

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Johannes Preisinger

Neue Institutionen?  
für Europa

Siegfried Koß

Vorstellungen der Alliierten  
von Nachkriegs-Deutschland

B 42-43/72  
14. Oktober 1972

Johannes Preisinger, Dipl.-Pol., geb. 1939; Studium der Politikwissenschaft in Berlin, München und am Europa-Kolleg in Brügge; seit 1968 wissenschaftlicher Referent am Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen bei München.

Siegfried Koß, geboren 1947 in Greifenberg/Uckermark; 1960 Übersiedlung nach Westdeutschland; seit 1968 Studium der Geschichte, Anglistik und der Allgemeinen und Vergleichenden Literaturwissenschaft an der TH Aachen.

Veröffentlichungen u. a.: Europäische Raumfahrtkooperation. Stand und Aussichten an der Jahreswende 1968/69, in: Europa-Archiv, Folge 3, 1969; Prolegomena zum Europäischen Raumfahrtprogramm, in: Symposium Europa 1950—1970, Brügge 1971; Eine Raumfahrtpolitik für die Bundesrepublik. Gedanken zur internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Nachrichtensatelliten, in: Europa-Archiv, Folge 16, 1971; derzeit mit einer Studie über die Europäische Außenpolitik befaßt.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels, Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Neue Institutionen für Europa?

## Die institutionelle Reformdiskussion zur europäischen Integration

Im Rahmen der europäischen Integration ist es in letzter Zeit zu einer Wiederaufnahme der seit dem Beginn der sechziger Jahre abgebrochenen institutionellen Diskussion gekommen. Offizielle Gutachten und Reformvorschläge <sup>1)</sup> im Hinblick auf die Gipfelkonferenz im Oktober 1972 werden dabei von zahlreichen Beiträgen der ‚Integrations-Literatur‘ aufgegriffen und gewürdigt <sup>2)</sup>. Aufgabe dieser Darstellung soll es deshalb weniger sein, diese Veröffentlichungen zusammenzufassen oder durch neue Vorschläge zu bereichern, sondern es soll der Versuch unternommen werden, die sich beschleunigende institutionelle

Entwicklung der europäischen Gemeinschaftsbildung mit ihren supranationalen und intergouvernementalen Elementen einer organisationstheoretischen Würdigung zu unterziehen, um zu einer Definition des Gesamtsystems zu gelangen. Hierfür scheint es zunächst angebracht, die Gründe und Auslözungsmomente der Reformnotwendigkeit darzustellen, an die sich die Diskussion einiger Reformkategorien anschließt. Das hierbei abzuleitende Systemmodell erlaubt es dann, einzelne vorgeschlagene institutionelle Mechanismen einzuordnen und zu bewerten.

### I. Die Notwendigkeit der Reform

In Westeuropa sind seit Beginn der siebziger Jahre mehrere Ereignisse eingetreten, die zu einer weitergehenden Verdichtung der Zusammenarbeit dieses Raumes geführt haben. Dies bezieht sich einmal auf die bestehenden Gemeinschaften selbst, die im Rahmen der Erweiterung von sechs auf voraussichtlich zehn Mitglieder ihre Entscheidungsgremien ab 1973

vor allem bezüglich des 10er Rats und der 14er Kommission umgestalten. Die dabei naheliegende Frage, ob durch diese rein quantitative Veränderung nicht der schon bisher

**Siegfried Koß:**

**Vorstellungen der Alliierten von  
Nachkriegs-Deutschland. Planungen  
zwischen 1943 und 1945 ..... S. 15**

<sup>1)</sup> Vgl. für die Zusammenfassung der Reformvorschläge H. Götz, Neue Pläne für ein demokratisches Europa. Eine Dokumentation, in: FAZ vom 24. Mai 1972, S. 12.

<sup>2)</sup> Siehe hierfür besonders K. Meyer, Die Integration und ihre Institutionen, in: Außenpolitik vom 11. November 1971, S. 646—659; B. Kohler, Direkte Wahlen zum Europäischen Parlament Grundlagen und Probleme der gegenwärtigen Initiativen, in: Europa-Archiv, Folge 20, 1971, S. 727—738, und C. Sasse, Die Zukunft der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. Überlegungen zu einigen Reformkonzepten, in: Europa-Archiv, Folge 3, 1972, S. 87—100.

schwerfällige Entscheidungsmechanismus des Rates, einschließlich der Marathontagungen und der komplexen Beschlußpakete, in seiner Leistungsfähigkeit überlastet wird, ist in den Beitrittsgesprächen ausgeklammert worden, verlangt aber nunmehr eine baldige Beantwortung.

Daneben ist der bisherige Kooperationsprozeß selbst schon an dem Punkt angelangt, wo neue qualitative Veränderungen seiner Verfassung



eintreten. Waren die Finanzautonomie der Gemeinschaften und die Budgetrechte des Europäischen Parlaments 1965 noch ein Bestandteil der tiefgreifendsten Strukturkrise der europäischen Zusammenarbeit, so kam es 1970 doch zu einer Einigung, nach der die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten von nun ab stufenweise durch Eigeneinnahmen aus Zöllen und Abschöpfungen sowie später auch durch eine Beteiligung an der Mehrwertsteuer ersetzt werden sollen<sup>3)</sup>. Wenn dabei die volle parlamentarische Budgetkontrolle vorläufig noch auf den zweitrangigen Teilbereich der Verwaltungsausgaben beschränkt ist, kann sich schon 1975 ein grundsätzliches verfassungspolitisches Problem in Zusammenhang mit dem noch strittigen Zurückweisungsrecht des Parlaments für den Gesamthaushalt ergeben. Geht man einerseits davon aus, daß sich der moderne Verfassungsstaat gerade in der Auseinandersetzung um das parlamentarische Bewilligungsrecht entwickelt hat, andererseits aber mit der beschlossenen europäischen Finanzautonomie die einzelstaatlich-parlamentarische, wenn auch nur partielle Budgetkontrolle abgebaut wird, so ergibt sich im Rahmen des gültigen Haushaltsrechts insgesamt gesehen ein Defizit an parlamentarischen Kontrollrechten, das nur durch eine Ausdehnung der Budgetrechte des Europäischen Parlaments auf den Gesamthaushalt der Gemeinschaften ausgeglichen werden kann.

Eine noch weitergehende qualitative Veränderung des gesamten Kooperationssystems stellt darüber hinaus die seit 1970 beschlossene und im März 1972 begonnene Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion dar. Die aus diesem Beschluß folgende expansive Gemeinschaftspolitik resultiert aus der im Rahmen der bestehenden Integration gewonnenen Erkenntnis, daß in einer Zollunion eine einzelstaatliche Stabilitätspolitik unmöglich ist, wenn nicht der Rückgriff auf einseitige Wechselkursänderungen erlaubt bleibt. Die Anwen-

<sup>3)</sup> Vgl. N. Kohlhase, Probleme einer künftigen Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften in: Europa-Archiv, Folge 23, 1970, S. 857—862.

dung dieses Instruments zeitigt jedoch erwiesenermaßen desintegrative Wirkungen auf den gemeinsamen Agrarmarkt<sup>4)</sup>. Die Erhaltung des bereits erreichten Integrationsniveaus und erst recht jeder Fortschritt auf das Ziel der Wirtschaftsgemeinschaft hin erfordern nunmehr eine gemeinschaftliche Währungspolitik sowie die gemeinsame Steuerung des konjunktur- und finanzpolitischen Instrumentariums. Die Anerkennung dieser wirtschaftlichen Sachzwänge und der gegenseitigen Bedingung der genannten Einzelpolitiken ist von der Gipfelkonferenz in Den Haag für den Eintritt in die Endphase ausdrücklich bestätigt worden. Wenn durch den in der Folge angefertigten Werner-Plan nunmehr die stufenweise Verwirklichung dieser neuen Gemeinschaftspolitik gelingt, ist damit ein grundlegender Schritt über den vertraglich vorgezeichneten Rahmen der Zollunion, des Agrarmarktes und der Faktorfreiheit hinaus getan, der dann zurecht als „Ferment für die politische Union“ bezeichnet werden kann.

Mit dem Übergang von der „negativen Integration“, die vornehmlich auf die Errichtung des Gemeinsamen Marktes abzielte, zur „positiven Integration“ einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik wird so in absehbarer Zeit nichts weniger als eine europäische Innenpolitik entstehen<sup>5)</sup>. Während bisher die europäische Gemeinschaftspolitik sich an einer zumindest tendenziell nichtkontroversen wirtschaftlichen Sachlogik orientierte und an einem von allen sozial relevanten Gruppen geteilten Wachstumsziel, so wird nunmehr der Entscheidungsprozeß über unausweichliche wirtschafts- und gesellschaftspolitische Optionen im Spannungsfeld von Wachstum und Stabilität oder im Zusammenhang mit der gemeinsamen Regional- und Sozialpolitik zunehmend von den nationalen auf das übernationale Entscheidungszentrum verlagert

<sup>4)</sup> Vgl. D. Grosser, Politische Probleme einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 1, 1971, S. 2—13.

<sup>5)</sup> Vgl. H. Schneider, Gesellschaftspolitische Dimensionen der europäischen Integration, in: Europa-Archiv, Folge 5, 1972, S. 169—178.

werden. Die Kontroversität dieser Entscheidungen im innenpolitischen Verteilungskampf wird dabei in der Folge den individuellen und organisierten Erwartungshorizont der pluralistischen Gesellschaften Europas zwangsläufig auf die Gemeinschaftsebene hin ausrichten.

Wenn die europäische Wirtschafts- und Währungsunion damit in den Kernbereich des nationalen Regierens eindringt und erhöhte Anforderungen an politisch verbindlichen Entscheidungen von dem Gemeinschaftssystem erwarten läßt, die bestehenden Verträge aber den institutionellen Prozeß vorrangig für die Aufbauphase vorgezeichnet haben, so wird die kritische Bestandsaufnahme und Reform der Gemeinschaftsorgane, wie sie im Werner-Plan in den weitreichenden Vorschlägen eines europäischen Währungsfonds und des Zentralbanksystems für einen Teilbereich bereits unternommen wurde, zur unabdingbaren Aufgabe.

Neben der entstehenden europäischen Innenpolitik erfährt die europäische Integration seit 1970 auch eine Veränderung ihrer Außenfunktion. Mit dem Eintritt in die Endphase ist die gemeinsame Handelspolitik in Kraft, die ab 1973 auch für die den wirtschaftlichen Interessenbereich im besonderen Maße übersteigenden Osthandelsfragen gelten soll. Für die neben und aus den Außenbeziehungen der Gemeinschaften sich entwickelnde europäische Außenpolitik ist mit dem Davignon-Ausschuß<sup>6)</sup> bereits ein neues institutionelles Verfahren eingeleitet worden. In einem intergouvernementalen, auf der Ebene der Außenminister und eines Politischen Komitees arbeitenden Gremiums wird hier bereits der Versuch unternommen, die einzelstaatlichen Beziehungen mit Drittländern zu koordinieren und ansatzweise zu harmonisieren<sup>7)</sup>. Ob diese

lose Kooperation auf die Dauer jedoch in der Lage sein wird, der von allen Mitgliedstaaten geteilten Forderung nach dem „Europa mit der einen Stimme“ gerecht zu werden und den Umschlag der internationalen Objekt- zu einer aktiven Subjektrolle Westeuropas zu bewerkstelligen, muß vorläufig offen bleiben.

Sicherlich mag es hierbei eine Reihe von diplomatischen Fragen wie die Anerkennung neuer Staaten oder die Abstimmung der Haltung in den Vereinten Nationen geben, die keinen großangelegten bürokratischen Unterbau voraussetzen und die mit dem lockeren Mechanismus der „Direktintegration der Außenministerien“ gelöst werden können<sup>8)</sup>. Zweifel scheinen jedoch einmal grundsätzlich im Zusammenhang mit dem sich vollziehenden Strukturwandel des internationalen Systems berechtigt zu sein, wobei anstelle des integrationsfördernden Außendrucks durch die Bedrohung aus dem Osten und der positiven Ermunterung aus dem Westen nunmehr eine wohlwollende Indifferenz seitens der Vereinigten Staaten und der Aufbau eines rivalisierenden regionalen Ordnungssystems getreten ist. Bereits im Entwicklungsstadium wird so die westeuropäische Außenpolitik gerade durch die bevorstehende Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) einer massiven Herausforderung und Prüfung der Gemeinschaftssubstanz unterworfen. Im Besonderen ist es die Verknüpfung der Problembereiche von wirtschaftlicher Zusammenarbeit und militärischer Sicherheit als Konferenzthemen, die sich dabei als besonders kritisch erweisen könnte, da sie in Westeuropa auf die Trennung der Zuständigkeiten und der institutionellen Prozesse für die funktionalen, zunehmend vergemeinschafteten Außenbeziehungen einerseits und der umfassenderen Außenpolitiken bei den Einzelstaaten andererseits trifft. Durch die politisch unlösbare Verkoppelung von internationalen Wirtschaftsbeziehungen und glo-

<sup>6)</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bulletin Nr. 1, 1970, Kap. 1; Nr. 11, 1970, Kap. 1.

<sup>7)</sup> Vgl. N. Hansen, Politische Zusammenarbeit in Westeuropa. Der neue Ansatz des Luxemburger Berichts, in: Europa-Archiv, Folge 13, 1971, S. 456 bis 464.

<sup>8)</sup> Vgl. B. von Staden, Politische Zusammenarbeit der EG-Staaten, in: Außenpolitik, Heft 4, 1972, S. 200—209.



balen Ordnungsvorstellungen gilt dies auch für die anstehenden Probleme der Neuordnung des Weltwährungssystems und der neuen Handelsrunde<sup>9)</sup>. Um die in dieser Konstellation möglichen Störfwirkungen auf die Gesamtintegration durch Drittstaaten zu vermeiden, müssen für das Außenverhältnis Westeuropas institutionelle Kopplungsmechanismen geschaffen werden, die diesen Kontinent bei den bevorstehenden Herausforderungen mit einer funktionsfähigen Organisationsstruktur ausstatten.

Die aufgeführten Beispiele der westeuropäischen Zusammenarbeit zeigen, daß sowohl der interne Integrationsprozeß wie auch seine Verflochtenheit in die internationale Politik eine qualitative Veränderung des Gemeinschaftssystems einleiten. Mit dem Einbezug immer weitergehender Felder der Zusammenarbeit ist auch dessen ursprüngliche Aufgabe einer auf die regionale Konfliktregelung gerichteten Sicherheitsgemeinschaft im Sinne von Karl Deutsch überholt<sup>10)</sup>. Das Entstehen

einer innenpolitischen Konfliktgemeinschaft und die sich andeutende Rolle eines westeuropäischen Akteurs im internationalen System lassen an die bestehende institutionelle Architektur die Frage stellen, ob diese den vermehrten und neuen Anforderungen an Entscheidungen gewachsen ist. Wenn im Unterschied zu den Anfangsjahren der europäischen Gemeinschaftsbildung heute auch die sachbezogenen Kooperationsbemühungen im Vordergrund stehen und die sie tragenden organisatorischen Strukturen als Folgeproblem erscheinen, ist dennoch vor einer neuen „Umwegtheorie“ zu warnen<sup>11)</sup>. Wie die Zollunion bisher keinen Durchbruch zur Politischen Union erreichen konnte, wird eine weitergehende und dauerhafte Gemeinschaftsbildung auch durch die Entwicklung neuer Gemeinschaftspolitiken wie der Wirtschafts- und Währungsunion allein nicht zu schaffen sein, und die parallele Reform und Erweiterung der Institutionen Westeuropas wird zum Gebot der Stunde.

## II. Das Konkordanzsystem als neues Integrationsmodell

Bei den vielfältigen Vorschlägen der letzten Jahre zur weitergehenden Gemeinschaftsbildung und den ihr entsprechenden Kooperationsstrukturen scheint für die hier im Vordergrund stehende Bewertung weniger deren detaillierte Beschreibung als vielmehr deren grundsätzliche Kategorisierung von Bedeutung zu sein.

Zum einen schlagen diese Pläne vor, die im Rahmen der Römischen Verträge geschaffene

institutionelle Struktur zu revidieren und weiter zu entwickeln. Besonders deutlich wird dies beim Stufenplan von Rainer Barzel<sup>12)</sup>, der im schrittweisen, aber konsequenten Ausbau der in den Verträgen angelegten supranationalen Elemente zu einer bundesstaatlichen Verfassung Westeuropas gelangen will. Mit der Konzeption der parlamentarischen Verantwortlichkeit von Kommission und Ministerrat sowie einer Bundesverfassung knüpft er dabei an die am Anfang der europäischen Integration stehende Föderalismustheorie an. In der Klarheit des hier vorgelegten institutionellen Endziels eines parlamentarischen Regierungssystems auf föderalistischer Grundlage scheint aber auch die entscheidende Schwäche dieses Vorschlags zu liegen, da kein realisierbarer, d. h. von allen Mitgliedstaaten

<sup>9)</sup> Vgl. C. Ehrhardt, Die Handlungsfähigkeit des neuen Giganten, in: Außenpolitik, Nr. 3, 1972, S. 135—147.

<sup>10)</sup> Vgl. K. Deutsch, Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, New York 1957.

<sup>11)</sup> Vgl. D. Grosser, a. a. O., und H. Tietmeyer, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion — eine politische Herausforderung, in: Europa-Archiv, Folge 12, 1971, S. 409—420.

<sup>12)</sup> Vgl. Aktionsprogramm für die Europapolitik vom 18. Januar 1972, Bonn.

gangbarer Weg zur Überbrückung der Diskrepanz von Wunschbild und der zumindest seit 1965 offenbar gewordenen allgemeinen Renationalisierungstendenz der Entscheidungsstrukturen Westeuropas aufgezeigt wird.

Diese Aufgabe setzt sich dagegen der sogenannte Vedel-Bericht vom Frühjahr dieses Jahres<sup>13)</sup>. Über seinen ursprünglichen Auftrag eines Reformgutachtens für das Europäische Parlament hinaus wird hier eine umfassende Bestandsaufnahme der verfassungspolitischen Entwicklung des institutionellen Systems der Römischen Verträge vorgelegt, aus der dann einzelne systemimmanente Vorschläge zur Verbesserung der Entscheidungsstruktur der Gemeinschaften abgeleitet werden. Verfassungspolitische Zielrichtung ist dabei nicht die weitgehende Transformation des Systems — die zentrale Entscheidungsposition des Ministerrats wird vielmehr ausdrücklich bestätigt —, sondern eine partielle Aufwertung und Weiterentwicklung der anderen Entscheidungsfaktoren, um eine nach den Bewertungskriterien der systemaren Effizienz und der demokratischen Legitimität ausgewogene institutionelle Struktur zu schaffen. Da dieser Bericht also einerseits das Postulat föderalistischer Zielvorstellungen vermeidet, andererseits aber pragmatische Verbesserungen für ein über die klassische intergouvernementale Zusammenarbeit hinausreichendes System anbietet und damit auf dem erreichbaren gemeinsamen Nenner der Europakonzeption der Mitgliedstaaten aufbaut, dürfte gerade diesem Plan in den bevorstehenden Entscheidungen eine erhöhte Chance der Realisierbarkeit zukommen.

Eine zweite Kategorie von Reformvorschlägen setzt sich die Fortführung des europäischen Einigungswerkes außerhalb des Institutionensystems der Römischen Verträge zum Ziel. Bei seiner Kritik der bislang gültigen

Spielregeln der Supranationalität kommt Ralf Dahrendorf<sup>14)</sup> zu dem Schluß, daß sich der hierbei ursprünglich erwartete Zwangsmechanismus eines fortschreitenden Integrationsbedürfnisses aus der ökonomischen Sachlogik nicht eingestellt habe und bei fortschreitender Gemeinschaftsbildung die derzeitige, auf einem „demokratischen Defizit“ beruhende Struktur nicht mehr tragbar sei. Wenn dieses „erste Europa“ sowohl bezüglich der Integrationsinhalte durch die weitgehende Ausschöpfung der Verträge als auch im Hinblick auf die Entscheidungsmechanismen am Ende angelangt sei, müsse nunmehr der Aufbau des „zweiten Europa“ begonnen werden. Institutioneller Rahmen hierfür bildet für ihn die Generalisierung der Davignon-Formel, die die identischen und konvergenten Interessen der Mitgliedstaaten unter Einbezug der nationalen Bürokratien und Ressortminister in je notwendig erscheinende Gemeinschaftspolitiken umsetzen soll.

Bezüglich der institutionellen Einzelmaßnahmen überschneidet sich dieses Konzept weitgehend mit den Reformvorstellungen des französischen Staatspräsidenten Pompidou. In der Pressekonferenz vom 21. Januar 1971<sup>15)</sup> hat dieser in einer bemerkenswerten Revision der gaullistischen Europapolitik die Entwicklung einer Konföderation mit eigener Regierung und Parlament in Aussicht gestellt. Als Sofortmaßnahme griff er den Vorschlag eines Politischen Sekretariats und von speziellen Europaministern auf, die nachträglich aber wieder zu Staatssekretären herabgestuft wurden. Zur Bewertung der Ernsthaftigkeit dieser neuen Europapolitik Frankreichs darf zwar nicht übersehen werden, daß auch diese Vorschläge noch an fundamentalen gaullistischen Glaubenssätzen wie der grundsätzlichen Wahrung der „nationalen Persönlichkeit“ festhalten, aber bei konkreten Sachfragen doch

<sup>13)</sup> Vgl. Bericht der Ad-hoc-Gruppe für die Prüfung der Frage einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments vom 25. März 1972, Brüssel.

<sup>14)</sup> Wieland Europa (Pseudonym), Über Brüssel hinaus, in: Die Zeit vom 8. und 16. Juli 1971, S. 3.

<sup>15)</sup> Vgl. Die Pressekonferenz von Präsident Pompidou vom Januar 1971, in: Europa-Archiv, Folge 6, 1971, S. D 131—D 137.



die Bereitschaft zu weitergehender europäischer Harmonisierung und Koordination erkennen lassen, was sich in diesem Jahr bei der Wiederaufnahme der Wirtschafts- und Währungsunion und der Vorbereitung der Gipfelkonferenz zeigt.

Die verschiedenen, entweder im Rahmen oder außerhalb der bestehenden Institutionen ansetzenden Vorschläge lassen sich auf die traditionellen verfassungstheoretischen Idealtypen des Bundesstaates oder des Staatenbundes zurückführen. Für die Beurteilung von Reformkonzepten der europäischen Gemeinschaften scheint diese Dichotomie eines innerstaatlichen im Gegensatz zum internationalen Organisationstyp jedoch nur noch beschränkten Wert zu haben. Hat doch einerseits der bisherige Ablauf der europäischen Gemeinschaftsbildung gezeigt, daß eine Kooperationsstrategie der „expansiven Logik funktionaler Integration“, angeführt durch supranationale Kerninstitutionen, nicht notwendigerweise zu einem föderalistischen Gesamtsystem führen muß. Stanley Hoffmann hat überzeugend dargelegt, daß im Gegensatz zum ökonomischen Bereich der Spill-over-Mechanismus einer unausweichlichen Vergemeinschaftung immer weiterer Politikbereiche keine ausreichende Grundlage für die Integration bei Fragen der sogenannten Großpolitik, wie der Außen- und Verteidigungspolitik, bildet<sup>16)</sup>. Bei der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der traditionellen Diplomatie andererseits muß jedoch in Zweifel gezogen werden, ob diese der gerade bei der Entwicklung der europäischen Innenpolitik überproportional zunehmenden Anforderung an Entscheidungskapazität gewachsen ist. Ein Vergleich der Leistungen verschiedener Organisationsformen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit beweist jetzt schon, daß die Preisgabe des erreichten Integrationsniveaus, wie der vertraglich gesicherten Unabhängigkeit der Gemeinschaftsinstitu-

tionen, der Direktwirkung von deren Hoheitsakten sowie der weitgehend supranational agierenden Bürokratie, einen entscheidenden Verlust für das Gesamtsystem darstellen würde. Dies gilt insbesondere für den Bereich der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik, deren Dynamik sich in dem oben geschilderten Fortschritt von der Zollunion zur Wirtschaftsgemeinschaft neuerdings wieder bestätigt hat.

Enthält so schon die bisherige Entwicklung der europäischen Integration Elemente beider Kooperationstheorien — Bundesstaat und Staatenbund —, so muß auch ein brauchbares Modell für die Veranschaulichung und Beurteilung der weiteren Gemeinschaftsbildung beide Idealtypen umgreifen. Dieses neue integrationstheoretische Modell läßt sich mit Donald Puchala als regionales Konkordanzsystem bezeichnen, in dem zwar die Nationalstaaten weiterhin die Primärakteure bilden, das sich vom internationalen System aber doch grundlegend durch die Existenz komplexer Interaktionen, einschließlich der supranationalen Akteure, unterscheidet und dessen Willensbildungsprozesse in Form normativ gültiger Verfahrensregeln institutionalisiert sein müssen<sup>17)</sup>.

Gegen dieses neue Konzept läßt sich zwar einwenden, daß es nur eine Abstrahierung der vorliegenden westeuropäischen Entscheidungsstrukturen darstellt und die Finalität der gesamten verfassungspolitischen Entwicklung ausspart; aber gerade diese Praxisnähe ist zugleich auch sein Vorteil, da es den größtmöglichen gemeinsamen Nenner der am System beteiligten Akteure darstellen dürfte und damit die einzelnen Reformvorschläge in bezug auf ihre Realisierbarkeit beurteilen läßt. Wenn mit dem neuen Integrationsmodell auch das nur im Rahmen einer bundesstaatlichen Grundordnung verwirklichte parlamentarische Regierungssystem als verfassungstheoretischer Maßstab unbrauchbar geworden

<sup>16)</sup> Vgl. St. Hoffmann, *The European Process at Atlantic Crosspurposes*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. II, Nr. 1, 1965, S. 85—101.

<sup>17)</sup> D. Puchala, *Of Blind Men, Elephants and International Integration*; *International Political Science Association, Round Table*, Löwen 1971.



ist, muß bei der institutionellen Reform doch die Fundamentalbedingung des demokratischen Konstitutionalismus durch die Zuordnung der grundlegenden Regierungsfunktionen wie Richtlinienentscheidung, Exekutivgewalt und politische Kontrolle an „funktional unabhängige Machträger in Kooperation“<sup>18)</sup> gewahrt bleiben.

Wie die verfassungspolitische Entwicklung aller Regierungssysteme zeigt, setzt dieses Erfordernis nicht voraus, daß die einzelnen Funktionen je einer eigenen Institution ausschließlich zustehen. Für das durch eine besondere Gewaltenverschränkung gekennzeichnete System der Römischen Verträge sowie für die sich in der Funktionskoordi-

nation entwickelnde intergouvernementale Zusammenarbeit kommt es vielmehr darauf an, daß eine grundsätzliche und ausgewogene Machtaufteilung im Verhältnis der einzelnen Akteure gewahrt und damit der Entscheidungsprozeß des Gesamtsystems kontrollierbar bleibt. Wenn die auch das Konkordanzsystem charakterisierenden Bedingungen des Gewaltenpluralismus und der normativen Verfahrensregeln schon im organisatorischen Aufbau der Europäischen Gemeinschaften verankert sind, müssen die institutionellen Reformen diese sinnvollerweise zum Ausgangspunkt nehmen, zumal die Mitgliedstaaten in ihnen nach dem Kommuniqué der Haager Gipfelkonferenz den „Urkern der europäischen Einheit“ sehen.

### III. Die Reformziele

Im Rahmen dieses neuen Integrationsmodells des regionalen Konkordanzsystems auf demokratisch-konstitutioneller Grundlage können nunmehr die vorgeschlagenen institutionellen Einzelmaßnahmen diskutiert werden. Die hierin zum Ausdruck gebrachten Reformziele lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

— die Leistungsfähigkeit des Systems, die schon für die Vergangenheit als ungenügend erscheint und im Hinblick auf vermehrte Entscheidungsanforderungen verbessert werden muß;

— die Legitimation der Entscheidungsträger, die zur Umsetzung zunehmend kontroverser Fragen in verbindliche Gemeinschaftspolitiken vertieft werden soll;

— die Koppelung der parallelen Kooperationsstrukturen, die bisher erst andeutungsweise gefordert wird, die aber eine Voraussetzung für die dauerhafte Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems bildet.

#### 1. Das Verhältnis von Kommission und Ministerrat

Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit bedeutet vor allem eine Reform des Verhältnisses von Kommission und Ministerrat. Nach den Römischen Verträgen besteht der gemeinschaftliche Entscheidungsprozeß aus einem Dialog beider Institutionen, wobei der ersten das Recht der Gesetzesinitiative und damit die Rolle des politischen Motors zusteht, während die zweite das eigentliche Entscheidungszentrum darstellt<sup>19)</sup>. Während dabei eine gleichgewichtige Rollenverteilung vor allem durch die erhöhte Bestandsgarantie, der nur durch Einstimmigkeit abweisbaren Gesetzesvorlagen der Kommission, garantiert werden sollte<sup>20)</sup>, ist die Berufung auf „wichtige Interessen“ der Mitgliedstaaten nach dem Luxemburger Abkommen heute allgemein üblich geworden<sup>21)</sup>.

<sup>19)</sup> Vgl. Art. 145 ff. EWGV.

<sup>20)</sup> Vgl. Art. 149 EWGV.

<sup>21)</sup> Vgl. Die Ergebnisse der Luxemburger Gespräche über die EWG-Krise, in: Europa-Archiv, Folge 4, 1966, S. D 85 f.

<sup>18)</sup> Vgl. K. Löwenstein, Verfassungslehre, Göttingen 1959, S. 39 ff.

Durch diese verfassungspolitische Entwicklung haben aber die Vorlagen ihre Verbindlichkeit verloren; der hierdurch vorgesehene Harmonisierungszwang im Ministerrat ist entfallen und eine Verschiebung des vertraglich verankerten institutionellen Gleichgewichts hat stattgefunden. Der Prozeß der Willensbildung geschieht nicht mehr nach dem Prinzip des „übergreifenden Gemeinschaftsinteresses“, wie es in den Beschlußpaketen der Anfangsphase anzutreffen war, sondern zunehmend auf dem Niveau des „kleinsten gemeinsamen Nenners“. Am Beispiel von 340 verschleppten Kommissionsvorlagen zeigt sich, daß dies auch Entscheidungsunfähigkeit überhaupt bedeuten kann.

Wenn sich damit der institutionelle Prozeß der Europäischen Gemeinschaften in den letzten Jahren dem Verfahren der traditionellen Diplomatie wieder angenähert hat, so glaubte man trotz einer grundsätzlichen Renationalisierung der gesamten Entscheidungsstrukturen doch die für die gemeinschaftliche Willensbildung erforderliche Harmonisierung der Mitgliedsinteressen durch den zunehmenden Einbezug der Ständigen Vertreter herbeiführen zu können<sup>22)</sup>. Mit der stärkeren Beteiligung der nationalen Verwaltungen wurde jedoch die Kommission nur noch mit der ihr spezifischen Waffe des bürokratischen Sachverstands geschwächt, ohne jedoch die erforderliche Effizienz des Entscheidungssystems gewährleisten zu können. Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit dürfte der an sich plausible Weg der Wiederherstellung des ursprünglichen institutionellen Gleichgewichts mittels der Anwendung der vertraglich vorgesehenen Mehrheitsentscheidungen<sup>23)</sup> im Rahmen der gegebenen Konstellation, abgesehen von einer vermehrten Praxis der Stimmenthaltung und einer vom Rat selbst auferlegten Fristeneinhaltung, nicht durchsetzbar sein.

Von den Mitgliedstaaten als Primärakteuren ausgehend erscheint es vielmehr sinnvoll, die

Reform der Effizienz von der institutionellen Ausgestaltung des Ministerrats her einzuleiten. Besondere Bedeutung gewinnt hier der französische Vorschlag von Europaministern, die Sitz und Stimme sowohl in ihrer nationalen Regierungen als auch im Ministerrat der Gemeinschaften hätten. Damit würde nicht nur rein optisch schon den europäischen Angelegenheiten ein besonderer Rang in der Regierungsorganisation der Mitgliedstaaten eingeräumt, sondern darüber hinaus würde der gerade im Konkordanzsystem entscheidende Interaktionsprozeß von nationaler und gemeinschaftlicher Entscheidungsebene mehr als bisher institutionalisiert. Der hierdurch entstehende Ständige Ministerrat wäre auch in der Lage, in vermehrter politischer, wenn auch weiterhin nationalstaatlich aufgeteilter Verantwortlichkeit den zunehmenden Entscheidungsanforderungen, vor allem bei den Routineangelegenheiten, gerecht zu werden<sup>24)</sup>.

Für die genaue Kompetenzabgrenzung dieser neuen Institution erscheint es jedoch problematisch, diese als eine Art Superminister für die europäischen Fragen den einzelnen Fachressorts überzuordnen. Hierbei würden sich einmal verfassungsrechtliche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Kollegialitätsprinzip des Kabinettsystems in der Bundesrepublik ergeben. Gravierender sind aber noch die verfassungspolitischen Bedenken, da gerade der im Zuge der europäischen Innenpolitik anschwellende Kommunikationsstrom zwischen der nationalen und der gemeinschaftlichen Bürokratie dann durch das von der Sache und der Kapazität her überlastete Nadelöhr der Europaminister geschleust werden müßte.

Wenn die Position der Europaminister durch eine Aufwertung der Ständigen Vertreter geschaffen würde, so hätte dies immerhin den Vorteil, daß deren bisher wenig transparente Rolle stärker in die parlamentarische Verantwortlichkeit eingebunden würde; die oben

<sup>22)</sup> Vgl. Art. 4 des Fusionsvertrages.

<sup>23)</sup> Vgl. Art. 148 EWGV.

<sup>24)</sup> Vgl. dagegen die überwiegend skeptische Bewertung bei C. Sasse, a. a. O., S. 91 ff., und K. Meyer, a. a. O., S. 649 f.



beschriebene Gleichgewichtsverschiebung im Verhältnis von Kommission und Ministerrat würde aber dadurch andererseits nur noch beschleunigt werden. Sinnvoll erscheint so die neue Institution nur als ein Gremium von Kontakt-Staatssekretären oder Staatsministern ohne besonderen Geschäftsbereich im Rahmen der Außenministerien, das die Entscheidungen des Ministerrats durch die Kurzschaltung der nationalen Entscheidungsträger effektiver vorbereiten und bei politischen Fragen von erheblicher Tragweite die Fachminister unterstützen soll sowie als Ständiger Rat bei Routineangelegenheiten selbständig, aber doch parlamentarisch-verantwortlich, entscheiden kann.

Für eine verbesserte Leistungsfähigkeit der europäischen Zusammenarbeit liegt daneben der Plan eines Politischen Sekretariats vor. Die damit mögliche Chance integrativen Fortschritts wird deutlich, wenn man in Rechnung stellt, daß hierdurch der seit dem Anfang der sechziger Jahre abgebrochene Versuch einer permanenten Institutionalisierung der politischen Kooperation gerade auf französischen Wunsch hin wieder aufgenommen würde. Zugleich könnte die Errichtung des Sekretariats die vorgezogene Antwort des zum Jahresende fälligen Revisionsberichts des Davignon-Ausschusses über die Möglichkeiten weitergehender außenpolitischer Zusammenarbeit darstellen<sup>25)</sup>. Um eine wirksame Harmonisierung der Großpolitiken der westeuropäischen Staaten herbeiführen zu können, müßte in der weiteren Definition der Kompetenzen dieser Institution dann auch ein Weg für die Übernahme der sicherheitspolitischen Diskussionen der durch die Erweiterung der Gemeinschaften nun weitgehend obsolet gewordenen WEU und später auch der Einbezug in die Arbeiten der Eurogroup der NATO gefunden werden, wobei es durchaus vorstellbar ist, daß diese Entwicklung auch von Frankreich unterstützt würde.

Wenn damit das Politische Sekretariat auf die außen- und sicherheitspolitische Zusammen-

arbeit ausgerichtet wird, scheint auch der französische Vorbehalt gegen die Anbindung dieser Institution an das organisatorische Gefüge der Kommission als akzeptabel. Ihre Funktion wäre vielmehr die eines institutionellen Unterbaus des mit diesen Problem-bereichen befaßten Ministerrats und damit die eines Kristallisationskerns für die intergouvernementale Kooperation des „Zweiten Europas“. Wenn so durch diese neue Institution das intergouvernementale Element in der europäischen Gemeinschaftsbildung weiterhin aufgewertet wird, scheint es doch wesentlich, einen ausreichenden Koppelungsmechanismus für die verschiedenen parallelen Kooperationsprozesse vorzusehen. Dieser darf aber nach dem Willen der Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht, wie im Falle des Fouchet-Plans II, durch die einfache Unterordnung der gemeinschaftlich-vertraglichen unter die intergouvernementalen Institutionen erreicht werden<sup>26)</sup>. Bei der zunehmenden Politisierung der bislang weitgehend nur als funktional-wirtschaftlich verstandenen ökonomischen Probleme im Rahmen der Integration würde diese Hierarchisierung nur eine Verminderung der Leistungsfähigkeit darstellen.

Andererseits wird gerade bei der im Verhältnis zu Drittstaaten unleugbaren Interdependenz von handelsvertraglichen Außenbeziehungen und übergreifender Außenpolitik deutlich, daß das Konkordanzsystem nur dann arbeitsfähig sein wird, wenn es in der Lage ist, konvergente und aufeinander abgestimmte Gemeinschaftspolitiken zu erzeugen. Die hierfür erforderlichen Querverbindungen der beiden Teilsysteme könnte etwa durch den Einbezug des Kommissionspräsidenten oder des jeweils sachlich zuständigen Kommissars in das Politische Sekretariat erreicht werden. Wegen der bevorstehenden Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), bei der die gesamteuropäischen Wirtschaftsbeziehungen nicht von den globalen Ordnungsvorstellungen getrennt werden können, scheint es auf jeden Fall entscheidend, daß mit der

<sup>25)</sup> Vgl. N. Hansen, a. a. O., S. 462.

<sup>26)</sup> Vgl. B. von Staden, a. a. O., S. 206.

Errichtung der neuen Institution gleichzeitig auch die Koppelungsfrage gelöst wird, da sonst diese neue Belastungsprobe für das westeuropäische System kaum ohne desintegrative Folgen bestanden werden kann.

## 2. Die Rolle des Europäischen Parlaments

Bei der institutionellen Diskussion im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften bildet darüber hinaus die Kritik an dem „demokratischen Defizit“ den Ansatzpunkt von Reformvorschlägen. Über den polemischen Inhalt hinaus ist dieser Begriff jedoch nur dann sinnvoll, wenn er als verfassungspolitisches und nicht als verfassungsrechtliches Legitimitätsproblem verstanden wird. Wenn die gemeinschaftlichen und intergouvernementalen Organe zwar grundsätzlich von gewählten Mandatsträgern kontrolliert werden, so ist diese repräsentative Legitimation doch über die berufenden und delegierenden Mitgliedstaaten mediatisiert und wird von einem zunehmend plebiszitär-demokratischen Bewußtsein als nicht mehr ausreichend betrachtet.

Hinzu kommt die Komplexität der Entscheidungsstruktur aus einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Interaktionen, die die einzelnen Nationalparlamente für eine sachliche und personelle Kontrolle des Gesamtsystems nicht ausreichend zuständig sein läßt, während das Europäische Parlament für eine echte parlamentarische Kontrolle zu schwach angelegt ist. Wenn damit die Europapolitik vielfach keiner wirksamen politischen Verantwortung unterworfen ist, würde gerade eine fortschreitende Vergemeinschaftung von kontroversen Politikbereichen und eine im gleichen Zuge erfolgende partielle Entpolitisierung der nationalstaatlichen Systeme im Rahmen des bestehenden institutionellen Gefüges zu einem Verlust an parlamentarischer Demokratie in Westeuropa führen.

Eine Vertiefung der politischen Legitimation des westeuropäischen Systems muß deshalb an erster Stelle über das Europäische Parlament

eingeleitet werden. Da dieser heute nur die Kompetenz einer unverbindlichen Gesetzesberatung und eine durch die oben beschriebene Gleichgewichtsverlagerung weitgehend obsoleete politische Kontrolle gegenüber der Kommission zustehen<sup>27)</sup>, schlägt der Vedel-Bericht eine Erweiterung der parlamentarischen Rechtssetzungsbefugnis vor<sup>28)</sup>. In einer ersten 5-Jahres-Stufe würde demnach die Versammlung einmal mit einem suspensiven Vetorecht gegenüber den Entscheidungen des Ministerrats ausgestattet werden, was eine Zweitberatung und erneute Beschlußfassung dieses Organs erzwingen würde. Wie bescheiden und systemimmanent auch hier dieser Bericht vorgeht, zeigt der Vergleich dieses Reformvorschlags mit dem aufschiebenden Zurückweisungsrecht des britischen House of Lords. Eine echte Institutionalisierung der parlamentarischen Kontrolle würde dagegen erst durch das volle Ablehnungsrecht verwirklicht werden, das zunächst auf den Bereich der neuen, nicht in den Verträgen erfaßten Gemeinschaftspolitik und der Außenbeziehungen beschränkt wäre, in der zweiten Stufe dann aber auf alle Gesetzgebungsfunktionen des Ministerrats ausgedehnt werden soll.

Verfügt das Parlament zusätzlich noch über das Recht, die erwähnte Fristeneinhaltung des Rats anzumahnen, würde durch diese Reformen die Gemeinschaftspolitik in eine effektive und unmittelbare politische Verantwortung eingebunden. Wenn darüber hinaus auch eine personelle Abhängigkeit des Ratspräsidenten vom Parlament in der gegenwärtigen Konstellation kaum durchzusetzen wäre<sup>29)</sup>, scheint dieses Recht doch gegenüber der Kommission auch in einem vom idealtypischen Parlamentarismus befreiten Konkordanzsystem sinnvoll. Der Ministerrat würde dann wie bisher die Ernennung der

<sup>27)</sup> Vgl. Art. 143 f. EWGV.

<sup>28)</sup> Vgl. Bericht der Ad-hoc-Gruppe... a. a. O., S. 49 ff.

<sup>29)</sup> Vgl. K. Meyer, Die Integration und ihre Institutionen, a. a. O., S. 655.



Kommissare vornehmen, die aber vom Parlament bestätigt werden müßte<sup>30)</sup>. Die beschriebene institutionelle Gleichgewichtsverschiebung könnte so durch eine begrenzte Aufwertung der Kommission wieder rückgängig gemacht werden, da mit dieser Abhängigkeit dann auch die gemeinschaftlichen Gesetzesvorlagen von einer konkreten Parlamentsmehrheit getragen würden. Statt der bisherigen Allparteienregierung würde in der Folge eine politisierte Kommission auch die Optionen der europäischen Innenpolitik personell zum Ausdruck bringen und die seit langem angeregten Aktionspläne dieses Organs würden eine Art europäischer Regierungserklärungen darstellen.

Im Hinblick auf die europäische Innenpolitik wäre es an sich sinnvoll, der Verbesserung der repräsentativen noch die Aufwertung der plebiszitären Komponente des europäischen Systems folgen zu lassen. Gerade wenn die politische Forderung weitergehender Gemeinschaftsbildung immer wieder mit dem Appell an den politischen Willen zur Integration beschworen wird, so kann dieser in der pluralistischen Demokratie letztlich nur Resultat des sozialen Kräftespiels sein, der die politischen Repräsentanten zu entsprechenden Aktionen veranlaßt.

Das geeignete Instrument zur Mobilisierung und Verdeutlichung der an die Gemeinschaft gerichteten Erwartungen und Forderungen wäre an sich die schon von den Verträgen vorgesehene Direktwahl der Straßburger Versammlung<sup>31)</sup>. Anstelle der heute über die einzelstaatlichen Parlamente mediatisierten Mandate würde hierdurch der hypothetische durch einen konkreten Wählerauftrag ersetzt. Die damit vorgenommene Qualitätsänderung des Europaparlaments würde eine gesteigerte parlamentarische Verantwortlichkeit der Kommission rechtfertigen und die zunehmend kontroversen Entscheidungen über die

Optionen von der politischen Basis her unmittelbar legitimieren. Zugleich würde durch die Institutionalisierung der Direktbeziehungen der Wähler und der Repräsentanten auch ein wirksames Forum für die Artikulation einer öffentlichen Meinung in europäischen Angelegenheiten geschaffen werden.

Ein allgemeines, gleiches und direktes Wahlrecht zum Europaparlament, wie es von der Föderalismusbewegung schon seit langem propagiert wird, ist jedoch für das europäische Konkordanzsystem nur vordergründig zum gegenwärtigen Zeitpunkt sinnvoll<sup>32)</sup>. Zum einen stellt sich hier die verfassungspolitische Schwierigkeit der Entscheidung für ein bestimmtes einheitliches Wahlsystem, das wie die britische Mehrheitswahl oder die deutsche Verhältniswahl einen verfassungsgeschichtlich begründeten und im politischen Bewußtsein verankerten Bestandteil der jeweiligen politischen Kultur bildet. Kritischer ist noch die aus dem Prinzip des gleichen Stimmgewichts folgende Majorisierung der kleineren Mitgliedstaaten, da beispielsweise auf ein luxemburgisches Mandat dann 25 deutsche Abgeordnete entfallen würden.

Ein im Rahmen des bestehenden Gemeinschaftsniveaus tragbarer Kompromiß aus Wähler- und Staatengleichheit einerseits und einem zunehmenden Legitimationsbedürfnis andererseits ließe sich aber auf der Grundlage eines Vorschlags von Christoph Sasse finden<sup>33)</sup>. Danach könnten bei den jeweils fälligen einzelstaatlichen Parlamentswahlen die Europa-Abgeordneten mitgewählt werden, wobei deren Repräsentationsbereich nach den vertraglich vorgesehenen Staatenquoten durch die Zusammenlegung mehrerer einzelstaatlicher Wahlkreise entstehen würde. Diese Parlamentarier sollten aber auch weiterhin über ein nationales und europäisches Doppelmandat verfügen, um die im Konkordanz-

<sup>30)</sup> Vgl. Bericht der Ad-hoc-Gruppe... a. a. O., S. 83 f.

<sup>31)</sup> Vgl. Art. 138 EWGV.

<sup>32)</sup> Vgl. B. Kohler, a. a. O., S. 733 ff.

<sup>33)</sup> Vgl. C. Sasse, a. a. O., S. 98 ff.

system notwendige Kommunikation der Entscheidungsstrukturen auch auf der parlamentarischen Ebene wirksamer werden zu lassen. Wenn auch für das an der Legitimationsfrage besonders interessierte Großbritannien durch den Stewart-Plan eine vergleichbare Lösung gefunden werden könnte, ist die Hoffnung berechtigt, daß hierdurch ein entscheidender und realisierbarer Fortschritt in der Legitimationsfrage erzielt werden könnte. Da eine gemeinsame Lösung aller Mitgliedstaaten vorläufig nicht möglich sein dürfte, käme auch ein einseitiges Vorgehen einzelner Gemeinschafts-

staaten mit diesem neuen Wahlmodus in Frage, das auch nicht gegen die Römischen Verträge verstoßen würde.

Durch die Konfrontation von direkt gewählten und lediglich delegierten Parlamentariern könnte im Laufe der Zeit eine „demokratische Sogwirkung“ entstehen, die schließlich alle Mitgliedstaaten nicht nur an der intergouvernementalen Ausgestaltung, sondern auch an der demokratischen Legitimation und damit an einer echt gemeinschaftlichen Weiterentwicklung der europäischen Institutionen interessiert sein ließe.



# Vorstellungen der Alliierten von Nachkriegs-Deutschland

## Planungen zwischen 1943 und 1945

### A. Ausgangslage der Alliierten für eine Deutschland-Konzeption

Detaillierte und nicht als utopisch erscheinende Friedensvorstellungen kann man von kriegführenden Staaten erst dann erwarten, wenn auf militärischem Gebiet Bedingungen geschaffen sind, die erstens das Kriegsende in etwa sichtbar machen und zweitens den eigenen Sieg als möglich erscheinen lassen.

Es kann daher nicht verwundern, daß angesichts deutscher militärischer Erfolge, z. B. im U-Boot-Krieg vor der amerikanischen Küste, bei den Rückeroberungen nordafrikanischer Gebiete oder in der deutschen Sommeroffensive 1942 an der Ostfront, kaum ausgereifte Vorstellungen bei den Alliierten über die Behandlung eines besiegten Deutschland zu finden sind.

Erst militärische Mißerfolge auf deutscher Seite wie die erfolgreiche sowjetische Gegenoffensive seit November 1942, die Kapitulation der „Heeresgruppe Afrika“ oder die Eroberung Siziliens durch die Anglo-Amerikaner schufen für die Alliierten geeignete Voraussetzungen zur Entwicklung von Plänen über die Behandlung Deutschlands nach dem Sieg. Der weitere Kriegsverlauf zeigt eindeutig Parallelen zwischen dem Fortschreiten alliierter

militärischer Erfolge und der allmählichen Entwicklung einer teilweise gemeinsamen Deutschland-Konzeption.

Vereinzelt wurden natürlich auch schon vor 1943 bei den Alliierten Vorstellungen über ihre Nachkriegspolitik gegenüber Deutschland entwickelt — so z. B. in der Atlantik-Charta vom 14. August 1941 oder auf der ersten Washington-Konferenz (22. 12. 1941—14. 1. 1942). Charakteristisch an ihnen ist jedoch, daß sie meist allgemeiner Art waren, nicht die Härte von Ergebnissen späterer Kriegskonferenzen zeigten und vor allem die Alliierten untereinander zu nichts verpflichteten. Aus diesen Gründen sei hier besonders jener Zeitraum behandelt, in dem die Vertreter Großbritanniens, der Sowjetunion und der USA sich gegenseitig ihre Vorstellungen darlegten, die sich mehr oder weniger in der Nachkriegspolitik der Alliierten gegenüber Deutschland niederschlugen. Hiermit ist insbesondere die Entwicklung des Teilungsgedankens gemeint sowie das allmähliche Entstehen einer bruchstückhaften politisch-ideologischen Konzeption für Deutschland, wie sie sich ungefähr seit der Konferenz von Casablanca (14.—24. 1. 1943) herauszubilden begann <sup>1)</sup>.

### B. Inhalte einzelner Vorstellungen und das Entstehen einer Konzeption

#### I. Geographische Regelungen

##### a) Die deutsche Ostgrenze

Die Diskussionen der Alliierten um die neue deutsche Ostgrenze hatten davon auszugehen,

daß die Sowjets nicht gewillt waren, jene weißrussischen und ukrainischen Gebiete Po-

<sup>1)</sup> Primärquellen (Auswahl): Foreign Relations of the United States. The Conferences at Washington, 1941—1942, and Casablanca, 1943, Washington

lens, die 1939 von der Sowjetunion annektiert worden waren, wieder an Polen zurückzugeben. Stalin gab auf der Konferenz von Teheran

1968; Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers 1943, vol. I, general, Washington 1963 (im folgenden zitiert als For. Rel. 1943, I); Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The Conferences at Cairo and Tehran 1943, Washington 1961 (im folgenden zitiert als TP = Tehran Papers); Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers 1944, vol. I, general (im folgenden zitiert als For. Rel. 1944, I); Die Konferenzen von Malta und Jalta. Department of State USA. Dokumente vom 17. Juli 1944 bis 3. Juni 1945, Düsseldorf o. J. (im folgenden zitiert als MJ); Alexander Fischer (Hrsg.), Teheran—Jalta—Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der „Großen Drei“, Köln 1968 (im folgenden zitiert als TJP); Winston S. Churchill, The Second World War, Bde. I—VI (insbesondere Bd. III, London u. a. 1950, und Bd. IV, London u. a. 1954).

Sekundärliteratur (Auswahl): Ernst Deuerlein, Die Einheit Deutschlands, Bd. I, Frankfurt (M), Berlin, 1961<sup>2</sup>; ders., Föderalismus (IV). Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 34—35/71; Fritz Faust, Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung, Frankfurt (M)/Berlin 1964<sup>3</sup>; Boris Meissner, Rußland, die Westmächte und Deutschland. Die sowjetische Deutschlandpolitik 1943—1953, Hamburg 1953 (im folgenden zitiert als Meissner I); ders., Die Vereinbarungen der Europäischen Beratenden Kommission über Deutschland von 1944/45, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 46/70, S. 3—14 (im folgenden zitiert als Meissner II); Günter Moltmann, Amerikas Deutschlandpolitik im Zweiten Weltkrieg. Kriegs- und Friedensziele 1941—1945, Heidelberg 1958; Philip E. Mosely, Die Friedenspläne der Alliierten und die Aufteilung Deutschlands, in: Europa-Archiv (1950), H. 10, S. 3032—3043; Gotthold Rhode/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Quellen zur Entstehung der Oder-Neiße-Linie in den diplomatischen Verhandlungen während des Zweiten Weltkrieges, Stuttgart 1956; E. R. Stettinius, Roosevelt and the Russians. The Yalta Conference, New York 1949; Wolfgang Wagner, Die Entstehung der Oder-Neiße-Linie in den diplomatischen Verhandlungen während des Zweiten Weltkrieges, Stuttgart 1964<sup>3</sup>; im übrigen wird auf die Bibliographie bei Ingo von Münch (Hrsg.), Dokumente des geteilten Deutschland. Quellentexte zur Rechtslage des Deutschen Reiches, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Stuttgart 1968, S. 571—581, verwiesen.

(28. 11.—1. 12. 1943) hierfür ethnische Gründe an und machte klar, daß die Sowjetregierung auf der polnisch-russischen Grenze bestehe, wie sie der Hitler-Stalin-Pakt festgelegt hatte<sup>2</sup>).

Aus Gründen, die für beide Seiten — Westalliierte und Sowjets — verschieden waren, ergab sich daher ein Kompensationsproblem für Polen:

Stalin hatte zu diesem Zeitpunkt schon die Beziehungen zur polnischen Exilregierung in London abgebrochen (26. 4. 1943) und die Zusammenarbeit mit der pro-kommunistischen Lubliner Regierung aufgenommen. Ihm konnte nichts daran gelegen sein, ein territorial geschwächtes Polen als späteren Verbündeten zu haben; aus diesem Grunde mußte er auf Kompensationen für Polen hinarbeiten.

Während sich Roosevelt am 1. Dezember 1943 in Teheran nicht wesentlich zur polnischen Grenzfrage äußerte, wies Churchill auf Englands Bündnisverpflichtungen gegenüber Polen hin: „Wir haben Deutschland deshalb den Krieg erklärt, weil Deutschland Polen überfallen hat ... Wegen Polen und in Erfüllung unseres Versprechens haben wir Deutschland den Krieg erklärt ... Wir messen der Ursache, derentwegen wir in den Krieg eingetreten sind, große Bedeutung zu ... bei uns schenkt man Polen große Aufmerksamkeit, weil der Überfall auf Polen Anlaß dafür war, daß wir die gegenwärtigen Anstrengungen unternehmen ... ich hoffe, wir werden, wenn man uns fragt, warum wir in den Krieg eingetreten sind, antworten, es ist deshalb geschehen, weil wir Polen eine Garantie gegeben haben (gemeint ist das Münchener Abkommen, d. Verf.). Ich möchte an das ... Beispiel von den drei

<sup>2</sup>) Vgl. TP, S. 599; vgl. auch TJP, S. 84. — Über die Unterschiede zwischen sowjetischer und amerikanischer Darstellung vgl. Fischers Einleitung zu den von ihm edierten Protokollen, TJP, S. 7—13. Die unnachgiebige Haltung der Sowjets bezüglich der russischen Westgrenze zeigte sich schon seit den Verhandlungen zwischen Maisky und Sikorski in London im Juli 1941 (vgl. dazu Churchill, Bd. III, a. a. O., S. 348), so daß die polnisch-russische Grenze für die Westalliierten nicht mehr Verhandlungsgegenstand sein konnte.



Streichhölzern erinnern, von denen eins Deutschland, das zweite Polen und das dritte die Sowjetunion darstellt. Diese drei Streichhölzer müssen alle nach Westen verschoben werden ...<sup>3)</sup>

Somit ergaben sich für Churchill Kompensationsforderungen, weil er aus einer gewissen Bündnistreue es nicht zulassen wollte, daß der polnische Staat — nachdem schon England für ihn in den Krieg eingetreten war — dennoch territorial verkleinert aus dem Krieg hervorgehen sollte.

Stalin hat schon am ersten Sitzungstag in Teheran als neue polnische Westgrenze die Oder gefordert<sup>4)</sup>. Der Anspruch blieb von westlicher Seite zunächst unwidersprochen. Als drei Tage später, am 1. Dezember, Churchill noch einmal Auskunft über die sowjetischen Ansichten zur polnischen Westgrenze verlangte, ging Stalin nur auf die neue polnische Ostgrenze ein<sup>5)</sup>, worauf Churchill das Thema fallen ließ.

Getragen von der grundsätzlichen Überzeugung, daß Polen entschädigt werden müsse, waren sich die drei Alliierten in Teheran zunächst nur über eine Westverschiebung Polens einig. Ein genauer Grenzverlauf wurde noch nicht festgelegt. Die sowjetischen Veröffentlichungen zitieren folgenden noch sehr allgemein formulierten Vorschlag Churchills: „... daß die Heimstatt des polnischen Staates und Volkes zwischen der sogenannten Curzon-Linie und der Oderlinie liegen soll, unter Einbeziehung von Ostpreußen und der Provinz Oppeln in den Bestand Polens. Die endgültige Grenzziehung erfordert jedoch eine sorgfältige Prüfung und eine mögliche Aussiedlung der Bevölkerung an einigen Stellen.“<sup>6)</sup>

<sup>3)</sup> TJP, S. 82 f.; vgl. TP, S. 598.

<sup>4)</sup> Vgl. TP, S. 510, S. 512; auf nicht-politischer Ebene ist in der Kompensationsdiskussion schon vor Teheran von der Oder als polnischer Westgrenze die Rede gewesen, so zum erstenmal öffentlich durch den Journalisten Ksawery Pruszyński im Herbst 1942 (vgl. dazu Rhode/Wagner, a. a. O., S. 30 f.).

<sup>5)</sup> Vgl. TP, S. 599, und TJP, S. 83.

<sup>6)</sup> TJP, S. 86; dieser Vorschlag fehlt in den amerikanischen Aufzeichnungen (s. TP, S. 603, Anm. 12).

Stalin meinte, er würde diesem Vorschlag zustimmen, falls man der Sowjetunion „die eisfreien Häfen Königsberg und Memel und einen entsprechenden Teil Ostpreußens“<sup>7)</sup> zugestehe. Churchill versprach eine Prüfung dieses Wunsches<sup>8)</sup>, die offenbar positiv ausgefallen ist. Damit hatten sich die drei Hauptalliierten auf eine vorläufige Formel zur Lösung der polnischen Grenzfrage im Westen verständigt.

Nach dieser Teheraner Einigung hätte Polen vom Deutschen Reich einschließlich Danzigs — bei Nichtdurchführung von Umsiedlungen — 7 337 050 Einwohner (88,5 % Volksdeutsche) sowie 93 423 (rd. 20 %) der insgesamt 470 662 Quadratkilometer deutschen Reichsgebiets übernommen<sup>9)</sup>.

Stalin zog sich jedoch bald von dieser Verfahrensgrundlage der Alliierten zurück: Am 28. August 1944 erwähnte der Vorsitzende der Lubliner Regierung, Osóbka-Morawski, zum erstenmal Oder und *Neiße*<sup>10)</sup> öffentlich als künftige deutsch-polnische Grenze und behauptete dann später am 30. September 1946, mit „*Neiße*“ sei bereits damals die Lausitzer *Neiße* gemeint gewesen<sup>11)</sup>. Beim Besuch des Ministerpräsidenten der polnischen Exilregierung, Mikołajczyk, im Oktober 1944 in Moskau sprach Stalin selbst von der Oder-*Neiße*-Linie als der zukünftigen polnischen Westgrenze.

<sup>7)</sup> TJP, S. 87; ähnlich TP, S. 604.

<sup>8)</sup> Stalin hatte ausdrücklich gesagt: „Die Russen haben keine eisfreien Häfen in der Ostsee“ (TJP, S. 87), wobei er offensichtlich auf die geographische Unkenntnis seiner Verhandlungspartner vertraute. Tatsächlich ist ihm auch nicht entgegengehalten worden, daß die Sowjetunion seit der Annexion der baltischen Staaten bereits im Besitz dreier eisfreier Ostseehäfen, nämlich Libau, Windau und Baltischport, war.

<sup>9)</sup> Amerikanisches Zahlenmaterial, entnommen der Originalkarte des Department of State, Division of Geography and Cartography, vom 10. Januar 1945 über die Gebietsverteilung zwischen Deutschland und Polen (in: Hans-Adolf Jacobsen/Hans Dollinger [Hrsg.], Die Eroberung Deutschlands 1945, München u. a. 1969, S. 58 f.).

<sup>10)</sup> Vgl. Meissner I, a. a. O., S. 36.

<sup>11)</sup> Vgl. Rhode/Wagner, a. a. O., S. 105.

Noch bevor Stalin mit seinen zwei Hauptverbündeten über diese Ausdehnung der polnischen Grenze zur westlichen Neiße hin verhandelte, erteilte ihm de Gaulle sein Plazet. Bei seinem Besuch in Moskau schnitt der General am 2. Dezember 1944 die Frage der polnischen Westgrenze selbst an, wobei er von unterschiedlichen Motiven geleitet wurde:

De Gaulle vertrat Stalin gegenüber eine gewisse krämerische Do-ut-des-Haltung; fast im selben Atemzug sprach er von den russischen und den französischen Anliegen bezüglich einer Neuregelung der deutschen Grenzen<sup>12)</sup>. Er selbst erhoffte sich von Stalin Zusicherungen in der Frage des Rheins als deutsch-französische Grenze und gestand Stalin dafür kompromißlos und ohne wesentliche Einwände die Oder-Neiße-Linie als deutsch-polnische Grenze zu; und nur eingedenk dessen, daß Stalin ihn auf die Vierer-Gespräche über die Rheinfrage hinwies, bemerkte de Gaulle, daß er dann ja auch nicht allein mit Stalin über die Oder-Neiße-Linie verhandeln dürfte.

Neben der Hoffnung auf eigene Gewinne an der deutschen Westgrenze, die er durch Zugeständnisse an Stalin in der Frage der deutschen Ostgrenze zu erreichen hoffte, ist bei de Gaulles Gesprächen in Moskau nicht die alte französisch-polnische Freundschaft zu übersehen. Er erinnerte Stalin daran, daß im Ersten Weltkrieg Frankreich an der Wie-

dergeburt des polnischen Staats maßgeblich beteiligt war und nun wiederum daran interessiert sei, ein Frankreich freundlich gesinntes und vor allem unabhängiges Polen zu restituieren<sup>13)</sup>. Auch in diesem Sinne ist de Gaulle zu verstehen, wenn er am 8. Dezember 1944 feststellt: „la frontière allemande de l'est marquée par l'Oder et la Neisse“<sup>14)</sup>.

Am 6. Februar 1945 äußerte Stalin in Jalta gegenüber Roosevelt und Churchill die Meinung, „die Westgrenze Polens müsse entlang der westlichen Neiße verlaufen“<sup>15)</sup>, nachdem er den Westalliierten die Lage der beiden Neißeflüsse ausdrücklich erklärt hatte. Weder Roosevelt noch Churchill äußerten sich ablehnend. Erst als am nächsten Tag Molotow einen offiziellen Vorschlag der Sowjetdelegation zur Diskussion stellt, in dem es heißt, „man sei der Meinung, die polnische Westgrenze müsse von der Stadt Stettin (an die Polen) aus südlich entlang der Oder und weiter entlang der Neiße (westliche) verlaufen“<sup>16)</sup>, kommt von Churchill starker Protest. Er hält es nicht für „zweckmäßig, wenn die polnische Gans derart mit deutschem Futter gestopft würde, daß sie an Verdauungsstörungen stirbt.“<sup>17)</sup> Churchill fügte allerdings hinzu, daß er — für den Fall, daß trotz seines Protestes die Gebiete östlich der Oder und der Lausitzer Neiße an Polen kämen — eine Umsiedlung der Deutschen aus diesen Gebieten (10 058 562 Einwohner!<sup>18)</sup> für durchaus praktikabel hält<sup>19)</sup>.

<sup>12)</sup> Vgl. Charles de Gaulle, *Memoires de guerre. Le salut 1944—1946*, Paris 1966, S. 75: „... quand je lui parlai du Rhin, de la Sarre et de la Ruhr, il (Stalin, d. Verf.) déclara que, sur ces points, les solutions ne pouvaient être étudiées que dans des négociations à quatre. Par contre, à la question que je posai au sujet de la frontière allemande de l'Est, il répondit catégoriquement: 'Les anciennes terres polonaises de la Prusse orientale, de la Poméranie, de la Silésie doivent être restituées à la Pologne.' — 'En somme, dis-je, la frontière de l'Oder?' — 'L'Oder et la Neisse', précisa-t-il ... J'observai que nous n'élevions pas d'objection de principe à l'encontre de ces changements territoriaux ... Mais j'ajoutai: 'Laissez-moi constater que si, à vos yeux, la question du Rhin ne saurait être dès à présent tranchée, celle de l'Oder l'est déjà.'“; ausführlicher: S. 381 f.

<sup>13)</sup> Vgl. ebda., S. 79; ausführlicher S. 384.

<sup>14)</sup> Ebda., S. 82, 391.

<sup>15)</sup> TJP, S. 136; vgl. Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 323 f.

<sup>16)</sup> TJP, S. 145; vgl. Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 327.

<sup>17)</sup> TJP, S. 146.

<sup>18)</sup> Siehe Anm. 9.

<sup>19)</sup> Die Verhandlungen erreichten die Grenze zum Makabren, als man in der Frage der Umsiedlung mit Millionen schon getöteter Deutscher und weiteren Millionen noch zu tötender kalkulierte; vgl. Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 327. — Es sei an dieser Stelle mit Feo Jernsson (*Die Vertreibung der Deutschen aus Polen*, in: *Politische Studien* 172 [März/April 1967], S. 185 f.) darauf hingewiesen, daß der Gedanke einer Totalumsiedlung der Deut-



Nachdem sich Roosevelt mit der Überprüfung des russischen Vorschlags zwei Tage lang Zeit gelassen hatte, erfolgte am 8. Februar 1945 die ablehnende Stellungnahme der Amerikaner zur Neiße als deutsch-polnischer Grenze<sup>20)</sup>. Damit war die sowjetische Politik bezüglich der polnischen Westgrenze zunächst auf dem Höhepunkt einer Entwicklung gescheitert, die Harriman, der amerikanische Botschafter in Moskau, wie folgt beschrieb: „Der erste sowjetische Vorschlag zeigte die Bereitschaft, Polen Ostpreußen mit Ausnahme des Königsberger Gebiets und eine Ausbreitung seiner Westgrenze vielleicht sogar bis an die Oder und möglicherweise unter Einschluß der Städte Stettin und Breslau zu geben. Später schienen die sowjetischen Absichten darauf festgelegt, daß die Westgrenze die Oder-Linie einschließlich Stettin und Breslau sein sollte. In Besprechungen mit de Gaulle schlägt Stalin jetzt (Datum dieses Berichts von Harriman an seinen Außenminister: 19. Dezember 1944, d. Verf.) die Oder-Linie bis zur Einmündung der unteren Neiße und dann nach Süden entlang der Neiße bis zur tschechischen Grenze nahe der Stadt Görlitz vor.“<sup>21)</sup>

Nachdem diese Politik der Sowjets von den Westalliierten nicht unterstützt wurde, verlaublich dann das Schlußkommuniqué der Konferenz von Jalta lediglich: „Die drei Regierungschefs erkennen an, daß Polen im Norden und im Westen einen bedeutenden Gebietszuwachs erhalten soll. Sie sind der Auffassung, daß in der Frage des Umfangs dieses Zuwachses zu gegebener Zeit die Meinung der neuen Polnischen Regierung der Nationalen Einheit eingeholt und danach die endgültige Festlegung der Westgrenze Polens bis zur Friedenskonferenz aufgeschoben werden soll.“<sup>22)</sup>

---

schen aus den an Polen abzutretenden Gebieten kein originär polnischer war, sondern erst von alliierter Seite an die polnischen Regierungen in London und Lublin herangetragen wurde.

<sup>20)</sup> Vgl. TJP, S. 152.

<sup>21)</sup> Rhode/Wagner, a. a. O., S. 152.

<sup>22)</sup> TJP, S. 187 f.; vgl. Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 338 f.

Da der diplomatische Weg in der Frage der Neiße als deutsch-polnischer Grenze versagt hatte, vollzog die Sowjetunion die Politik der vollendeten Tatsachen: Sie übertrug mit Ausnahme des nördlichen Ostpreußen die Gebietshoheit über alle von der Roten Armee eroberten Räume östlich der Oder-Neiße-Linie ohne Absprache mit den Westalliierten an die Polnische Provisorische Regierung, die schon fünf Wochen nach dem Schlußkommuniqué von Jalta und ebensolange vor Waffenstillstandsbeginn die Wojwodschaften Masuren, Oberschlesien, Niederschlesien und Westpommern — alle am 14. März 1945 — sowie die Wojwodschaft Danzig (20. 3. 1945) errichtete<sup>23)</sup>. Die letzten deutschen Truppen in Ostpreußen kapitulierte am 14. Mai.

#### b) Die Aufteilung Restdeutschlands

##### 1. Britische Vorstellungen

Erste offizielle englische Gespräche über die Teilung Deutschlands wurden anscheinend zwischen Eden und Roosevelt im März 1943 in Washington geführt<sup>24)</sup>. Man lehnte allerdings eine gewaltsame Teilung ab. Eden hoffte, vorhandene deutsche Separatistenbestrebungen unterstützen zu können, wonach die Alliierten dann nur noch die Zustimmung zur deutschen Volksmeinung zu geben gehabt hätten. Jedenfalls waren sich Eden und Roosevelt einig darüber, daß Deutschland in mehrere einzelne Staaten zerfallen müsse; zumindest sollten Österreich und Ostpreußen vom Reich abgetrennt werden, wobei Österreich seine Selbständigkeit wiedererlangen und Ostpreußen polnisch werden sollte<sup>25)</sup>.

Den Gedanken der freiwilligen Aufteilung Deutschlands verfolgten die Briten noch auf der ersten Konferenz von Quebec (19.—24. 8. 1943). Der amerikanische Außenminister Hull ergänzte die englischen Vorstellungen dahin-

---

<sup>23)</sup> Vgl. Meissner I, a. a. O., S. 55.

<sup>24)</sup> Etwa zur gleichen Zeit begann der von der britischen Regierung eingesetzte Kabinettsausschuß für Nachkriegsplanung unter Vizepremier Attlee seine Arbeit.

<sup>25)</sup> Vgl. Meissner I, a. a. O., S. 24.

gehend, daß man den Süddeutschen die Trennung von Preußen dadurch erleichtern könnte, daß man ihnen einen Zugang zum Meer bei Triest und Fiume gäbe. Eden lehnte es allerdings ab, Bayern von Deutschland abzutrennen und mit Österreich zu vereinigen. Er gab einer Wiedererrichtung des alten Österreich-Ungarn den Vorzug.

Vier Tage nach Abschluß der Konferenz von Quebec legte die britische Regierung in einem Aide-Mémoire an die amerikanische und sowjetische Regierung Pläne über eine mittel- und südosteuropäische Förderation dar, der auch — nach einem anfänglichen Stadium der Selbständigkeit — Österreich angehören sollte<sup>26)</sup>. Auf der ersten Konferenz, auf der die drei großen Alliierten die Teilung Deutschlands erörterten — der Moskauer Außenministerkonferenz vom Oktober 1943 —, ließ Eden den Gedanken der freiwilligen Aufteilung und der englischen Unterstützung deutscher Separatistenbestrebungen wieder anklingen<sup>27)</sup>. Die englischen Konföderationspläne vom 28. August wurden am 26. Oktober in Moskau von Außenminister Molotow entschieden abgelehnt<sup>28)</sup>.

Bezüglich einer Aufteilung Deutschlands war man in London — übrigens auch in Washington und Moskau — allerdings geteilter Meinung; Während die Fachleute sie zu verhindern suchten, wurde an höchster Stelle konsequent darauf hingearbeitet<sup>29)</sup>. So legte Churchill in Teheran am 1. Dezember 1943 einen Teilungsplan vor, mit dem er zwei Ziele verfolgte: „Erstens die Isolierung Preußens vom übrigen Deutschland und zweitens die Abtrennung der süddeutschen Provinzen Bayern, Baden, Württemberg und der Pfalz von der Saar bis einschließlich Sachsen.“<sup>30)</sup>

<sup>26)</sup> Vgl. For. Rel. 1943, I, S. 515 f.

<sup>27)</sup> Vgl. ebda., S. 631.

<sup>28)</sup> Vgl. ebda., S. 639, S. 762 f.; im Oktober 1944 vertrat Stalin jedoch Churchill gegenüber eine Ansicht, die der Edens voll entsprach (vgl. Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 210).

<sup>29)</sup> Vgl. Mosely, a. a. O., S. 3035.

<sup>30)</sup> TJP, S. 85.

Wieder vertrat er die schon vorher von Eden dargelegte Ansicht, man könne die südlichen Provinzen zu einem Donaubund zusammenschließen, da die Süddeutschen „keinen neuen Krieg anfangen“ würden. Diese Unterscheidung zwischen Süddeutschen und Preußen wurde von Stalin und Roosevelt scharf kritisiert; der englische Vorschlag wurde verworfen<sup>31)</sup>. Einen modifizierten Plan legte Churchill am 17. Oktober 1944 in Moskau bei einem Treffen mit Stalin und Molotow vor: Danach sollte Deutschland in die beiden Staaten Preußen und Bayern aufgeteilt werden, und zwar mit internationaler Kontrolle der Ruhr und Westfalens<sup>32)</sup>.

Wenn — wie dargelegt — die Engländer seit mindestens März 1943 Teilungsabsichten für Deutschland verfolgten, überrascht es, daß gerade Churchill eine endgültige Entscheidung über die Zerstückelung Deutschlands in Jalta verhinderte. Als Churchill von Stalin mehrmals auf seine Teilungspläne von Teheran und Moskau (Oktober 1944) angesprochen wurde, erledigte dieser das Problem mit der Feststellung, daß „das Verfahren der Grenzziehung zwischen den einzelnen Teilen Deutschlands an sich zu kompliziert (sei), um diese Frage ... innerhalb von 5 bis 6 Tagen zu lösen.“<sup>33)</sup> Damit erreichte Churchill, daß in Jalta lediglich Artikel 12 a der in der „Europäischen Beratenden Kommission“ ausgearbeiteten Kapitulationsurkunde für Deutschland vom 25. Juli 1944 geändert wurde: „Das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken werden die oberste Autorität gegenüber Deutschland innehaben. In Ausübung dieser Autorität werden sie solche Schritte einschließlich der völligen Entwaffnung, Entmilitarisierung und Aufgliederung Deutschlands unternehmen, die sie für

<sup>31)</sup> Ebda.

<sup>32)</sup> Ebda., S. 107; so auch andeutungsweise: Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 210.

<sup>33)</sup> TJP, S. 107; so auch Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 307.



den zukünftigen Frieden und die Sicherheit für erforderlich halten.“<sup>34)</sup>

Ein offizieller Beschluß zur Teilung Deutschlands ist also nicht gefaßt worden. In der Kapitulationsurkunde wurde lediglich ein Passus über die Möglichkeit einer Aufteilung Deutschlands eingefügt.

## 2. Sowjetische Vorstellungen

Nach Churchill, dessen Angaben in seinen Memoiren noch keinen Widerspruch gefunden haben, war es Stalin, der Eden gegenüber am 16. Dezember 1941 als erster von einer Zerstückelung Deutschlands sprach. Sein Plan sah vor: „Wiederherstellung Österreichs als unabhängiger Staat, ein von Preußen als unabhängiger Staat oder Protektorat abgesondertes Rheinland und möglicherweise die Errichtung eines unabhängigen Staates Bayern. Er schlug auch vor, daß Ostpreußen an Polen übertragen und das Sudetenland an die Tschechoslowakei zurückgegeben werde.“<sup>35)</sup>

Späterhin vertraten die Sowjets zwar mit Nachdruck die Forderung nach der Teilung Deutschlands, äußerten aber keine eigenen konkreten Vorstellungen mehr: In Teheran tendierte Stalin zum amerikanischen Vorschlag<sup>36)</sup>, in Moskau (am 17. 10. 1944)<sup>37)</sup> und in Jalta vertrat er ähnliche Ansichten wie Churchill in Teheran bzw. Eden in Moskau 1943, so daß im ganzen die sowjetische Teilungspolitik durch ein gewisses Lavieren gekennzeichnet ist.

<sup>34)</sup> TJP, S. 191.

<sup>35)</sup> Churchill, Bd. III, a. a. O., S. 558 („Restoration of Austria as an independent State, the detachment of the Rhineland from Prussia as an independent State or a protectorate, and possibly the constitution of an independent State of Bavaria. He also proposed that East Prussia should be transferred to Poland and the Sudetenland returned to Czechoslovakia.“); über die Wiederherstellung Österreichs als unabhängiger Staat wurde 1943 auf der Moskauer Außenministerkonferenz Einigung zwischen allen drei Hauptalliierten erreicht (vgl. For. Rel. 1943, I, S. 761).

<sup>36)</sup> Vgl. TP, S. 602, und TJP, S. 85.

<sup>37)</sup> Vgl. Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 210.

Erst gegen Kriegsende kann in der sowjetischen Teilungspolitik eine klare Linie festgestellt werden, und zwar die totale Umkehrung aller bisherigen Teilungsabsichten — ihre Ablehnung. Am 26. März 1945 erhielten die Westalliierten eine Mitteilung der Sowjetregierung, in der sie erklärte, sie sähe die Teilung Deutschlands für sich nicht als obligatorisch an<sup>38)</sup>.

## 3. Amerikanische Vorstellungen

Im amerikanischen Außenministerium ist die Frage der Teilung Deutschlands seit Anfang 1942 untersucht worden. Es existierten hierzu zwei Einrichtungen: der Beratungsausschuß für Nachkriegsprobleme sowie eine aus Mitarbeitern des Ministeriums bestehende Forschungsgruppe. Beide Gremien arbeiteten Pläne zur Aufteilung Deutschlands in drei, fünf und sieben Staaten aus. Von April bis Juni 1942 kam der Beratungsausschuß jedoch „in seiner Mehrheit zu dem Entschluß, daß die Zerstückelung entschieden abzulehnen sei“<sup>39)</sup>. Von dieser Auffassung konnte aber weder der Außenminister noch Roosevelt selbst überzeugt werden. Am 5. Oktober 1943 erklärte der Präsident in einer Vorbesprechung zur Moskauer Außenministerkonferenz Beamten des State Department gegenüber, daß er eine Teilung Deutschlands in drei oder mehrere, nur durch wirtschaftliche Abmachungen miteinander verbundene, ansonsten unabhängige Staaten stark befürworte<sup>40)</sup>. Auf der Grundlage dieses Gesprächs teilte Cordell Hull am 25. Oktober der Außenministerkonferenz mit — allerdings auch unter Darlegung dagegensprechender Meinun-

<sup>38)</sup> Die Schwierigkeit der Quellenlage läßt an dieser Stelle nicht zu, über die Darstellung der bloßen Fakten hinauszugehen. Interpretationen, nach denen die Sowjets die Einheit Deutschlands anstrebten als einer ersten Etappe zur weiteren Ausdehnung bis zum Atlantik hin (vgl. Wolfgang Wagner, Die Teilung Europas. Geschichte der sowjetischen Expansion bis zur Spaltung Deutschlands 1918—1945, Stuttgart 1959, S. 168 ff.), entbehren noch der historischen Quellen und werden vorerst hypothetisch bleiben.

<sup>39)</sup> Mosely, a. a. O., S. 3034.

<sup>40)</sup> Vgl. For. Rel., 1943, I, S. 542.

gen —, daß man in den USA die Zergliederung Deutschlands bevorzuge <sup>41)</sup>, und am 1. Dezember unterbreitete Roosevelt der Konferenz von Teheran seinen Teilungsplan, der neben zwei internationalisierten Gebieten fünf Staaten vorsah (Teheran-Deutschland), und zwar:

1. Preußen (stark verkleinert und geschwächt),
2. Hannover und der Nordwesten,
3. Sachsen und das Gebiet um Leipzig,
4. Hessen-Darmstadt, Hessen-Kassel und das Gebiet südlich des Rheins („South of the Rhine“),
5. Bayern, Baden und Württemberg.

Unter UN-Kontrolle oder einer anderen Form von internationaler Kontrolle:

1. das Gebiet am Nord-Ostsee-Kanal und die Stadt Hamburg,
2. die Ruhr und die Saar, letztere zum Nutzen ganz Europas <sup>42)</sup>.

Im Laufe des Jahres 1944 arbeiteten Beamte des Finanzministeriums auf Weisung von Finanzminister Henry Morgenthau einen Plan zur Entindustrialisierung, Pastoralisierung und Teilung Deutschlands aus. Er sah umfangreiche Gebietsabtretungen an Rußland (nördliches Ostpreußen), Polen (südliches Ostpreußen und südliches Schlesien), Frankreich (Saar und angrenzende Gebiete bis Rhein und Mosel) sowie an Dänemark (nördliches Schleswig-Holstein) vor. Der Rest sollte dreigeteilt werden: im Nordwesten ein internationalisiertes Gebiet, das das Ruhrgebiet, Bremen und den Nord-Ostsee-Kanal einschließen sollte, östlich davon ein norddeutscher Staat und südlich der Linie Frankfurt—Fichtelgebirge ein süddeutscher Staat. Österreich war in seinen Grenzen von 1937 wiederherzustellen und mit

dem süddeutschen Staat in einer Zollunion zu verbinden <sup>43)</sup>.

Dieser sogenannte Morgenthau-Plan fand entschiedene Gegner im Außen- und Kriegsministerium, konnte aber den zunächst schwankenden Präsidenten für sich gewinnen. Auf der zweiten Konferenz von Quebec (10.—16. 9. 1944) trug Morgenthau Churchill seinen Plan vor. Vor allem wegen der wirtschaftlichen Aspekte lehnte Churchill ihn zunächst ab, billigte ihn dann aber doch teilweise. Allerdings distanzieren sich später sowohl Roosevelt als auch Churchill von dem Plan, und das amerikanische Außenministerium setzte durch, daß in der Teilungsfrage vorläufig noch keine Entscheidungen zu treffen seien. Die amerikanische Planung ruhte während der folgenden vier Monate bis zur Krim-Konferenz, auf der die Initiative bezüglich der Teilung von den Sowjets übernommen wurde.

Die Konferenz von Potsdam scheint dann das Ende der amerikanischen Teilungspolitik gewesen zu sein <sup>44)</sup>. Jedenfalls ist in der „Mitteilung über die Berliner Konferenz der drei Mächte“ (Kommuniqué) <sup>45)</sup> wohl von den Gebieten östlich der Oder-Neiße-Linie, von Besatzungszonen und von Deutschland als Ganzem, nicht aber von deutschen Teilstaaten explizit die Rede. Dennoch spielte der Teilungsgedanke bei den offiziellen Gesprächen in Potsdam implizit eine Rolle. Schlüsse auf ein geplantes Deutschland als — politisches — Ganzes sind nach den Verhandlungsprotokollen jedenfalls nur sporadisch und höchstens mittelbar möglich. Demnach ist die Konferenz von Potsdam kein Zeichen für einen Abbruch der seit langem betriebenen amerikanischen Teilungspolitik, sondern höchstens die Fortsetzung derselben Politik mit nur halber Kraft. Darüber hinaus erhebt sich angesichts der Entwicklung in den Jahren bis zur Konstituierung

<sup>41)</sup> Vgl. ebda., S. 631 ff.

<sup>42)</sup> Vgl. TP, S. 600, S. 602; mit „South of the Rhine“ kann Roosevelt nur „südlich des Mains“ gemeint haben; vgl. TJP, S. 84 f.

<sup>43)</sup> Vgl. John Morton Blum, *Deutschland ein Ackerland? Morgenthau und die amerikanische Kriegspolitik 1941—1945*. Aus den Morgenthau-Tagebüchern, Düsseldorf 1968, S. 227.

<sup>44)</sup> Vgl. dazu Meissner II, a. a. O., S. 7.

<sup>45)</sup> Siehe TJP, S. 391 ff.



eines deutschen Teilstaates im Westen die Frage, wie ernst die Amerikaner (und mit ihnen die Briten) das Potsdamer Abkommen nahmen. War es für sie nicht doch nur eine Deklamation? Oder auch nur das eine gewisse *clementia Caesaris* vortäuschende Feigenblatt? Festzuhalten ist jedenfalls, daß bald nach der Konferenz von Potsdam durch die Westalliierten Entscheidungen getroffen und Maßnahmen unternommen wurden — erwähnt seien nur die „Londoner Empfehlungen“ und die „Frankfurter Dokumente“<sup>46)</sup> —, die schrittweise zur Gründung eines westdeutschen Teilstaates führten. Damit zeigt sich eine fast kontinuierliche Linie in der amerikanischen Teilungspolitik gegenüber Deutschland seit 1942 — bei einer gedrosselten Intensität im Potsdamer Abkommen von 1945 — bis hin zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949. Mithin erscheint das heutige geteilte Deutschland nicht als ein Zufallsprodukt der Geschichte, sondern als das verspätete Ergebnis einer seit 1942 programmierten, dann wohl gar nicht mehr gewollten, aber irreversibel gewordenen Teilungspolitik.

Es läßt sich feststellen, daß der Teilungsgedanke vor der Konferenz von Potsdam bei allen drei Hauptalliierten zur Ausarbeitung verschiedener, mehr oder minder stark entwickelter Teilungsmodelle führte. Offen blieb dabei in den meisten Fällen, ob Teilung Dezentralisierung oder Föderalisierung bedeuten sollte. Deuerlein kennzeichnet die Teilungs-Praxis der drei Regierungen wie folgt: „Das amerikanische Außenministerium bediente sich ... des Begriffs einer föderativen Dezentralisierung ... Die bisher bekannten Äußerungen der britischen Regierung empfahlen eine Dezentralisierung, ohne diese jedoch als Föderalisierung zu deklarieren. Stalin forderte

<sup>46)</sup> Vgl. dazu Gerhart Binder, *Deutschland seit 1945. Eine dokumentierte gesamtdeutsche Geschichte in der Zeit der Teilung*, Stuttgart 1969; Beate Ruhm van Oppen (Hrsg.), *Documents on Germany under Occupation 1945—1954*, London 1955; Heinrich Siegler, *Dokumentation zur Deutschlandfrage 1941 bis 1961*, Bd. I, Bonn 1961.

zwar eine Teilung Deutschlands in Einzelstaaten, machte jedoch keine Äußerungen über die innere Struktur dieser Einzelstaaten.“<sup>47)</sup>

#### 4. Besatzungszonen

Während die Aufteilung Deutschlands als politische Maßnahme in einem ferneren Stadium zu verstehen war, galt es unmittelbar nach Kriegsende für die Alliierten, die Maßnahme der militärischen Besetzung zu treffen. Die hierfür geplanten Besatzungszonen stimmten aus obigem Grund zu keiner Zeit mit den ebenfalls geplanten deutschen Teilstaaten überein.

Seit dem Frühjahr 1943 wurden in Großbritannien und in den USA konkrete Vorstellungen über Besatzungszonen entwickelt, die sich bei den Engländern im Attlee-Plan niederschlugen. Er sah die Einteilung in drei Besatzungszonen vor, von denen die Sowjetunion die größte — Ost- und Mitteldeutschland mit 76 600 Quadratmeilen und 22,3 Millionen Einwohnern —, Großbritannien Nordwest-Deutschland (57 450 Quadratmeilen/22,5 Millionen Einwohner) und die USA Süddeutschland mit nur 47 100 Quadratmeilen und 15,7 Millionen Einwohnern erhalten sollten<sup>48)</sup>.

Um diesen Plan kam es zu Spannungen zwischen Churchill und Roosevelt, der den Sowjets nur eine wesentlich kleinere Zone zuerkennen wollte und im übrigen anstelle von Süddeutschland den Nordwesten für die USA beanspruchte. Sowohl Engländer als auch Amerikaner traten jedoch gemeinsam für die Besetzung einer jeden einzelnen Zone mit gemischten Truppenkontingenten ein.

In der ersten Arbeitssitzung der Europäischen Beratenden Kommission, deren eine Aufgabe es war, Besatzungsrichtlinien für Deutschland zu entwerfen, unterbreitete die britische Delegation am 15. Januar 1944 diesen Plan. Am 18. Februar brachte die sowjetische Delegation

<sup>47)</sup> Deuerlein, *Föderalismus*, a. a. O., S. 22; vgl. zur Problematik um Dezentralisierung und Föderalisierung in der alliierten Politik; ebda., S. 19—23.

<sup>48)</sup> Vgl. *For. Rel.* 1944, I, S. 152.

einen Vorschlag ein, der bis in die Einzelheiten der Grenzziehung fast identisch mit dem britischen war. Er unterschied sich von jenem Plan lediglich dadurch, daß die Zonen nicht von gemischten Truppenkontingenten zu besetzen waren<sup>49)</sup>. Bemerkenswert an beiden Plänen ist, daß schon diese ersten Vorstellungen als Westgrenze der sowjetischen Besatzungszone genau die Linie vorsahen, die heute die Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR bildet<sup>50)</sup>.

Erst am 8. März erhielt die amerikanische Delegation eine „höchst merkwürdige“ Direktive aus Washington zur Frage der Besatzungszonen, die aber so gut wie unverständlich verfaßt war<sup>51)</sup>. Sie enthielt lediglich eine von den amerikanischen Stabschefs verfaßte ungenaue Grenzbeschreibung der Zonen, der zu entnehmen war, daß das amerikanische Gebiet 32,3 Millionen Einwohner und 77 700 Quadratmeilen umfassen sollte. Die sowjetische Zone sollte nur 19,7 Millionen Einwohner und 54 900 Quadratmeilen enthalten<sup>52)</sup>. Detailliertere Pläne der amerikanischen Regierung blieben aus, und die Delegation der USA in der Beratenden Kommission war in so starkem Maße dem Befehlsempfänger-Denken verhaftet — im Gegensatz zu der von der eigenen Regierung unabhängig arbeitenden englischen Delegation —, daß sie es unterließ, diskutabile Gegenvorschläge zum britisch-sowjetischen Zonenplan zu unterbreiten<sup>53)</sup>. Am 1. Mai 1944 erging an die amerikanische Delegation die Weisung, dem anglo-sowjetischen Plan vom 14. 1./18. 2. zuzustimmen<sup>54)</sup>.

Am 12. September 1944 wurde die Übereinkunft über die sowjetische Besatzungszone

durch die drei Delegationen im Zonenprotokoll fixiert<sup>55)</sup>. Noch im selben Monat erfolgte ein Kompromiß zwischen Engländern und Amerikanern auf der zweiten Konferenz von Quebec, wonach die USA im Norden nur die Bremer Enklave, als Entschädigung für das übrige Gebiet im Nordwesten, aber ganz Süd-Deutschland erhielten. Dieses Zusatzabkommen wurde zusammen mit dem Zonenprotokoll vom 12. September zwischen dem 5. Dezember 1944 und dem 6. Februar 1945 von der britischen, amerikanischen und sowjetischen Regierung gebilligt<sup>56)</sup>.

Am selben Tag, an dem in der Europäischen Beratenden Kommission in London das Zonenprotokoll beschlossen wurde (12. 9. 1944), forderte de Gaulle in einer Rede in Paris die Beteiligung an der Besetzung Deutschlands „dans la plus large mesure possible“<sup>57)</sup>, worunter er die Okkupation des gesamten deutschen Gebietes verstand, in dem seine Truppen stehen würden<sup>58)</sup>. Die Besetzung von Saarbrücken und Karlsruhe begründete er Eisenhower gegenüber als „rétablissement rapide de la souveraineté française sur son propre territoire“<sup>59)</sup>. Ende 1944 vertrat er ähnliche Ansichten in Moskau; seine Wünsche wurden jedoch zunächst von Stalin abgelehnt.

In Malta warf Stettinius am 1. Februar 1945 die Frage nach einer französischen Beteiligung an der Besetzung Deutschlands auf; Roosevelt sei bereit, den Franzosen eine Zone einzuräumen. Zwischen Amerikanern und Engländern wurde beschlossen, bei den Russen Zustimmung für den Vorschlag einzuholen, aus dem Gebiet der amerikanischen und britischen Zone ein gesondertes Besatzungsgebiet für Frankreich auszuklammern<sup>60)</sup>.

Auf der zweiten Vollsitzung der Krim-Konferenz am 5. Februar 1945 setzte sich Churchill

<sup>49)</sup> Vgl. ebda., S. 177 f.

<sup>50)</sup> Vgl. dazu George F. Kennan, Memoiren eines Diplomaten, Bd. I, München 1971, S. 174 f.

<sup>51)</sup> Vgl. ebda., S. 176.

<sup>52)</sup> Vgl. For. Rel. 1944, I, S. 196 und Karte gegenüber; die von Kennan (a. a. O., S. 176) und Meissner II (a. a. O., S. 8) angeführten Zahlen sind demnach unkorrekt.

<sup>53)</sup> Vgl. Kennan, a. a. O., S. 173 ff.

<sup>54)</sup> Vgl. ebda., S. 179, und For. Rel. 1944, I, S. 211.

<sup>55)</sup> Deutscher Text des Protokolls u. a. in MJ, S. 111 ff.

<sup>56)</sup> Vgl. Meissner II, a. a. O., S. 9.

<sup>57)</sup> de Gaulle, a. a. O., S. 11, S. 349.

<sup>58)</sup> Vgl. ebda., S. 359.

<sup>59)</sup> Ebda., S. 356.

<sup>60)</sup> Vgl. MJ, S. 465.



mit Nachdruck für eine französische Besatzungszone ein. Nach Roosevelts Plänen sollten sich die Amerikaner spätestens nach zwei Jahren wieder aus Deutschland zurückziehen. Da England sich dann der kommunistischen Besatzung allein gegenübergestellt sah, forderte es eine französische Beteiligung<sup>61)</sup>.

Stalin hatte zunächst Bedenken, erklärte sich aber einverstanden, als Churchill vorschlug, keine totale Zonen-Neuaufteilung vorzunehmen, sondern die französische Zone lediglich — im Sinne des von Stettinius in Malta gemachten Vorschlags — aus der britischen und amerikanischen herauszunehmen<sup>62)</sup>. Der betreffende Passus im Schlußprotokoll von Jalta lautet: „Es wurde beschlossen, daß Frankreich eine durch französische Streitkräfte zu besetzende Zone in Deutschland eingeräumt werden soll. Diese Zone soll aus der britischen und aus der amerikanischen Zone gebildet werden, und ihre Größe soll durch die Engländer und die Amerikaner in Konsultation mit der Provisorischen Französischen Regierung festgelegt werden.“<sup>63)</sup>

Bevor die erwähnten Konsultationen jedoch stattgefunden hatten, bediente sich de Gaulle der Politik der vollendeten Tatsachen: Er legte seine Besatzungszone eigenmächtig fest und okkupierte Stuttgart, womit er sogar über das von ihm am 12. September 1944 geforderte Gebiet hinausging. Den Amerikanern gelang es nur durch Nachschubsperrn, ihn wieder zum Rückzug zu bewegen<sup>64)</sup>. Die endgültige Festlegung der französischen Besatzungszone erfolgte am 26. Juli 1945 und wurde zwischen dem 29. Juli und dem 13. August von der ame-

rikanischen, britischen, französischen und sowjetischen Regierung gebilligt<sup>65)</sup>.

## II. Politische Maßnahmen

### a) Entnazifizierung

Waren sich die Alliierten in der Frage der deutschen Ostgrenze und der Teilung Deutschlands weitgehend einig — obwohl keine vertraglichen Bindungen eingegangen wurden — und brachten sie ihre Besatzungspolitik auch zur Durchführung, so mangelte es ihnen doch an einem gemeinsamen, in der Praxis anwendbaren Konzept, was die Behandlung Deutschlands in politischer Hinsicht anbelangte. Man kann sogar sagen, daß nicht nur das einheitliche Konzept aller drei Hauptalliierten fehlte, sondern auch das einheitliche Konzept je eines der drei Partner. Roosevelt z. B. lehnte es ab, weitreichende politische Maßregeln für Deutschland zu treffen, während verschiedene amerikanische Ministerien solche ausarbeiteten.

Eklatante Unterschiede lagen im politischen Denken über Deutschland zwischen Roosevelt und Churchill. Der amerikanische Präsident lastete Churchill sogar an, daß er überhaupt an die Nachkriegszeit dachte. Ihn selbst interessierte Deutschland nur als Versuchsfeld einer amerikanisch-sowjetischen Zusammenarbeit, diese wiederum als Voraussetzung für den Weltfrieden<sup>66)</sup>.

In verschiedenen Äußerungen, Entwürfen und Plänen der Alliierten waren natürlich auch Vorstellungen über Deutschlands politische Zukunft enthalten. Festzustellen ist jedoch, daß zum Zeitpunkt der Kapitulation die Alliierten keine politischen Pläne für Deutschland hatten.

Eine frühe Äußerung über in Deutschland nach dem Krieg vorzunehmende Maßnahmen ist die Unconditional-Surrender-Formel, die Roosevelt am 24. Januar 1943 auf der Konferenz von Casablanca prägte: „The elimination of Ger-

<sup>61)</sup> Vgl. Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 308 f.

<sup>62)</sup> Vgl. TJP, S. 113 ff.

<sup>63)</sup> Ebda., S. 192.

<sup>64)</sup> Vgl. Walter Vogel, Die Ursprünge der Teilung Deutschlands in der Kriegszielpolitik der Alliierten, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 18 (1967), S. 210; zu den Grenzen der am 12. September von de Gaulle geforderten Zone vgl. Jacobsen/Dollinger, a. a. O., S. 24 f. (dort unter dem Datum 12. August 1944).

<sup>65)</sup> Vgl. Meissner II, a. a. O., S. 9.

<sup>66)</sup> Vgl. dazu Vogel, a. a. O., S. 200—205.

man, Japanese and Italian war power means the unconditional surrender by Germany, Italy, and Japan. That means a reasonable assurance of future world peace. It does not mean the destruction of the population of Germany, Italy, or Japan, but it does mean the destruction of the philosophies in those countries which are based on conquest and the subjugation of other people." 67).

Ob diese Formel aber als durchdachter Plan anzusehen ist, kann bezweifelt werden 68). Churchill stand nur eingeschränkt dahinter, und von Stalin wurde sie erst am 1. Mai 1943 übernommen — dies wohl auch nur aus Gründen der Kriegspropaganda 69).

Der weltanschauliche Aspekt der Entnazifizierung war eng verbunden mit der Behandlung der Kriegsverbrecher. Seit März 1943 trat in der amerikanischen Regierung Cordell Hull für härteste Methoden in dieser Frage ein. Er befürwortete eine Erschießung der Hauptkriegsverbrecher ohne juristisches Verfahren. Die Entnazifizierung in diesem Sinne wurde durch einen im September 1943 vom amerikanischen „Advisory Committee on Post-War Foreign Policy“ ausgearbeiteten Vorschlag der Moskauer Außenministerkonferenz (Oktober 1943) dargelegt, wozu allerdings nur Molotow seine Zustimmung gab. Insgesamt blieb man in Moskau bei dem Prinzip der individuellen Sühne für individuelle Schuld von Kriegsverbrechern, festgestellt in ordentlichen Gerichtsverfahren 70). Stalin stand auch noch ein Jahr später, bei Churchills Besuch in Moskau, zu diesem Prinzip 71).

Im Verlauf des Jahres 1944 kam es in Washington zu weiterreichenden Entnazifizie-

67) Foreign Relations of the United States. The Conferences at Washington, 1941—1942, and Casablanca, 1943, Washington 1968, S. 727.

68) So Gottfried Zieger, Alliierte Kriegskonferenzen 1941—1943. Die Verhandlungen der Regierungschefs in Washington, Moskau, Casablanca und Quebec über Kriegs- und Nachkriegsprobleme, Hannover 1964, S. 98—102.

69) Vgl. Meissner I, a. a. O., S. 14.

70) Vgl. For. Rel. 1943, I, S. 769.

71) Vgl. Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 210.

rungsgedanken. Nicht nur Morgenthau, sondern auch Roosevelt waren fest davon überzeugt, daß nur eine Umerziehung des gesamten deutschen Volkes die in Casablanca geforderte Zerstörung der faschistischen Weltanschauung erzielen würde. In einem Brief an den gemäßigten Kriegsminister Stimson schreibt Roosevelt am 25. August 1944:

„Zu viele Menschen hier und in England glauben, nur ein paar Naziführer und nicht das ganze deutsche Volk seien für das, was geschehen ist, verantwortlich. Das stimmt leider nicht mit den Tatsachen überein. Allen Deutschen muß beigebracht werden, daß sie an einer gesetzwidrigen Verschwörung gegen Recht und Sitten der modernen Zivilisation beteiligt waren.“ 72)

Einige Tage später äußerte sich Morgenthau:

„Es geht darum, wie wir die Deutschen behandeln sollen, denen ein solcher Fanatismus eingeimpft wurde. Wir müssen gegen den deutschen Geist vorgehen. Ich würde nicht davor zurückschrecken, unsere Empfehlungen so unbarmherzig zu machen, wie es nötig ist, um unsere Ziele zu erreichen.“ 73)

Wie die Umerziehung der vom Nazismus infizierten Deutschen im einzelnen vor sich gehen sollte, wußten Roosevelt und Morgenthau nicht genau. Es besteht jedoch kein Anlaß anzunehmen, daß folgende Aussage Morgenthaus vom 2. September 1944 ironisch oder polemisch gemeint war:

„Ich bin überzeugt davon, daß wir sie (die „Deutschen zwischen zwanzig und vierzig, die vom Nazismus infiziert sind“, d. Verf.) ändern können. *Vielleicht sollte man sie irgendwo in Zentralafrika für ein großes TVA-Projekt einsetzen.*“ 74)

Auf der zweiten Konferenz von Quebec trug Morgenthau seinen Plan zwar vor, jedoch

72) Blum, a. a. O., S. 221.

73) Ebda., S. 222.

74) Ebda., S. 224 (Hervorhebung d. Verf.; TVA: Tennessee Valley Authority, eines der Kernstücke des New Deal — Bau von Wasserkraftwerken, Bewässerungsanlagen, Flußregulierungen u. s. w.).



wurde dort nur ein von Churchill entworfenes Memorandum unterzeichnet, das die Frage der Entnazifizierung und der Kriegsverbrecher gar nicht berührte <sup>75)</sup>.

In Jalta ist über Entnazifizierung nicht mehr grundsätzlich debattiert worden. Daher spricht die ausführliche Behandlung dieses Themas im Communiqué der Konferenz dafür, daß sich bis zu diesem Zeitpunkt wohl generelle Vorstellungen schon gefestigt hatten:

„Es ist unsere unbeugsame Absicht, den deutschen ... Nazismus zu vernichten und die Garantie dafür zu schaffen, daß Deutschland nie wieder in der Lage sein wird, den Weltfrieden zu brechen. Wir sind fest entschlossen, ... alle Kriegsverbrecher einer gerechten und schnellen Bestrafung zuzuführen ... die Nazi-Partei, die nazistischen Gesetze, Organisationen und Einrichtungen vom Boden zu tilgen; alle nazistischen Einflüsse aus öffentlichen Einrichtungen, dem Kultur- und Wirtschaftsleben des deutschen Volkes zu entfernen ... Nur dann, wenn Nazismus und Militarismus ausgerottet sind, besteht für das deutsche Volk die Hoffnung auf eine würdige Existenz und auf einen Platz in der Gemeinschaft der Nationen.“ <sup>76)</sup>

Für die praktische Durchführung solcher Absichtserklärungen hatten zumindest die Amerikaner so gut wie kein Konzept und — wie sich nach dem Krieg zeigte — nur bescheidene Mittel <sup>77)</sup>. Selbst auf wissenschaftlichem Niveau hatte man in den USA sowohl von Nazismus wie von Entnazifizierung als auch von der Struktur des Nazistaat-Systems — anders als in der Sowjetunion, wo man es von Anfang an auf die Ausrottung von Großindustriellen und Junkertum abgesehen hatte — keine klaren Vorstellungen. Einer der Beteiligten an der amerikanischen Entnazifizierungs-

politik äußerte sich: „Wir hatten mehr abgebissen, als wir kauen konnten.“ <sup>78)</sup>

Noch Ende Januar 1946 wurde bei der Einschiffung von amerikanischen Besatzungssoldaten nach Deutschland eine im Geiste des Morgenthau-Denkens und im Sinne der bis 1947 gültigen, berichtigten Direktive JCS Nr. 1067 verfaßte Informationsbroschüre über das zu besetzende Land verteilt, in der als Fernziel angegeben wird: „the complete stamp-out of Nazism and fascist ideas, and the re-education of the Germans to the advantages of a decent, responsible self-government.“ <sup>79)</sup> Als Sofortmaßnahme konnte den Besatzungssoldaten nur gesagt werden, sie hätten jeden Deutschen für 24 Stunden am Tage zu bewachen, bis jenes Fernziel erreicht sei.

#### b) Entmilitarisierung

Am 29. November 1943 stellte Stalin in Teheran die Forderung nach der physischen Ausschaltung des deutschen Generalstabs auf: „Wenigstens 50 000 und vielleicht 100 000 Angehörige des deutschen Generalstabs müssen physisch liquidiert werden.“ <sup>80)</sup> Diese Forderung, die von Churchill sofort entschieden zurückgewiesen wurde, scheint zunächst den ideologischen Aspekt der Entnazifizierung zu enthalten. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß es sich hier offenbar auch um das Problem der Entmilitarisierung Deutschlands handelte. Stalin schien die Hinrichtung von 50 000 Offizieren und Sachverständigen ohne Gerichtsverfahren das geeignetste Mittel, Deutschlands militärische Kraft zu brechen.

Die Frage, wie man für mindestens eine Generation die Deutschen davon abhalten könne,

<sup>75)</sup> Minor K. Wilson, ehemals im Stab von General Clay, in der Fernsehdokumentation von Lutz Lehmann: Revolution auf dem Papier. Ein Bericht über das Scheitern der Entnazifizierung, ausgestrahlt von der ARD am 16. Mai 1971.

<sup>79)</sup> United States Forces European Theater. Occupation, o. O. o. J. (nach Ende Januar 1946), S. 5 f.

<sup>80)</sup> TP, S. 554 („At least 50,000 and perhaps 100,000 of the German Commanding Staff must be physically liquidated.“); die sowjetischen Protokolle verzeichnen diese Aussage nicht.

<sup>75)</sup> Vgl. Moltmann, a. a. O., S. 130; — vgl. dazu Blum (a. a. O., S. 238 f.), dessen Darstellungen den Anschein erwecken, Churchill habe dem Morgenthau-Plan völlig zugestimmt.

<sup>76)</sup> TJP, S. 184 f.

<sup>77)</sup> Vgl. dazu Karl-Ernst Bungenstab. Umerziehung zur Demokratie? Re-education-Politik im Bildungswesen der US-Zone 1945—1949, Düsseldorf 1970.

einen dritten Weltkrieg zu beginnen, war auch das Kernproblem des Morgenthau-Plans. Sein Hauptziel war „die Zerstörung der gesamten deutschen Industrie, die der Herstellung von Rüstungsgütern dienen konnte.“<sup>81)</sup> Diese Zerstörung sollte eine totale sein und ohne Ausnahmen vorgenommen werden; keine Region und keine Bevölkerungsschicht sollte weiterhin in einem potentiellen Rüstungsindustriezweig arbeiten. Falls irgendein Bergwerk bestehen bliebe, so fürchtete der von Ressentiments beladene Morgenthau, würden die Deutschen „illegal Kohle fördern. Irgendeiner wird ein Bergwerk im Keller haben. Diese Burschen sind ja so schlau und solche Teufel. Bevor man sich versieht, haben sie wieder ein Heer, das marschiert.“<sup>82)</sup> So war denn die Zerstörung des Ruhrgebiets der Kern des Morgenthau-Plans. Daneben enthielt er Bestimmungen über schnellste Entmilitarisierung der Wehrmacht und des deutschen Volkes. Dies bedeutete Zerstörung des Kriegsmaterials, der Rüstungsindustrie, der militärischen Schlüsselindustrien oder deren Abtransport — bis hin zum absurden Uniformtrageverbot, das auf Vorschlag Roosevelts in den Plan aufgenommen worden war<sup>83)</sup> und selbst für Blaskapellen galt.

Auf der zweiten Konferenz von Quebec, auf welcher der Plan des Finanzministers als Diskussionsgrundlage diente, notierte Morgenthau in seinem Tagebuch: „Bei den Verhandlungen zwischen Präsident und Premier über die besten Maßnahmen, eine deutsche Wiederaufrüstung zu verhindern, wurde die Stilleung von Ruhr- und Saargebiet ein wesentliches Faktum.“<sup>84)</sup> Allerdings behielt der Morgenthau-Plan nicht lange seine Bedeutung für Roosevelt und Churchill<sup>85)</sup>, und die Sowjets, die zwar für Entmilitarisierung durch Erschießen eintraten, sprachen sich von Anfang an

gegen den Morgenthau-Plan aus, da er die Zerstörung jener Industriegebiete vorsah, aus denen sie laufende Reparationen zu erhalten hofften.

Bis zur Konferenz von Potsdam kam es zu keinem gemeinschaftlichen Plan der Alliierten zur Entmilitarisierung Deutschlands, abgesehen von dem Urkundenentwurf der Europäischen Beratenden Kommission „Bedingungslose Kapitulation Deutschlands“ vom 25. Juli 1944, der in Artikel 12 a völlige Entwaffnung und Entmilitarisierung vorsah und dann in Jalta noch modifiziert wurde<sup>86)</sup>. Am 1. Mai 1945 erklärte sich die französische Regierung mit diesem Entwurf einverstanden, jedoch ist er bei der Kapitulation am 7./8. Mai nicht verwendet worden<sup>87)</sup>.

### c) Verwaltung und Kontrolle

Hinsichtlich der Verwaltung Deutschlands ging die Planung der Alliierten entschieden getrennte Wege. Während sich bei den Amerikanern die Auffassung zeigte, in Deutschland so wenig politische Verantwortung wie möglich zu übernehmen und die Deutschen sich selbst zu überlassen, legten es die Sowjets darauf an, durch Einsetzen von deutschen kommunistischen Verwaltungsbediensteten ihre Zone dem sowjetischen Machtbereich einzugliedern. Für die sowjetische Besatzungszone wurde die Methode angewendet, die in Ungarn und Rumänien erprobt worden war: Als erste Besatzungsmacht errichteten die Sowjets in Deutschland Verwaltungsstellen und setzten auf nicht-exponierte, aber wichtige Posten deutsche Kommunisten, die seit Jahren in der Sowjetunion geschult worden waren<sup>88)</sup>.

Die amerikanische Haltung war seit 1944 dazu diametral entgegengesetzt. Als am 19. De-

<sup>81)</sup> Blum, a. a. O., S. 218.

<sup>82)</sup> Ebda., S. 226.

<sup>83)</sup> Vgl. ebda., S. 224.

<sup>84)</sup> Ebda., S. 238.

<sup>85)</sup> Vgl. dazu Churchills Bedenken, in: Churchill, Bd. VI, a. a. O., S. 138 f.

<sup>86)</sup> Siehe Anm. 34.

<sup>87)</sup> Zur Kapitulationsurkunde der Europäischen Beratenden Kommission vom 25. Juli 1944, ihrer in Jalta geänderten Fassung sowie zur endgültigen — militärischen — Kapitulationsurkunde des Obersten Hauptquartiers vgl. Mosely, a. a. O., S. 3039—3042.

<sup>88)</sup> Vgl. dazu Wagner, Die Teilung Europas ... a. a. O., S. 172.



zember 1944 Morgenthau die Nachricht erhielt, daß im besetzten Aachen die Lohn- und Preissituation und die Verteilung von Gütern so schlecht sei, daß, um ein Chaos zu verhindern, die amerikanische Armee die Verwaltung übernehmen müsse, lehnte Morgenthau dies entschieden ab: „Wir wollen diese Verantwortung nicht.“<sup>89)</sup> Damit entsprach er nur der Richtlinie des von ihm verfochtenen Plans: „Die alliierte Militärregierung übernimmt keine Verantwortung für wirtschaftliche Probleme wie Preiskontrolle, Rationierung, Arbeitslosigkeit, Produktion, Verteilung, Konsum, Wohnungswirtschaft, Transportwesen und Wiederaufbau . . . Deutschland sorgt selbst für seine Wirtschaft und seine Bevölkerung.“<sup>90)</sup> Die Verantwortung sollten die Deutschen aber nicht allein tragen, sondern an ihr sollten Nachbarstaaten Deutschlands wie die Sowjetunion, Frankreich, Polen, die Tschechoslowakei, Holland und Belgien, aber auch Griechenland, Jugoslawien und Norwegen teilhaben<sup>91)</sup>.

Die Einsetzung einer neuen deutschen Regierung war von den Alliierten während des Krieges nicht vereinbart worden<sup>92)</sup>; in Anbetracht der totalen Auflösung des deutschen Staats übernahmen die Alliierten — dem Morgenthausehen Denken entgegengesetzt — mit einer von der Europäischen Beratenden Kommission ausgearbeiteten Erklärung am 5. Juni 1945 in Berlin die Regierungsgewalt. Daß die Sowjets jedoch nicht voll hinter dieser Erklärung standen, zeigt die Tatsache, daß sie schon am 31. Juli in Potsdam auf die Errichtung deutscher Zentralbehörden drangen<sup>93)</sup>.

Die höchste Ebene, auf der Deutsche ohne Einmischung fremder Staaten Politik betreiben

<sup>89)</sup> Blum, a. a. O., S. 251.

<sup>90)</sup> Ebda., S. 228.

<sup>91)</sup> Vgl. ebda., S. 229.

<sup>92)</sup> Auf der Moskauer Außenministerkonferenz vom Oktober 1943 machten die Amerikaner den Vorschlag, eine zentrale deutsche Regierung wählen zu lassen, wenn der Demokratisierungsprozeß weit genug fortgeschritten sein würde (vgl. For. Rel. 1943, I, S. 723). Es ist jedoch kein offizieller Beschluß gefaßt worden.

<sup>93)</sup> Vgl. TJP, S. 35 f.

sollten, war nach amerikanischer Vorstellung die der Länder. Der Morgenthau-Plan sah vor, daß in den deutschen Teilstaaten Länder gegründet würden, deren Regierungen „zu gegebener Zeit“ von den — nicht aufgelösten — Kommunalverwaltungen gebildet würden<sup>94)</sup>.

Ähnlich wie nach 1918 zeigten sich auch während des Zweiten Weltkriegs Demokratisierungsabsichten gegenüber Deutschland, vor allem seitens der Westalliierten. Schon der amerikanische Entwurf auf der Moskauer Außenministerkonferenz beruhte neben den Prinzipien der Entmilitarisierung und Entnazifizierung auf dem der Demokratisierung Deutschlands, die in der Freiheit der demokratischen Parteienbildung, der Meinungsäußerung und Versammlung sowie in freien Wahlen bestehen sollte<sup>95)</sup>. Nur ein oberflächlicher Blick in das Staats- und Gesellschaftsleben der Sowjetunion zur Zeit Stalins hätte die Westalliierten gelehrt, daß man dort von einem grundsätzlich verschiedenen Demokratieverständnis ausging und bei Übereinkünften wie dem auf der Moskauer Außenministerkonferenz höchstens Lippenbekenntnisse zur Demokratie im westlichen Sinne lieferte. — Währenddessen verstiegen sich die amerikanischen Planer bis in Detailfragen. Davon ausgehend, daß „die Umerziehung der Deutschen im demokratischen Sinne“ „Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden sei“<sup>96)</sup>, hielt Morgenthau auch schon die praktische Methode parat: „Ehemalige Offiziere der amerikanischen, englischen und russischen Armee müßten die Schulen leiten und den Kindern den wahren Geist der Demokratie beibringen.“<sup>97)</sup> Dieses Vorhaben zeigt zur Genüge, wie wenig die Amerikaner — zumindest Morgenthau — davon wußten, welche Art von Demokratie die sowjetischen Offiziere wohl gelehrt hätten.

Zur Überwachung der Durchführung von Bestimmungen, die Deutschland in einer Kapi-

<sup>94)</sup> Vgl. Blum, a. a. O., S. 228.

<sup>95)</sup> Vgl. For. Rel. 1943, I, S. 723.

<sup>96)</sup> Blum, a. a. O., S. 209.

<sup>97)</sup> Ebda., S. 217.

tulationsurkunde auferlegt werden sollten, mußte ein Kontrollapparat geschaffen werden. Hierzu sind seit Februar 1944 in der Europäischen Beratenden Kommission mehrere Vorschläge gemacht worden, die zu dem Abkommen vom 14. November 1944<sup>98)</sup> führten, dessen Bestimmungen seit dem 1. Mai 1945 auch für Frankreich galten.

Dieses Abkommen über die Kontrolleinrichtungen machte die vier Oberbefehlshaber der Besatzungszonen zum Alliierten Kontrollrat und bestimmte sie zu Trägern der obersten Gewalt in Deutschland. Ein Koordinierungsausschuß bediente sich zur Durchführung der Kontrollratsbeschlüsse eines Kontrollstabes. Unabhängig vom Alliierten Kontrollrat, der für alle Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen zuständig war, arbeitete nach dem Abkommen die Berliner Kommandantur, die sich aus vier von ihren Zonenbefehlshabern ernannten Kommandanten zusammensetzte.

### III. Zusammenfassung

Generell ist zu sagen, daß bis zur Potsdamer Konferenz die Alliierten kein einheitliches Konzept entwickelt hatten.

In einzelnen Fragen ist Übereinstimmung erzielt worden, so z. B. als es darum ging, die polnische Westgrenze an die Oder zu verschieben; aber schon die Neiß-Regelung wurde einseitig von den Sowjets vorgenommen. Grundsätzliche Einigkeit bestand auch hinsichtlich der Teilung Deutschlands, obgleich durch Churchills Veto in Jalta ein Beschluß nicht gefaßt wurde. Im Detail unterschieden sich aber vor allem die amerikanischen von den englischen Teilungsplänen, wie überhaupt Roosevelt eine von Churchill völlig verschie-

dene Europa- und Rußlandpolitik zu verfolgen schien. In der Frage der französischen Beteiligung an der alliierten Deutschlandpolitik waren sich zwar die USA, Großbritannien und Frankreich weitgehend einig, befanden sich jedoch nicht in Übereinstimmung mit der UdSSR.

Im allgemeinen waren sich die Alliierten auch im Hinblick auf Entnazifizierung und Entmilitarisierung einig, konnten im einzelnen aber wiederum zu keinem gemeinsamen Konzept gelangen: Während die Russen z. B. eine personelle Entmilitarisierungspolitik betreiben wollten, versuchten die Amerikaner, die Entmilitarisierung ideologisch-strukturell, d. h. im Zusammenhang mit Umerziehung und Entindustrialisierung durchzusetzen.

Besonders hervorzuheben ist, daß Uneinigkeit nicht nur zwischen den Alliierten, sondern auch bei den Verbündeten selbst herrschte, beispielsweise sowohl bei Engländern als auch bei Amerikanern und Russen bezüglich der Teilung, die jeweils die führenden Kräfte bejahten, die Fachleute aber ablehnten. George F. Kennan, der als amerikanischer Diplomat viele Jahre hindurch in Berlin Erfahrungen mit den Deutschen sammeln konnte, lehnte schon 1943 die später von Truman versuchte Entnazifizierungspolitik als undurchführbar, unwirksam und darüber hinaus als unnötig ab<sup>99)</sup>; bei den Amerikanern ist weiterhin auf die Auseinandersetzungen um den Morgenthau-Plan hinzuweisen, die schließlich in der sogenannten „Washington-Kontroverse“ zwischen Finanzministerium und Präsident einerseits und Kriegs- und Außenministerium andererseits endeten. Unter diesem Aspekt der nur teilweise erreichten Einigkeit zwischen den Alliierten und den wenig planvollen Vorstellungen ist die historische Bedeutung der Kriegskonferenzen wesentlich einzuschränken.

<sup>98)</sup> Deutscher Text des Abkommens in MJ, S. 116—119.

<sup>99)</sup> Kennan, a. a. O., S. 185.



## **Johannes Preisinger: Neue Institutionen für Europa? Die institutionelle Reformdiskussion zur europäischen Integration**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42-43/72, S. 3—14

In den letzten Jahren sind mehrere Fortschritte in der europäischen Integration erzielt worden. Vor allem der begonnene Aufbau der Wirtschafts- und Währungsunion stellt einen Markstein auf dem Weg von der Zollunion zur Wirtschaftsgemeinschaft dar und führt mit der Kontroversität von wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu einer europäischen Innenpolitik in absehbarer Zeit. Daneben ist auch im Bereich der Außenbeziehungen die Ergänzung des gemeinschaftlichen Außenhandels durch eine außenpolitische Zusammenarbeit eingeleitet worden. Da die europäischen Verträge den institutionellen Prozeß vor allem für die Aufbauphase vorgezeichnet haben, verlangt die fortschreitende Gemeinschaftsbildung nunmehr neue Überlegungen der Arbeitsweise der europäischen Institutionen. Die vorgeschlagenen Reformen gehen einmal von der Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen, zum anderen von der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit neben den Römischen Verträgen aus. Die diesen Konzepten zugrundeliegenden verfassungstheoretischen Idealtypen des Bundesstaates und des Staatenbundes erlauben jedoch heute keine hinlängliche Erfassung der europäischen Integration mehr. Als brauchbares Erklärungsmodell der europäischen Gemeinschaftsbildung wird das regionale Konkordanzsystem vorgeschlagen, das gerade von einem komplexen Interaktionssystem der verschiedenen nationalen und supranationalen Akteure ausgeht. In diesem Rahmen werden dann institutionelle Einzelvorschläge — wie die Europa-Minister und das Politische Sekretariat — zur Verbesserung der systemaren Leistungsfähigkeit und zur Koppelung der gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Kooperationsprozesse diskutiert. Für eine Vertiefung der politischen Legitimation bei fortschreitender Gemeinschaftsbildung wird sodann die Rolle des Europaparlaments und die politische Kontrolle der anderen Entscheidungsfaktoren behandelt.

## **Siegfried Koß: Vorstellungen der Alliierten von Nachkriegs-Deutschland.**

### **Planungen zwischen 1943 und 1945**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42-43/72, S. 15—30

Der Artikel verfolgt im wesentlichen zwei Ziele: Er will erstens darlegen, daß die Anti-Hitler-Koalition der Hauptverbündeten des Zweiten Weltkriegs nur als eine militärische, nicht aber als eine politische gewertet werden darf — zumindest nicht als eine politische Allianz, die voll funktionsfähig war. Die Untersuchung hat ergeben, daß Sowjets, Engländer und Amerikaner auf wichtigen Gebieten ihrer Politik gegenüber Deutschland (Frage der deutsch-polnischen Grenze, der Teilung Deutschlands, Problematik um Besatzungszonen, Entnazifizierung und Umerziehung) Einigung nur in grundlegenden Zügen, jedoch kaum eine Einigung über die praktische Durchführung ihrer Politik erreichen konnten.

Zweitens soll in verstärktem Maße auf die Rolle der Amerikaner bei den alliierten Kriegskonferenzen aufmerksam gemacht werden. Man ist heute geneigt, besonders die deutsche Teilung einseitig als Produkt kommunistischer Weltrevolutions-Politik zu betrachten. Eine eingehende Darstellung amerikanischer Teilungsgedanken seit Anfang 1942 — also sofort nach dem Kriegseintritt der USA — soll hier das Geschichtsbild von den Vorstellungen der Alliierten über das Nachkriegs-Deutschland entsprechend ergänzen.