erfolgte denn auch mit der Begründung: „If they were proceeded with the effect would be so to obscure the Danzig question as to lead to its abandonment.“

Wieder einmal zeigen sich die grundverschiedenen Vorzeichen, unter denen Hitler und Chamberlain eine deutsch-englische Annäherung verwirklicht sehen wollten. Beide betrachteten ein Übereinkommen als wünschenswert; Hitler, um den Rücken zur kriegerischen Expansion im Osten frei zu haben, Chamberlain, um diese und damit eine deutsche Hegemonialstellung auf dem Kontinent zu ver-

<sup>17</sup> Dem entspricht Hitlers Äußerung vom 14. August 1939, zitiert bei Generaloberst Halder, Kriegstagebuch, Band I, bearb. von H.-A. Jacobsen, Stuttgart 1962, S. 11: „Den Engländern angedeutet, daß er nach Erledigung der polnischen Frage nochmals mit einem Angebot an England herantreten wird“. Siehe auch Krausnick, a.a.O., S. 233. In diesem Zusammenhang kann auch Ribbentrops Zusage gesehen werden, das englische Angebot wieder aufzugreifen, „wenn es an der Zeit ist“. Hesse, a.a.O., S. 192.

<sup>18</sup> Am 20. August handelte es sich allerdings um die deutsche Reaktion auf ein englisches Angebot, während am 25. August eindeutig Hitler die Initiative ergriff.

<sup>19</sup> So mit dem althetwährten, Großbritannien gegenüber besonders wirksamen Propagandastichwort „Versailles“: „The Danzig issue they regard as part of the readjustment of Versailles Treaty . . ., the last demand that Hitler had to make, forming as it did the last outstanding Versailles item.“ Weiter sind auch die Hinweise auf die Mißhandlungen der Volksdeutschen in Polen so zu werten. Hesse wiederholte hier den Grundtenor der deutschen Propaganda.

hindern, wobei *friedliche* Revisionswünsche und gewisse Kolonialforderungen Deutschlands durchaus hätten erfüllt werden können.

Aus Wilsons Aufzeichnung – und hierin liegt der besondere Wert des Dokuments – geht nun überraschend deutlich hervor, daß Hitler den britischen Standpunkt, wonach England zwar friedliche Veränderungen in Europa zu diskutieren, nicht aber einem deutschen Angriff auf Polen unbeteiligt zuzusehen bereit war, durchaus erkannt und ihn trotz aller Hoffnung, Großbritannien werde letzten Endes doch neutral oder selbst bei einer Kriegserklärung passiv bleiben, in seine Dispositionen mit einbezogen hat. Hesse erklärte Wilson, britische Drohungen, Polen bei einem deutschen Angriff beizustehen, seien fehl am Platze, denn „Hitler knows full well that if war should break out between Germany and Poland Great Britain will be in it“. Ähnlich deutliche Formulierungen, die auch Wilsons besondere Beachtung fanden, folgen gleich mehrfach: „... this is fully realised by Hitler . . . , Hitler has taken it fully into account, . . . is fully alive to the situation“. Man könnte nun hierin allerdings auch eine Taktik Hesses oder Ribbentrops sehen – mit dem Ziel, öffentliche Warnungen aus England, welche im Hinblick auf Hitlers Mentalität selbst Weizsäcker als schädlich empfand, abzustellen, während Hitler tatsächlich noch immer fest an ein Abseitsstehen Großbritanniens im Ernstfalle glaubte. Aber hätte Hesse dann nicht besser getan, sich ähnlich der Methode Weizsäckers mit dem Hinweis auf den provokativen Charakter der Drohungen und ihre verheerende Wirkung auf Hitler zu begnügen oder, wie sonst Ribbentrop, ihre Nutzlosigkeit zu unterstreichen und sie scharf zurückzuweisen? Stattdessen finden sich die erwähnten, aus anderen Dokumenten kaum herauszulesenden außergewöhnlich eindeutigen Formulierungen, mit denen Hesse den Briten die angeblich doch gar nicht bestehende Wirksamkeit ihrer Warnungen bestätigte! Zumindest würde eine solche Argumentation völlig aus dem Rahmen der auf deutscher Seite zu beobachtenden Sprachregelung fallen. Es ist schwer einzusehen, warum Hesse, zumal wenn er im Auftrag Ribbentrops sprach, auch aus taktischen Gründen der britischen Regierung ausgerechnet den vollen Erfolg ihrer sonst provokativ genannten Warnungen bescheinigen sollte, wenn tatsächlich das Gegenteil der Fall, d. h. wenn ihre Wirkung gleich Null gewesen wäre<sup>20</sup>. Schließlich deutet die Tatsache selbst, daß Hitler ein Bündnis anbieten zu müssen glaubte, um England von seinen Beistandspflichten gegenüber Polen abzubringen, darauf hin, daß er zumindest ein britisches Eingreifen in seine Kalkulationen mit einbezog<sup>21</sup>, wenn er es auch wohl nicht für so sicher hielt, wie es dem Text zufolge erscheinen könnte.

<sup>20</sup> Daß die oben zitierten Äußerungen zu jener Zeit der tatsächlichen Lagebeurteilung Hitlers entsprachen und nicht lediglich aus taktischen Gründen gemacht wurden, glaubte auch Dr. Hesse dem Verfasser in dem erwähnten Gespräch bestätigen zu können.

<sup>21</sup> Vgl. auch Jodls Tagebucheintragung vom 24. August 1939: „... daß der Führer nicht mehr ganz sicher ist, ob England diesmal nicht Ernst macht . . .“. Am nächsten Tag erfolgte das Bündnisangebot vom 25. 8. 1939; Internationaler Militärgerichtshof Nürnberg (zit.: IMT) Nürnberg 1947–1949. Band XXVIII, Dok. 1780-PS, S. 390.

Entscheidend war: Würde Hitler vor die Alternative gestellt, entweder auf einen lokalisierten Feldzug gegen Polen zu verzichten, oder einen Krieg im Westen mit in Kauf zu nehmen, so gab es keinen Zweifel, daß er in jedem Falle zum Angriff auf Polen schreiten würde. Falls Großbritannien, so heißt es in Wilsons Aufzeichnung, auf das deutsche Angebot, nach der Lösung „der Danziger Frage“ mit Deutschland ins Gespräch zu kommen, nicht eingehen sollte, mit anderen Worten, falls es weiterhin sich in die nur Deutschland und Polen (bzw. andere kontinentale Staaten) betreffenden Probleme einzumischen beabsichtigte, würde es von Hitler als Feind angesehen werden. „This would mean a fight to a finish between the two countries“ (Punkt 3 der Botschaft). Man wird diese drastische Drohung auch als Bluff Hitlers interpretieren können, der Großbritannien von der Erfüllung seines Garantieverprechens abschrecken sollte. Doch sollte man sie ebenso als Zeichen einer Entschlossenheit zum Handeln „so oder so“ werten.

Insgesamt unterstützt unser Dokument jene Deutung, nach der Hitler – „belehrt“ durch seine „Niederlage“ von München 1938, als er sich von seinen ursprünglichen Plänen einer militärischen Eroberung der Tschechoslowakei abbringen ließ – nun im Sommer 1939 an seinem Ziel der Zerschlagung Polens unter allen Umständen festzuhalten entschlossen war<sup>22</sup> und dabei bewußt eine Intervention Englands zugunsten Polens als Risiko in Kauf nahm, ja, dieses Eingreifen einkalkulierte. Hitler selbst hegte ja nach Hesses Worten zu Wilson Zweifel, ob eine Verständigung mit Großbritannien überhaupt noch möglich war: „... has some doubt as to whether such an understanding is any longer possible“.

Die optimale Lösung blieb natürlich dennoch der *isolierte* Feldzug gegen Polen. Insofern hatte Hitlers und Ribbentrops „Säbelrasseln“ zweifellos auch eine wichtige abschreckende Funktion. Sollte es aber um Polen zum Krieg gegen England (und damit auch gegen Frankreich) kommen, so war Hitler jetzt offenbar dazu bereit. Er mochte glauben, wie er später argumentierte, daß es in diesem Falle früher oder später sowieso unvermeidlich gewesen wäre, sich vor dem weiteren Ablauf seines „Programms“ im Osten die Rückenfreiheit im Westen gewaltsam zu sichern<sup>23</sup>, d. h. in einem Blitzkrieg Frankreich niederzuwerfen und England ein für allemal vom Kontinent zu verdrängen<sup>24</sup>. Diese Auseinandersetzung wollte Hitler dann lieber zu einer Zeit führen, in der er sich noch im Vollbesitz seiner

<sup>22</sup> Siehe oben Anm. 16.

<sup>23</sup> Vgl. u. a. Hesse, a. a. O., S. 188; Hitlers Brief an Mussolini vom 3. September 1939: ADAP, D, VII, Nr. 565; Hitlers Denkschrift für den Krieg im Westen vom 9. Oktober 1939: IMT XXXVII, Dok. 052-L, S. 466 ff.

<sup>24</sup> Insofern ist das Wort vom „Endkampf“ gegen England („fight to a finish“) übertrieben. Es verrät deutlich Ribbentrops Handschrift und ist wohl hauptsächlich wegen seiner einschüchternden Wirkung gewählt. Vielmehr hoffte Hitler weiterhin, England würde in einer solchen aussichtslosen Situation (vom Kontinent verdrängt, der Feind an den Kanal- und Atlantikküsten, evtl. unter Bombenangriffen auf London und andere Zentren des Landes) sich endlich doch zu einer „Juniorpartnerschaft“ mit der kontinentalen Hegemonialmacht Deutschland bereit finden. Andernfalls würde es dann allerdings beim Ausgreifen Hitler-Deutschlands „vom Reich zum Weltreich“ zum Entscheidungskampf nicht nur gegen die USA, sondern

Kräfte wählte<sup>25</sup>, die deutsche Überlegenheit noch gesichert war<sup>26</sup> und zudem der Pakt mit Moskau die strategische Ausgangslage erheblich verbesserte. Nach Lösung des West-Problems aber würde er sich wieder „mit vereinten Kräften“ seinen Zielen im Osten, d. h. dem programmatischen Kampf gegen die Sowjetunion, zuwenden<sup>27</sup>. Mit diesem Konzept, die Polenfrage zwar *möglichst* isoliert, aber unter *allen* Umständen, notfalls selbst auf die Gefahr eines Eingreifens der Westmächte hin zu lösen<sup>28</sup>, ging Hitler in die letzten Augustwochen 1939.

Josef Henke

### Dokument<sup>29</sup>

#### Copy

I mentioned the gist of this today to the P.M.<sup>30</sup> and, subsequently, to the For.Secy.<sup>31</sup> and Sir A. Cadogan<sup>32</sup> during a conference with the P.M.

(Initialed) H.J.W.<sup>33</sup>

gegen beide angelsächsischen Seemächte kommen. Vgl. dazu Andreas Hillgruber, *Hitlers Strategie, Politik und Kriegführung 1940–1941*, Frankfurt/M. 1965; ders., *Der Faktor Amerika in Hitlers Strategie 1938–1941*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, B 19/66 vom 11. Mai 1966; und Klaus Hildebrand, *Vom Reich zum Weltreich, Hitler, NSDAP und koloniale Frage 1919–1945*, München 1969.

<sup>25</sup> Vgl. z.B. Hitler zu Henderson am 23. August 1939: ADAP, D, VII, Nr. 200.

<sup>26</sup> So Hitler zu Mussolini am 18. März 1940: Andreas Hillgruber, *Staatsmänner und Diplomaten bei Hitler, Vertrauliche Aufzeichnungen über Unterredungen mit Vertretern des Auslandes 1939–1941*. Frankfurt/M. 1967, S. 88 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Hitlers berühmte Äußerung zu Carl J. Burckhardt vom 11. August 1939: Carl J. Burckhardt, *Meine Danziger Mission 1937–1939*. München 1960, S. 348.

<sup>28</sup> So klar formuliert in Hitlers Brief an Mussolini vom 26. August 1939 (ADAP, D, VII, Nr. 307): „Da weder Frankreich noch England im Westen irgendwelche entscheidende Erfolge erzielen können, im Osten aber nach Niederwerfung Polens Deutschland seine gesamten Kräfte durch das Abkommen mit Rußland frei bekommt, und die Luftüberlegenheit eindeutig auf unserer Seite ist, scheue ich mich nicht, auf die Gefahr einer Verwicklung im Westen hin die Frage im Osten zu lösen.“

<sup>29</sup> Public Record Office, London, F. O. 371/22975, C 1059/B/15/18. Abdruck mit Genehmigung des Controller of Her Majesty's Stationery Office.

<sup>30</sup> Prime Minister: Sir Neville Chamberlain war britischer Premierminister von 1937 bis 1940.

<sup>31</sup> Foreign Secretary: Edward Lord Halifax leitete das Foreign Office von Edens Rücktritt im Februar 1938 bis 1940. Als Lordsiegelbewahrer hatte Halifax im November 1937 in Chamberlains Auftrag während eines Deutschlandbesuches Gespräche mit Hitler, Göring u. a. geführt. Von 1940 bis 1946 vertrat er sein Land als Botschafter in den USA.

<sup>32</sup> Sir Alexander Cadogan, seit 1936 stellvertretender Unterstaatssekretär im britischen Außenamt, wurde Anfang 1938 Vansittarts Nachfolger als Ständiger Unterstaatssekretär im Foreign Office und bekleidete dieses Amt bis 1946. Cadogan vertrat dann bis 1950 Großbritannien im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

<sup>33</sup> Initialen von Sir Horace John Wilson. Wilson war bereits 1930 wirtschaftlicher Haupt-

21.8.

At his request Dr. Hesse came to see me this afternoon. He came back from Germany on Thursday<sup>34</sup> and he told me that whilst in Germany he had seen the Fuhrer and Ribbentrop and that he had been instructed to bring me a message – I gathered from Ribbentrop – whose compliments he brought me. At this point Hesse produced what he said was a copy of Ribbentrop's letter to Rothermere<sup>35</sup>, and I understood him to say that it had been suggested to him by Ribbentrop that he should give me this copy as further explanatory of the German point of view. Hesse did not ask me to read the letter then, and I did not tell him that I had already read it as a result of it having been sent to the Prime Minister by Rothermere. Hesse was acquainted with the reports which Wholth<sup>36</sup> and Von Dirksen<sup>37</sup> had made of their conversations with me<sup>38</sup>, and these reports had been the subject of discussion between Ribbentrop and

ratgeber der Regierung MacDonald. 1935 wechselte er ins Schatzamt über und stand dort zur besonderen Verfügung des Premierministers. Obwohl demnach von Haus aus industrieller Berater der Regierung wurde Wilson von Chamberlain zunehmend auch zu außenpolitischen Aufgaben herangezogen, was sich besonders auf dem Höhepunkt der Sudetenkrise im September 1938 manifestierte, als Chamberlain Wilson in besonderer Mission zu Hitler sandte. Vgl. zu Wilsons Stellung im Rahmen der britischen Appeasement-Politik: Martin Gilbert, Richard Gott, *Der gescheiterte Friede*, Stuttgart 1964, S. 43 ff.

<sup>34</sup> Donnerstag, 17. August 1939.

<sup>35</sup> Viscount Esmond Cecil Rothermere verfügte mit der „Daily Mail“, den „Evening News“ und dem „Sunday Dispatch“ über einen bedeutenden Teil der britischen Presse. Rothermeres politische Vorstellungen über die deutsch-britischen Beziehungen kamen Hitlers ursprünglicher Konzeption eines Bündnisses zwischen beiden Ländern sehr nahe. Wie auch sein Hauptmitarbeiter George Ward Price galt Rothermere als entschiedener Vertreter einer für ein Arrangement mit dem nationalsozialistischen Deutschland eintretenden Strömung in der britischen Öffentlichkeit. Vgl. dazu und zu Rothermeres Kontakten mit der deutschen Führung: Dietrich Aigner, *Das Ringen um England, Das deutsch-britische Verhältnis, Die öffentliche Meinung 1935–1939, Tragödie zweier Völker*, München–Esslingen 1969, bes. S. 117 f.

<sup>36</sup> Helmuth Wohlthat, ab 1934 Ministerialdirektor im Reichswirtschaftsministerium und Leiter der Reichsstelle für Devisenbewirtschaftung, war seit 1939 Ministerialdirektor z. B. V. in Görings Amt für den Vierjahresplan. Bereits seit 1934 stand Wohlthat in enger Verbindung mit Wilson und Ashton-Gwatkin, dem Leiter der Wirtschaftsabteilung im Foreign Office, und weilte häufig zu Wirtschaftsbesprechungen in London. Zu Wohlthats Londoner Gesprächen im Sommer 1939, die sich nicht auf wirtschaftspolitische Fragen beschränkten, vgl. Metzmakers mehrfach erwähnten Aufsatz. Zur Bedeutung des Hesse-Wilson-Gespräches vom 20. 8. 1939 im Rahmen der „Wohlthat-Gespräche“ vgl. die einleitende Darstellung. Im englischen Text erscheint durchweg die falsche Schreibung „Wholth“.

<sup>37</sup> Herbert von Dirksen, deutscher Botschafter in Moskau (1928–1933), Tokio (1935–1938) und als Ribbentrops Nachfolger in London (1938–1939). Zu Dirksens diplomatischer Laufbahn vgl. seine Erinnerungen: *Moskau–Tokio–London, Erinnerungen und Betrachtungen zu 20 Jahren deutscher Außenpolitik 1919–1939*, Stuttgart 1949, sowie das Kapitel über Dirksen in: Craig-Gilbert, *The Diplomats*, Princeton 1953.

<sup>38</sup> Wilson hatte mit Wohlthat am 18. 7. 1939, mit Dirksen am 3. 8. 1939 Gespräche geführt. Bei den hier erwähnten Berichten handelt es offenbar um Wohlthats „Vermerk“ vom 24. 7. 1939 über seine Unterredungen mit Wilson (am 18. 7. 1939) und dem Unterstaatssekretär und Leiter der Überseeabteilung im britischen Handelsministerium, Hudson (am 20. 7. 1939), ADAP, D, VI, Nr. 716, sowie um Dirksens Aufzeichnung vom 3. 8. 1939 über

Hesse during the latter's stay in Germany<sup>39</sup>. Hesse said that Hitler had seen the reports, and he gave me to understand that the message which he had brought was in accordance with the Führer's views. He said that Wholtat was no longer available for discussion owing to the publicity that now attends his movements. Moreover he is an economist rather than a diplomat or politician, and discussions of the kind that had been started were rather outside his bent.

Hesse said that his impression of the conversation he had had was that the reports made by Wholtat and Von Dirksen had had a favourable reception, but that for reasons which he would explain to me it was thought that if they were proceeded with the effect would be so to obscure the Danzig question as to lead to its abandonment. He then gave me the message, which was in three parts.

(1) Any discussion of the Polish question should not be between Britain and Germany, but should be by direct negotiations between Germany and Poland. (Hesse explained this to mean that Hitler feels that the question of an adjustment in regard to Danzig is one which on merits should be discussed between the two Governments directly concerned, it not being a matter in which British interests are involved). Hitler feels that he must solve the Danzig question and is unwilling to allow anything to distract his attention from solving it. (Hesse explained this to mean that if Danzig could be settled, and he said that he thought it could be settled on the terms proposed by Germany in March<sup>40</sup>, other questions could then be discussed). If there were further provocation by Poland, and Hitler is clearly under the influence of reports of alleged ill-treatment of Germans in some parts of Poland, the outcome is obvious. (Hesse told me that he had himself seen a number of confidential reports about mishandling of Germans by Poles, and he is satisfied that these reports had disclosed a state of affairs which must inevitably have a bad effect upon Hitler).

(2) When Danzig is settled Hitler intends to put forward proposals for a general settlement in the course of which he intends to go as far as possible to meet the British point of view. He would be prepared to offer an alliance with Britain<sup>41</sup>.

(3) If this further offer should be turned down Hitler would regard it as evidence of the fact that England does not wish to have an understanding with Germany and

---

sein Gespräch mit Wilson: Dokumente und Materialien aus der Vorgeschichte des Zweiten Weltkrieges, Bd. 2 (Archiv Dirksen), Moskau 1948, Nr. 24. Über Wohlthats Gespräche mit Wilson und Hudson hatte auch Dirksen eine Aufzeichnung angefertigt: ebd. Nr. 13 (vom 21. 7. 1939). Vgl. auch Wilsons Berichte über seine Besprechungen am 18. 7. und am 3. 8. 1939: Documents on British Foreign Policy (DBFP), Third Series, Vol. VI, Nr. 354 und 535. Für Einzelheiten siehe Metzmacher, a. a. O., S. 377 ff. und S. 398 ff.

<sup>39</sup> Über Hesses Gespräche in Deutschland vgl. Hesse, S. 182 ff. und hier S. 232.

<sup>40</sup> Nach der Besetzung Prags durch deutsche Truppen am 15. 3. 1939 hatte Ribbentrop die im Herbst 1938 erstmals vorgetragenen, auf den ersten Blick verhältnismäßig großzügig erscheinenden, tatsächlich aber auf eine Einbeziehung Polens in Hitlers Ausgangsbasis für den „programmatischen“ Krieg gegen die Sowjetunion hinauslaufenden Vorschläge für eine Regelung aller deutsch-polnischen Probleme mit neuem Nachdruck formuliert. Vgl. ADAF, D, VI, Nr. 61 und Nr. 101, Aufzeichnungen Ribbentrops über seine Unterredungen mit dem polnischen Botschafter Lipski vom 21. und 25. 3. 1939. Zur Rolle Polens in Hitlers Plänen vgl. Hans Booms, Der Ursprung des Zweiten Weltkrieges, Revision oder Expansion, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 16 (1965), S. 329 ff., besonders S. 348.

<sup>41</sup> Zu dieser Vorankündigung des bekannten Allianzangebotes vom 25. August 1939 vgl. hier S. 234 f. Hier wie einige Tage später wird das Bündnis nur für den Fall einer vorherigen Regelung der polnischen Angelegenheit im deutschen Sinne, d. h. ohne jede britische Einmischung, in Aussicht gestellt.

that England must be regarded as the enemy of Germany. This would mean a fight to a finish between the two countries. (Hesse said on this point that Hitler feels bitterly that his efforts to bring about an Anglo-German understanding have failed. He has this matter much at heart, but has some doubt as to whether such an understanding is any longer possible. The argument that „confidence must be restored“ apply also from the German point of view.)

Hesse said that these were the three parts of the message which he had been instructed to convey. He added that he had been authorised to talk, and he went on to explain that he found his chiefs under the impression that we had it in mind to circumvent them over Danzig, and that if they were to enter upon discussions over a wider field they would be afraid that Danzig would slip out. This, Hesse said, led them to take the view that they could not go beyond the statement that when Danzig is settled an offer, which they would hope would be acceptable to us, on other matters would be made. They thought we meant to exclude Danzig from the agenda. Apparently Von Dirksen's report did not make it clear that it would not be a question of leaving out Danzig, but rather an attempt to broaden the scope of the discussions so as to enable Danzig to be discussed against a more general background with the hope that circumstances would then exist which would make the Danzig question less acute than it must be if it is looked at by itself.

Hesse asked whether it would not be possible to devise a formula that would make it clear, not necessarily that Danzig would be included in any agenda, but that Danzig would be discussed *pari passu*. He considered that it was worth while to go on trying to devise such a formula. He thought that the right course to adopt was to persuade the Polish Government to talk directly with the German Government. He knew of the effort which Burckhardt<sup>42</sup> is making and seemed to think that some progress might be made. It depended, however, upon there being no continuance, let alone intensification, of the alleged ill-treatment of Germans by Poles.

Hesse referred to the visit which Sir Neville Henderson<sup>43</sup> had paid to Weizsäcker<sup>44</sup> at the beginning of last week, and said that in so far as that visit included (if it did include) a repetition of the declarations as to our intention to implement our guarantees, it was a mistake. He said that Hitler knows full well that if war should break out between Germany and Poland Great Britain will be in it. He said that this is fully realised by Hitler as well as by Ribbentrop and other leaders, and that Hitler has taken it fully into account, though he still finds it hard to realise why we should want to press things to such an extreme over the Danzig issue. The Danzig issue they regard as part of the readjustment of the Versailles Treaty, and they do not feel that it is at all comparable with the question of resistance to aggression against

<sup>42</sup> Carl J. Burckhardt war Völkerbundskommissar in Danzig. Über seine Kontakte zu Hitler und seine Tätigkeit im August 1939 siehe die in Anm. 27 erwähnten Erinnerungen Burckhardts. Burckhardt war am 11. August mit Hitler zusammengetroffen. Eine Interpretation der von Burckhardt überlieferten Äußerungen Hitlers während der Unterredung (Burckhardt, a. a. O., S. 348) versucht der Verf. in seiner Dissertation (vgl. Anm. 14) zu geben. Vgl. auch hier S. 235.

<sup>43</sup> Sir Neville (hier fälschlich: Neville) Henderson war von 1937 bis zum Kriegsbeginn britischer Botschafter in Berlin.

<sup>44</sup> Ernst Freiherr von Weizsäcker war Staatssekretär im Auswärtigen Amt von 1938 bis 1945. Über seine Kontakte zu Henderson und anderen ausländischen Diplomaten während der Krisen 1938 und 1939 siehe u. a. Weizsäcker, *Erinnerungen*, München 1950. Es handelt sich hier offenbar um Weizäckers Unterredung mit Henderson am 15. August 1939: ADAP, D, VII, Nr. 66 und DBFP, 3, VII, Nr. 52.

Roumania, etc. Hesse said that it was a great mistake to go on asserting our determination to fulfil our obligations; the only effect of this is to irritate and annoy Hitler, who, Hesse again said, is fully alive to the situation<sup>45</sup>. (I took particular note of this assertion by Hesse as it came voluntarily from him and did not arise out of any questions that I put to him. The point was of course very much in my own mind, but his statement was quite voluntary).

Hesse said that he felt satisfied that no date or dates have been determined upon, or at any rate had not been determined when he left Germany four days ago.

Hesse, who knows England well and has always professed to be very anxious indeed to improve relations between the two countries, said at the conclusion of the interview that if there was anything that he could do, or if he could be a recipient of any message or communication, he was at our disposal. He is one of Hitler's original followers and has been closely associated with Hitler for the last twenty years<sup>46</sup>. He evidently appreciates the state of feeling in this country and realises how difficult it is politically to accept the German interpretation of the post-Munich events. Speaking personally and with considerable conviction he said that although he realised that my comment was obvious, he asserted that a settlement in Danzig (+ the road to East Prussia) was the last demand that Hitler had to make, forming as it did the remaining outstanding Versailles item<sup>47</sup>.

(Initialled) H.J.W.<sup>48</sup>  
20.8.1959

<sup>45</sup> Zur Bewertung dieser und vorstehender Formulierungen siehe hier S. 256.

<sup>46</sup> Folgt man Hesses Erinnerungen, so ist diese Feststellung zumindest übertrieben. Offenbar versuchte Wilson mit dieser Formulierung Chamberlains besondere Aufmerksamkeit für die Aufzeichnung zu erwecken.

<sup>47</sup> Vgl. hierzu hier S. 235 und Anm. 19.

<sup>48</sup> Horace J. Wilson; vgl. Anm. 53.



## Notizen

### EDITION SÄMTLICHER AUFZEICHNUNGEN HITLERS BIS 1924/25

Das Historische Institut der Universität Stuttgart bereitet in Zusammenarbeit mit dem Institut für Zeitgeschichte eine kritische Edition sämtlicher überlieferter Äußerungen Hitlers bis zur Niederschrift des ersten Bandes von „Mein Kampf“ (1924/25) vor. Die Ausgabe wird Hitlers Reden sowie Berichte darüber, seine Zeitungsartikel, Rundschreiben, Memoranden, Briefe und Postkarten sowie Äußer-

ungen jeder anderen Art enthalten. Da dieses Material äußerst zerstreut ist, mag den Herausgebern trotz jahrelanger Sammlung doch einzelnes entgangen sein. Um eine möglichst große Vollständigkeit zu erreichen, bitten wir sie daher um Hinweise oder Mitteilung derartiger Quellen an Professor Dr. Eberhard Jäckel, 7000 Stuttgart 1, Sattlerstraße 8

#### MITARBEITER DIESES HEFTES

Hermann Graml, Wissensch. Mitarbeiter im Institut für Zeitgeschichte, 8 München 19, Leonrodstraße 46b

Josef Henke, Archivref. im Bundesarchiv; 54 Koblenz, Raiffeisenstraße 56

Dr. Peter Hüttenberger, Priv. Doz. für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn; 53 Bonn, Nikolausstraße 18

Dr. Henning Köhler, Prof. am Friedrich-Meinecke-Institut der FU Berlin; 1 Berlin 33, Habelschwerdter Allee 45

Ruth Körner, 8 München 40, Blütenstraße 3

Dr. Hans Mommsen, Prof. für Neuere Geschichte an der Universität Bochum; 463 Bochum-Querenburg, Äskulapweg 16

Dr. Karlheinz Niclaß, Priv. Doz. für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn, 53 Bonn, Am Hofgarten 15

Dr. Lutz Niethammer, Research Fellow, St. Antony's College, Oxford, England

Dr. Dietmar Petzina, Prof. für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte an der Universität Bochum; 463 Bochum-Stiepel, Am Gebrannten 5

Dr. Michael Stürmer, Prof. für Neuere Geschichte an der Techn. Hochschule Darmstadt; 3554 Cappel bei Marburg, Lerchenweg 14

Dr. Thilo Vogelsang, Hon.-Prof. an der TU München, stellvertr. Direktor des Instituts für Zeitgeschichte, 8 München 19, Leonrodstraße 46b

Dr. Christoph Weisz, Wissensch. Mitarbeiter im Institut für Zeitgeschichte, 8 München 19, Leonrodstraße 46b