

Belgien als Objekt und Subjekt europäischer Außenpolitik

Historische Fallstudie zu den politischen Determinanten und Möglichkeiten eines kleinen europäischen Landes

HORST LADEMACHER

Professor emeritus Dr., Neuere und Neueste Geschichte – Münster

1. AUßENPOLITISCHE BEDINGUNGEN DER STAATSWERDUNG

Bei einer Überschau über die Entwicklung der belgischen Neutralität gilt wohl jener Satz des Schweizer Völkerrechtlers Max Huber, daß die Frage nach dem, was über das Recht hinausgehe oder was gerade noch damit vereinbar sei, für das Völkerrecht seine besondere Bedeutung habe, weil dieses in sehr vielen Punkten unsicher sei und sowohl die richterliche Entscheidung als auch die Exekution sich schwierig gestalte oder fast unmöglich zu erreichen sei. Wenn es sich gar wie im Kriege um ungeheure Spannungen und größte Gegensätze der Interessen handle, dann enthalte die Möglichkeit, eine Rechtsbeziehung aufrechtzuerhalten, weniger eine rechtliche als eine komplexe politische Problematik. Das gelte ganz gewiß für die Neutralität (Huber, 1957, 279 f.). Der amerikanische Politikwissenschaftler Hans J. Morgenthau hat um die Mitte des 20. Jahrhunderts in einer, wenn man so will, ergänzenden politikwissenschaftlichen Analyse der Einordnung von Groß- und Kleinstaaten und ihres Verhältnisses zueinander festgestellt, eine zweit- oder drittrangige Nation habe nur dann eine Chance, ihre Neutralität gegenüber Großmächten zu wahren, wenn ein Gleichgewicht zwischen den letztgenannten jeden einzelnen davon abhalte, diese Neutralität zu verletzen (Morgenthau, 1958, 196). Ob man, wie der vorgenannte Huber es getan hat, in diesem Zusammenhang von einer Leidensgeschichte der Neutralen reden soll, mag dahingestellt bleiben, Tatsache ist jedenfalls, daß die politikwissenschaftliche Analyse in ihrem Gehalt nicht neu ist, sondern sowohl den zeitgenössischen politischen Akteuren als auch den Betrachtern des 19. Jahrhunderts als Ausgangspunkt politischen Handelns bekannt war. So hat Pierre de la Gorce, Historiker des Zweiten Französischen Kaiserreiches, für seine Zeit, das 19. Jahrhundert, praktisch politische Handlungsanweisungen gegeben,

wenn er feststellt, es sei das Schicksal der kleinen Staaten, in nimmermüdem Eifer die Schliche der Großmächte zu ergründen, um aus dem politisch-diplomatischen Spiel Zeichen der Gefahr für die Sicherheit des Landes herauszulesen.

Solche Aussagen skizzieren durchaus die Lage Belgiens zumindest für das 19. Jahrhundert und eigentlich auch noch darüber hinaus bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges. Das neutralisierte Belgien hat solche Erfahrung vor allem in den ersten acht Jahrzehnten seiner außenpolitischen Geschichte in vollem Umfang auskosten und die Möglichkeiten der eigenen Bewegungsfreiheit abwägen müssen. Am Anfang des Weges stand eine revolutionäre Staatsgründung, als Ergebnis eines schon von Zeitgenossen (Talleyrand) 1815 beobachteten Separationszwangs – eine Staatsgründung, die das internationale Gremium der Großmächte mit dem völkerrechtlichen Servitut der Neutralisierung belastete. Wenngleich schon der Wiener Kongreß im Falle Schweiz und Krakau zum Mittel der Neutralisierung gegriffen hatte, um eine einmal geschaffene Ordnung zu stabilisieren, dann blieb doch solche völkerrechtliche Tradition für das junge belgische Staatsgebiet insofern ein Novum, als der schon seit Jahrhunderten politisch-strategisch so umstrittene ehemals spanisch- und österreichisch-niederländische Raum zum erstenmal in seiner wechsellvollen Geschichte aus seiner territorialen Bindung an die eine oder andere Großmacht herausgehoben wurde. Es ist gewiß zu begreifen, daß die Neutralisierung unter den gegebenen außenpolitischen Verhältnissen und nationalpolitischen Tendenzen der Zeit die vielleicht einzig mögliche Form der Stabilisierung für diesen politisch so empfindlichen geographischen Ort Europas darstellte, allein, es läßt sich ebenso gewiß nicht darüber hinwegsehen, daß die neue Existenzgrundlage zwar einen internationalen Status bezeichnete, der Begriff jedoch zunächst ohne klar umschriebenen Inhalt blieb und letztlich in seiner allgemeinen Formulierung ohne detaillierten Rechtsinhalt zur Diskussion stand. Das ergibt sich deutlich aus dem Londoner Protokoll vom 20. Dezember 1830, in dem die Mächte in Artikel 7 die Unabhängigkeit Belgiens stipulierten. Das Dilemma der Mächte wurde wenige Monate später besonders deutlich in einer weiteren Londoner Verhandlungsrunde in dem Satz: "Chaque nation a ses droits particuliers: mais l'Europe aussi a son droit; c'est l'ordre social qui le lui a donné".¹ Hier ging es doch einerseits um die Anerkennung des nationalstaatlichen Prinzips und andererseits um den Fortbestand der auf dem Wiener Kongreß begründeten Rechts- und Staatenordnung. Darauf ist kurz einzugehen. Wenn der zuvor zitierte Huber von der Leidensgeschichte der Neutralen spricht, dann sollte

¹ *Recueil de pièces diplomatiques relatives aux affaires de la Hollande et de la Belgique en 1830 et 1831*, I, La Haye 1831, Protokoll Nr. 19, 19. Februar 1831.

für Belgien konkret von einer dichten politischen Erfahrung mit den benachbarten Großmächten die Rede sein. Das Land hatte es doch von nun an nicht nur mit einer Begrenzung der außenpolitischen Aktion zu tun, sondern im gleichen Umfang auch mit der Frage nach dem Neutralitätsgehalt innenpolitischer Maßnahmen auf wirtschafts- und militärpolitischem Gebiet. Selbst die staatspolitische Struktur entwickelte sich anfänglich zu einem Kernpunkt der Auseinandersetzung. Damit ist ein für die europäische Staatenordnung gewiß wesentliches Problem der Neutralisierung angeschnitten: die Frage nach der Kompatibilität eines internationalen Servituts mit einem nationalrevolutionären Aufschwung, in dem die Nation nach absolut entscheidungsfreier Staatlichkeit drängte. Daß es sich bei der belgischen Revolution um eine echte, auf Unabhängigkeit zielende nationalrevolutionäre Bewegung handelte, wenngleich es Strömungen gab, die an ein Verbleiben beim Haus Oranien oder an einen Anschluß an Frankreich dachten, darf als unbestritten gelten (Stengers, 1951, 993 ff.). Es geht in diesem Zusammenhang der Nationswerdung freilich noch um einen komplexeren Zusammenhang, der außenpolitisch relevant war, um die Beziehung von Nation und Gesellschaft in der revolutionär geprägten Neuzeit. Beide sind zu verstehen als Produkte des Emanzipationsprozesses, in dem sich im Zuge der industriellen Revolution die neuen gesellschaftlichen Mächte als Nation gruppierten, die mit der industriellen Arbeitswelt aufkommen. Konkret heißt dies: als Repräsentanten der Nation traten die den technisch-industriellen Fortschritt und die politisch-soziale Diktion bestimmenden Bürger auf (Conze, 1964, 1 ff.). Es ist die politisch-wirtschaftliche Modernisierung der Welt, die eigentlich von einem aktionsfreudigen Selbstverständnis her eine Begrenzung der Aktivität nicht mehr vertrug. Von daher auch das Wort von der Hermaphroditen-Stellung des jungen Staates. Es fiel in der Diskussion der Londoner Ergebnisse in der Brüsseler Kammer.

Die zuvor apostrophierte Rechts- und Staatenordnung, wie sie in Wien konzipiert worden war, unterlag dem Prinzip der Legitimität und stand unter diesem Aspekt deutlich in Gegensatz zu den Modernisierungstendenzen mit ihrem modernen Verfassungsanspruch. Das heißt, innenpolitische Entwicklungen wurden von den konservativen Mächten mit Argwohn ob der möglichen außenpolitischen Folgen betrachtet. Belgien selbst brachte sich mit einer Verfassung ins Spiel, die von europäischen Liberalen als nachgerade vorbildlich angesehen wurde, von den Vertretern der Legitimität freilich in die Nähe Frankreichs und damit in die Nähe des früheren Störenfrieds der europäischen Ordnung gerückt wurde. Aber mehr noch: Wie die wirtschaftliche Entwicklung auch ein Konkurrenzdenken unter den Mächten zeugte, das in späteren Jahrzehnten nicht nur in Europa herrschte, sondern weit über die

Grenzen des Kontinents hinaus auf den Weltmarkt ausgriff (Imperialismus) und die Position des neutralisierten Staates erschwerte, so brachte sie schon recht bald auch die sozialpolitischen Folgen insofern ins politische Spiel, als die Frage nach einer liberalen Konstitution zu einer solchen nach Demokratisierung umformuliert wurde. Das heißt die französische Revolution von 1848 wurde von den konservativen Mächten als eine Bedrohung und damit als potentielle Störung des europäischen Gleichgewichts angesehen. Das Gleichgewicht mit dem Zentrum Belgien also als eine Funktion der Abwehr von Revolution, die bei der Verfassungsfrage anfangen und bis hin zum Problem der sozialen Gerechtigkeit reichen konnte. Die Belgier haben diese sicherlich nicht nur vermeintliche revolutionäre Bedrohung in nimmermüder und tiefgründiger diplomatischer Tätigkeit, auf die sich die Regierungspolitik stützen konnte, überwunden, wobei ihnen die Fortschrittlichkeit der eigenen Verfassung entgegenkam sie haben zugleich den Nachweis der Zuverlässigkeit, den außenpolitischen Status quo aufrechtzuerhalten, erbracht (Lademacher, 1971, 126 ff; 1998, 351 ff.).

Mit Blick auf die Erfahrungen Belgiens, wie sie im Revolutionsjahr 1848 gemacht wurden, sei auf die in der Literatur vorgetragene Behauptung hingewiesen, das 19. Jahrhundert sei die goldene Zeit der Neutralität gewesen (Frei, 1967, 15). Das mag richtig sein, solange es sich um eine souveräne Entscheidung eines Staates für Neutralität als Ausfluß etwa rationaler Interessenpolitik handelte, und man wird im Ausblick auf die Jahrhundertwende gar festzustellen haben, daß die normative Kraft der souveränen politischen Entscheidungsfreiheit immerhin im 2. Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen zu einer positivrechtlichen Grundlage dieser außenpolitischen Verhaltensweise heranwuchs. Für den belgischen Status will es freilich zunächst einmal zweifelhaft erscheinen, ob das Epitheton *golden* angebracht ist. Denn die Neutralisierung bot sich in ihrem Ursprung als das genaue Gegenteil politischer Entscheidungsfreiheit und fand ihren eigentlichen Sinn in der außenpolitischen Beschränkung. Dem "ewig neutralen" Belgien wurde dieser Status als Servitut zu Lasten der souveränen Staatlichkeit aufgebürdet. An die Stelle der freien ad hoc-Entscheidung entsprechend dem außenpolitischen Interesse eines Staates trat die Mächtegarantie, deren Schutzcharakter nicht nur eine Begrenzung politischer Tätigkeit nach außen, sondern darüber hinaus auch einen Rechtsanspruch gegenüber der inneren Struktur des Staates implizierte. Folgt man dem diplomatischen Eiertanz, der in den belgischen Gesandtschaften in Europa 1848 vollzogen wurde und auch vollzogen werden musste, dann wird die Begrenzung des Handelns, das nur auf Wahrung des Status quo gerichtet sein konnte, recht deutlich. Das fand sich alles nirgends expressis verbis formuliert und ist

auch niemals in die reine Sphäre des Rechts emporgehoben worden, wenn gleich schon früh vor allem auf belgischer Seite eine Klärung dieses Fragenkomplexes angestrebt wurde, wie etwa die Auftragsarbeit des Löwener Hochschullehrers und Juristen W.A. Arendt zeigt.²

Das hier für die belgischen Interessen so relevante europäische Gleichgewicht zu halten, war im europäischen Mächtekonkordat insofern kein leichtes Unterfangen, als die sich im Zuge der hier zuvor schon apostrophierten Modernisierung durchsetzende rasante Entwicklung bei der Industrialisierung zu einem die Weltwirtschaft erfassenden Konkurrenzdenken im Sinne des integralen Nationalismus führte. Aber ehe noch diese Zeit der besonderen Erschwernis eines internationalen Statuts wie die garantierte Neutralität anbrach, hatte sich Belgien mit den Wechselfällen dieser völkerrechtlichen Satzung auseinanderzusetzen. Das Land musste von Beginn an begreifen, dass sich die Beobachtung gar nicht so sehr um den Schutz und die Garantie seiner Souveränität und Integrität konzentrierte, sondern sich letztlich viel eher um das fortdauernde Erfordernis drehte, das Recht auf staatliche Existenz durch Wohlverhalten nachzuweisen. Gleich in den ersten Jahrzehnten stand doch die Frage zur Erörterung, ob sich denn ein neutralisiertes Land bewaffnen dürfe (etwa die Festungsfrage) und ob das Institut *Völkerrecht* letztlich mehr sein solle als eine "*force morale*". Und offensichtlich scheint der Status des Neutralisierten während des Krim-Krieges gar die Frage ins Spiel gebracht zu haben, ob Belgien denn Waffen an "ausgewählte" Garantiemächte liefern dürfe. Mancherorts schien man "*neutralité*" mit "*impuissance*" zu verwechseln. Da kamen darüber hinaus Animositäten auf, als es um Fragen einer belgisch-französischen Zollunion oder welcher wirtschaftlicher Verbindung auch immer ging. Solange sich der Freihandelsgedanke noch nicht durchgesetzt hatte, musste jedes wirtschaftliche Präferenzsystem Argwohn wecken, wenn noch dazu der neutralisierte Staat als eine nationalrevolutionäre Gründung und somit als Verstoß gegen die guten Sitten des überkommenen Legitimitätsprinzips begriffen und in die geistige Nähe Frankreichs gerückt wurde (Lademacher, 1987, 104 f.).

² W.A. Arendt erhielt vom belgischen König Leopold I. den Auftrag, eine Rechtsstudie über die belgische Neutralität vorzulegen. Das Ergebnis war die Untersuchung *Essai sur la neutralité de la Belgique, considérée principalement sous le point de vue du droit public*, Bruxelles u.a 1845. Die umfangreiche Arbeit des Arendt muß als die erste umfassende und zugleich offizielle Deutung der belgischen Neutralität von belgischer Seite angesehen werden.

2. REALPOLITIK UND DIE SCHWIERIGKEIT DES VERTRAUENS IN DIE POLITISCHE MORAL

Im Anschluß an diese allgemeine Bemerkung zur Position Belgiens ist die Aufmerksamkeit den 60er bis 80er Jahren zuzuwenden, die eine neue Phase der europäischen Mächtekonstellation einleiteten und in denen sich die Schwierigkeiten, die sich aus dem festgeschriebenen Status ergaben, durch den Fortfall des in der Revolutionszeit 1848 endgültig ins *Aus* beförderten Legitimitätsprinzips letztlich noch erhöhten. Die Gefahren für den noch relativ jungen Staat lagen gewiß in der Expansionstendenz Napoleons III., folgten sicherlich auch aus dem unbedingten Willen Bismarcks, die deutsche Einheit durchzusetzen, aber sie ergaben sich auch ganz allgemein und vor allem aus der Popularisierung eines Anspruchs, in dem sich die Ausbildung zur Großstaatlichkeit als nachgerade naturgesetzlicher Prozeß bot. Das galt für den französischen Kaiser, der von der einer großen Macht immanenten Tendenz zu weiterer Ausbreitung und zugleich von der Auflösung jeglicher Kleinstaatlichkeit sprach, das galt für Preußen-Deutschland, wo ein Gemenge von historischen Romantizismen mit ihren entsprechenden Ableitungen und naturwissenschaftlich-evolutionistischem Denken zwar nicht über die Grenzen zum Nachbarn hinausreichte, in seiner Forderung nach Realisierung aber Gefahren für den Nachbarn barg. Es galt das Wort von der *Realpolitik*, das sich in ganz konkreter Anwendung bei dem dieses Wort prägenden deutschen Historiker August Ludwig von Rochau definiert findet, wenn er im Oktober 1866 im Blick auf die preußisch-österreichische Auseinandersetzung schrieb:

"Mit dem Erfolge wird sich Preußen ein unermessliches Verdienst um die Sache der Nation erworben und dem öffentlichen Recht Europas eine unerschütterliche Grundlage geschaffen haben, ohne den Erfolg hat sich Preußen einer schweren Veründigung an Mit- und Nachwelt schuldig gemacht... denn der Erfolg ist der Urteilsspruch der Geschichte, des Weltgerichts, der höchsten Instanz, vor der es keine Appellation in menschlichen Dingen gibt" (Faber, 1966, 22).

Wenn da weiterhin von den "Lebensbedingungen der Nation" gesprochen, die Tendenz zur Großstaatbildung begrüßt, der Kampf ums Dasein als Prinzip der historischen Gerechtigkeit deklariert wurde, dann waren dies doch ideologisierte Phänomene einer Politik um jeden Preis, die im vorliegenden Fall ihre Rechtfertigung aus dem nationalrevolutionären Nachholbedarf in Preußen-Deutschland schöpfte. Mit der *Realpolitik* wurde eine politisch-ideologische Entourage abgesteckt, die Europa zu einer Veranstaltung konkurrierender Nationalstaaten machte. Die Besorgnisse, die 1848 auftauchten, weil die

innere Entwicklung in einigen Staaten auch das außenpolitische Gefüge in seinen Grundfesten zu sprengen drohte, wuchsen auf belgischer Seite, als wenig später das alte Europa den modernen Nationalismus pflegte und damit zugleich in die Phase der Realpolitik eintrat. Es war schon richtig, wenn zu dieser Zeit (1864) der amerikanische Gesandte in Dänemark, Pike, analysierte:

"Die abhängigen Mächte Europas nehmen notwendigerweise einen erniedrigten Rang ein. Die großen Mächte behandeln sie so, wie sie ihresgleichen niemals zu behandeln wagen würden" (Boogman, 1980, 68).

Und Belgien gehörte in dieser Zeit ebenso wie Dänemark und die Niederlande zu den Mächten zweiten oder dritten Ranges. Angesichts dieser Lage fragte es sich speziell mit Blick auf Belgien, welchen Stellenwert eigentlich noch das Völkerrechtsinstitut der garantierten Neutralität hatte, wenn kein europäisches, sondern ein jeweils nationales Interesse verfolgt wurde und wenn Belgien im Zuge des Großstaatsdenkens durchaus ins Expansionskalkül einbezogen wurde. Schon 1855 hatte Palmerston doch im britischen Unterhaus geäußert, er glaube nicht daran, daß man in Verfolgung nationaler Interessen das Territorium neutraler oder neutralisierter Staaten schonen werde.³ Es trat jene Situation ein, die schon 1849 Jean Baptiste Nothomb gegenüber einem österreichischen Diplomaten geäußert hatte: "Toute modification sur le continent européen menacerait l'existence même de la Belgique" (Guichen, 1925, X). Der Krimkrieg und dann vor allem der italienische Krieg zeigten, dass die europäische Lage viel zu unsicher geworden war, als dass die belgische Neutralität tatsächlich noch eine Sicherheitsgarantie hätte sein können. Während die Preußen im Frühjahr 1859 im Raum Aachen, Frankreich bei St. Omer und Chalons Truppen konzentrierten, Moltke in Berlin einen Plan ausarbeitete, der Belgien als strategisches Vorfeld einbezog, wurde darüber hinaus der belgische Gesandte in Berlin über die militärische Kapazität seines Landes für den Fall einer Neutralitätsverletzung befragt – für den Fall zugleich, dass die Garantiemächte anderweitig gebunden waren und ihren Garantieverpflichtungen nicht nachkommen konnten (Lademacher, 1987, 104 f.). Vorherrschendes politisches Element jener Jahre 60 war die 1848 *ad acta* gelegte, dann in den 60er Jahren von Bismarck neuaufgelegte Einigungspolitik unter preußischem Führungsanspruch und das Verhalten Napoleons III. gegenüber den preußischen Intentionen. Die prekäre Lage Belgiens ergab

³ Siehe Hansard's Parliamentary Debates, CXXXVIII col. 1748. "I am not disposed to attach very much importance to such engagements, for history of the world shows that when a quarrel arises and a nation makes war, and thinks it advantageous to traverse with its army such neutral territory the declarations of neutrality are not apt to be very religiously respected."

sich daraus, daß das Land immer in Bedrängnis kommen konnte, gleichviel ob es zu preußisch-französischen Vereinbarungen über Kompensationsgeschäfte kam oder nicht. Es war die Lage des Odysseus zwischen Scylla und Charybdis. Mehr denn je zuvor geriet Belgien in die Diskussion über seine Verfügbarkeit zum Nutzen der Großmächte. Da war durchaus die Rede von einer möglichen Annexion durch Napoleon III. Die Frage stellte sich im Zusammenhang mit den Mutmaßungen über Frankreich letztlich ganz einfach: Für die belgischen Regierungskreise war es wichtig zu wissen, ob denn Preußen eine zuverlässige Garantiemacht mit Blick auf die Londoner Verträge war, also gegebenenfalls zur Verteidigung des Landes sich gehalten fühlte und ob das Land darüber hinaus seinerseits aus dem Wunsch nach Durchsetzung der eigenen nationalen Interessen den militärisch wohl unterlegenen, möglicherweise aber im Wege stehenden kleinen Staat Belgien nicht einfach überlaufen würde. Kurz, es stellte sich die Frage nach der Glaubwürdigkeit preußischer Politik und damit seines die Politik leitenden Ministerpräsidenten. War Preußen bereit, seine Vormachtstellung in den deutschen Territorien und seine Politik der Einheit auszubauen und fortzuführen und dabei französischen Gegendruck unter allen Umständen zu vermeiden, indem es Napoleon gegenüber Belgien freie Hand ließ? Die Konstellation der Zeit hatten belgische Diplomaten und Politiker durchaus begriffen, aber sie waren unsicher ob der Intentionen. Dazu ist festzustellen: Wäre es hart auf hart gekommen, dann hätte Bismarck kaum Skrupel gehabt, auch wenn es ihm nicht als die unbedingt beste Lösung erschien. In einem Schreiben an seinen Gesandten in London, Bernstorff, hieß es 1867:

"Aus der Existenz Belgiens eine Existenzfrage für uns zu machen, haben wir keine Veranlassung, wenn eine Nachgiebigkeit nach dieser Seite hin einmal der Preis oder die Bedingung eines für uns und Deutschland notwendigen Verhältnisses zu Frankreich werden sollte. Wir sind natürlich weit davon entfernt, Belgien mutwillig und ohne Not preiszugeben, aber wir dürfen uns nicht verhehlen, daß Umstände eintreten können, in welchen wir, um nicht unter ungünstigen Chancen uns Frankreich gegenüberzustellen, die Vorteile und Nachteile solcher Konzession in ernste Erwägung ziehen müßten. Die Nachteile liegen, wie ich schon oben angedeutet, weniger in dem Verlust Belgiens für uns als in der Gefährdung unserer Beziehungen zu England, welches mit mehr oder weniger Recht fortfährt, einen überwiegenden Wert auf die Erhaltung Belgiens, als ein Moment seiner kontinentalen Politik, zu legen. Aber England hat sich seit einer geraumen Zeit so vollständig in der kontinentalen Politik effaziert, daß wir nicht wissen, wie weit wir dasselbe in unsere eigenen Berechnungen hineinziehen können" (bei Oncken, 1926, 183 ff.).

So lange in der Tat die Konstellation so lautete – und die belgischen Diplomaten in London bestätigten dies – standen für Preußen die von Frankreich

gebotenen Vorteile im Vordergrund, die keine Rücksichtnahme auf die völkerrechtlich garantierte Integrität des kleinen Landes erlaubten. Für den Fall, daß Großbritannien bekundete, sich für die belgische Unabhängigkeit schlagen und die nationale Politik Preußens unterstützen zu wollen, ließ sich durchaus eine für die Integrität Belgiens günstige Politik führen. Andere Quellen zeigen, daß Bismarck für den Fall einer französischen Expansion auf Kosten Belgiens bereit war, von einem "natürlichen Machtzuwachs" Frankreichs zu sprechen, wie es durch Nationalität und Sprache und durch das defensive System Frankreichs vorgezeichnet wurde. Und die Überlegungen, die Bismarck anstellte, teilte in größerer Form von der Gegenseite her noch der französische Außenminister Rouher, der nicht bereit war, Belgien als eine Nation zu bezeichnen, als es um die Frage französischer Kompensationen in Belgien ging.⁴

Von den vorgenannten ganz konkreten Überlegungen des preußischen Ministerpräsidenten wusste man in Brüssel nichts. Aber man konnte aus der gegebenen Konstellation heraus zwei und zwei zusammenzählen, um zwischen Glaube und Hoffnung zu schwanken, Vertrauen und Misstrauen in die Machtpolitik und ihre Grenzen gleichzeitig zu hegen. Hier hinein fügt sich sehr wohl die vielleicht etwas dramatisch überzogene, gleichwohl richtige Aussage des Emile Banning, Generaldirektor im belgischen Außenministerium und hier neben Nothomb und Auguste Lamermont und später auch Léon Arendt als eine der tragenden Figuren der belgischen Außenpolitik zu bezeichnen. Wie hieß es doch in einer Schrift, die er schon 1865 über sein Land verfasste:

"Sanglante, mutilée, rongée sur toutes les frontières, mais pleine d'une vigueur juvénile, prête à étonner le monde par les prodiges de sa vitalité et la sagesse de son gouvernement".⁵

An der "wunderbaren Vitalität" und an der "Weisheit der Regierung" kann angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung und auch der Fährnisse der Außenpolitik sicherlich kein Zweifel bestehen. Das letztgenannte Epitheton wird durch die hohe Qualität der belgischen Diplomatie belegt, der Kaiser Wilhelm II. im Ersten Weltkrieg nach Durchsicht der *Belgischen* Aktenstücke höchstes Lob zollte (Lademacher, 1971, 479). Aber gerade im Zusam-

⁴ Das wird deutlich im Memorandum von Rouher an Napoleon III., der sich als Belohnung für ein französisches Stillhalten bei der Bismarckschen Einigungspolitik in Belgien schadlos halten wollte. Er vertrat die Ansicht, daß es keine belgische Nation gebe. Dokument bei Oncken (1926, II, 81 ff.).

⁵ E. Banning, *Les traités de 1815 et la Belgique. Mémoire publié pour la première fois, d'après le manuscrit original, avec un avant-propos de Pierre Nothomb*, S. 12.

menhang mit Banning, der nicht unbedingt ein Freund Preußen-Deutschlands genannt werden kann, und mit Blick auf die Jahre um den Deutsch-Französischen Krieg sei doch auf ein anderes Phänomen hingewiesen. Es kamen doch in liberalen und liberal-katholischen Kreisen Gedanken auf, die das Heil der belgischen Fortexistenz bei allem Selbstbewusstsein, das sich in diesen Schichten entwickelt hatte, in einem größeren staatlichen Zusammenhang sahen – einem Zusammenhang, der die Funktion eines Pufferstaates einnehmen sollte. Aus der Not der Neutralisierung war die Tugend einer europäischen Funktion als Pufferstaat zu machen. Banning selbst schlug eine Gruppierung von kleinen Staaten Europas vor, die sich zwischen Romanen und Germanen zu *konstituieren*, eine Annäherung zwischen den *Rassen* in die Wege zu leiten und somit den Frieden Europas zu fördern habe. Dies entsprach der Vorstellung, die die belgischen Historiker Théodore Juste und Etienne Constantin Gerlache hegten, wenn sie Belgien nicht nur als Barriere zwischen Frankreich und Deutschland, sondern zugleich als Mittler zwischen der romanischen und germanischen Kultur betrachteten (Boogman, 1961, 63ff; Tamse, 1965). Die Föderation wie sie Banning vorschwebte, enthielt ein um Luxemburg, Niederländisch-Limburg und vielleicht auch Seeländisch-Flandern vergrößertes Belgien als Kernland. Mit diesem größeren Belgien waren ein von Preußen losgelöstes autonomes und neutrales Rheinland und, wenn möglich, auch die Niederlande wirtschaftlich und politisch eng zu verbinden. Es war so etwas wie eine erste territoriale Voraussetzung für die künftigen Vereinigten Staaten von Europa. Dazu gehörte der Griff in die Geschichte: die Erwähnung Austriens sowie der Hinweis auf die am brabantischen Hof gepflegte übergreifende lothringische Tradition. Dazu zählte auch der Bericht über die burgundischen Herzöge als Nachlaßverwalter der brabantisch-lothringischen Politik. Wenn Banning dann noch auf die burgundischen Bestrebungen nach dem Rhein als Grenze und schließlich auf den Plan des britischen Außenministers Castlereagh wies, den Oranier an den Rhein zu bringen, dann hatte er doch eine abgerundete historische Begründung seiner aktuellen Forderung gegeben (Boogman, 1961, 63 ff.). Ein solches Denken war dem belgischen Kabinett nicht fremd, ja, man wird sagen dürfen, daß derlei Überlegungen zum Tätigkeitsfeld belgischer Außenpolitik in europäischen Krisenzeiten zählten. Da ging es auch etwa um engere Beziehungen zu den Niederlanden, die Premier Charles Rogier gar eine *union intime* genannt wissen wollte und die letztlich nur noch eine Verwaltungstrennung kennen sollte. Konsequenterweise hob er die Lösung des Wiener Kongreß unter der Voraussetzung einer solchen Verwaltungstrennung als besonders glücklich hervor. Daß er dabei auch die Niederlande wie Belgien neutralisiert sehen wollte, entsprach der Logik seiner Überlegungen. Hier gab

es doch eine Übereinstimmung mit Bannings Wunsch nach Schaffung einer Föderation, auch wenn von romanisch-germanischer Begegnung nicht die Rede war (Lademacher, 1971, 481 ff.). Die Niederländer gaben ihrerseits solchen Überlegungen keine Chance.

Ob Banning oder Rogier, Juste oder Gerlache, letztlich ging es um die Betonung der europäischen Funktion eines neutralisierten Staates mit einer deutlich veränderten Grenzziehung als Voraussetzung. Aber so weit war es eben nicht. Zuerst und vor allem stand man unter dem Eindruck der Wirren um den heraufziehenden deutsch-französischen Krieg. Da gab es auf der einen Seite die bedrohlichen Benedetti-Vorschläge, andererseits den die Situation entschärfenden, zugleich mit vielen diplomatischen Wirren behafteten britisch-französischen und britisch-preußischen Doppelvertrag, in dem die nationale Existenz Belgiens sichergestellt wurde. Belgien also neuerlich als "Weltkind in der Mitten". Aber nach dieser im Ergebnis doch positiven Erfahrung ist Belgien nie zu jener diplomatischen Ruhe gekommen, wie sie doch die neutralisierte Schweiz an den Tag legte. Der strategische Wert Belgiens war zu einzigartig, als daß man sich hier als Institution hätte empfinden können, wie es in der Schweiz geschah. Was Banning in den 60er Jahren anstrebte, das war doch nichts anderes als der Versuch, Belgien als *carrefour d'Europe* im Rahmen einer neutralen überterritorialen Kleinstaatlichkeit schmackhaft zu machen, Ansatzpunkte zu schaffen, um der Moralität der Neutralen im System großer Mächte zur Geltung und Ansehen zu verhelfen. Aber niemand ging in den folgenden Jahrzehnten so weit wie der Schweizer Bundesrat Numa Droz, der 1883 zur internationalen Rolle seines Landes schrieb:

"La Suisse est devenue une sorte de Vorort intellectuel et moral dans le domaine des relations internationales... Comme la vestale antique elle est vouée à entretenir une flamme éternelle, celle de la justice, du droit et de la paix" (zit. Frei, 1967, 53).

Hier äußerte sich nicht zuletzt auch der unterschiedliche historische Ausgangspunkt beider Staaten. Während die schweizerische Neutralität das Ergebnis einer freien Entscheidung aus dem Jahre 1815 darstellte und als ein fundiertes Rechtsprinzip in das Nationalbewusstsein einging, herrschte in Belgien bei allen Versuchen der Europäisierung letztlich doch die Empfindung vor, Objekt der Politik zu sein (Bonjour, 1965, I, 218). Von daher lässt sich begreifen, daß eben in der Schweiz der Neutralitätsgedanke aus einer nationalen und internationalen Sicherheitsfunktion in einen schiedsrichterlichen und zugleich humanitären Aufgabenbereich umgewandelt werden konnte. Ernest Roethlisberger, Schweizer Publizist, hat da von der Neutralität

als "intérêt supérieur de la communauté humaine" gesprochen. "Über allem", so schreibt der Publizist Daniel Frei,

"lag ein Glanz jenes strahlenden Fortschrittsglaubens des Fin de siècle und dessen großzügigen Internationalismus; der Sendungsgedanke der Schweiz, wie ihn Droz und Roethlisberger ausdrückten, atmet die Atmosphäre von Weltausstellung, Orientexpress und unaufhaltsamem Siegeslauf der Technik" (Frei, 1967, 54).

Aber die Schweiz lag eben nicht an der strategisch so wichtigen Nahtstelle des das europäische politische Geschehen so zentral mitbestimmenden deutsch-französischen Konfliktes. Man mag über den Wandel einer Neutralisierung in eine europäische Funktion von Moralität im außenpolitischen Bereich nachsinnen, *in concreto* verschärfte sich die Lage für Belgien in dem Maße, in dem die deutsch-französische Konfrontation an Spannung zunahm, oder anders ausgedrückt: Wo zu Beginn Frankreich als Störenfried über die garantierte Neutralität im Zaum gehalten werden sollen, trat durch den rasanten Aufstieg Preußen-Deutschlands zur Großmacht eine neue Konfliktlage auf, die sich zuungunsten Belgiens auswirken konnte. So fürchtete die belgische Regierung auch während der Friedensverhandlungen (Frieden von Frankfurt), dass sich die deutsch-französischen Friedensverhandlungen vom Annexions- zu einem Kompensationsgeschäft auswachsen könnten. Es ist freilich ein auffälliges Kennzeichen belgischer Außenpolitik der folgenden beiden Jahrzehnte, daß dem Nachdenken über mögliche Folgen und ihre Abwehr das Vertrauen in Bismarcks Loyalität parallel lief, das im übrigen der in Berlin tätige belgische Gesandte Jean Baptiste Nothomb unermüdlich zu fördern beschäftigt war. Und Nothomb war ein belgischer Politiker der ersten Stunde und in Brüssel äußerst einflussreich. Vertrauen in Bismarcks Loyalität, das hieß Vertrauen auf die moralische, von keinem Hintergedanken getrübe Integrität, aber auch Vertrauen auf preußisch-deutsche Stärke, die sich nach dem gewonnenen Krieg konsequente Loyalität erlauben konnte. Jedes andere als loyales Verhalten gegenüber Belgien entbehrte nach Nothomb dann auch der logischen Konsequenz echter Staatskunst. Würde Bismarck, so hieß es bei dem Belgier, aufhören, sich als Parteigänger eines neutralen und unabhängigen Belgien zu erweisen, das heißt eine Konstellation ignorieren, die sich inzwischen 40 Jahre lang bewährt hatte, dann wäre das inkonsequent und würde er sich ohne Not desavouieren. Notwendig aber erschien auch eine belgienfreundliche Politik, weil jeder Gegner des jungen deutschen Nationalstaats automatisch zum Partner des Feindes Frankreich werden musste. Das Fazit lautete: Was also auf der einen Seite die deutsch-französische Gegnerschaft an Besorgnissen einflößte, das nahm auf der anderen Seite das Vertrauen in die Einsicht Bismarcks wieder fort. Der National-

staat im Osten mochte theoretisch eine Bedrohung auch für Belgien sein – unter der Leitung Bismarcks jedoch verdiente er volles Vertrauen. Letztlich boten Regierungen, die Diplomatie und die sie tragenden Kreise ein positives Bismarck-Bild. Ein Bild, das sich auch bis dahin von seinem Widerpart, dem französischen Kaiser, genährt hatte. Denn lässt man einmal die Erfahrungen der Belgier vom Ende des Krim-Krieges bis hin zum Ausbruch des deutsch-französischen Krieges Revue passieren, dann erkennt man die Unsicherheiten, die das Verhalten Napoleons III. hervorriefen. Und schaut man auf die Nachkriegszeit mit ihren vielfältigen Krisen, die den deutsch-französischen Gegensatz widerspiegeln, dann wird man nicht feststellen können, dass sich dieses, sagen wir einmal, politische Bismarck-Bild, ins Negative wandelte. Gewiß, die Belgier waren keine Traumtänzer, und in der Verschärfung des vorgenannten Gegensatzes sahen sie durchaus die Möglichkeit, dass sowohl Frankreich als auch Deutschland sich Belgiens als Durchmarschgebiet bedienen konnten – und möglicherweise auch würden. Aber dies enthielt nicht in erster Linie Tadel, sondern die auch in der belgischen Politik zunehmende militärstrategische Sichtweise, die bis hin zum Fortgang Bismarcks – und darüber hinaus – Belgiens Überlegungen geprägt hat. Der Durchmarsch also gleichsam als ein Anerkenntnis strategischer Notwendigkeit. Es will scheinen, als ob einen Augenblick lang die Kategorie der politischen Moral der Sichtweise der Militärstrategie mit als Konsequenz eine vermehrte Rüstung nach allen Seiten gewichen sei. Das lässt auf eine unaufgeregte belgische Nüchternheit schließen, der überbordendes Lamento eines in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkten Staates letztlich fremd war. Freilich, mit dem Vermerk über die militärstrategischen Erwägungen belgischer Politiker wie Baron Lambert, Generalsekretär im belgischen Außenministerium, und Emile Banning, Generaldirektor in eben diesem Ministerium und Berater des Königs Leopold II., sei auch der Hinweis verbunden, dass sich die belgische Politik ein Selbstbewusstsein erarbeitete, das eine Klage über die Unsicherheiten der politischen Welt für die kleineren Staaten Europas einfach nicht zuließ und das – gleichsam folgerichtig – immer wieder neu die Frage stellte, ob nicht dann erst die Garantiemächte einschreiten durften, wenn sie von Belgien auf den Plan gerufen wurden. Das entsprach der pessimistischen Ansicht des Emile Banning, der zur Zeit der Boulanger-Krise schrieb: "Le règne du droit entre états en temps de guerre est encore un idéal".⁶

Lässt man die für das deutsch-französische Verhältnis so krisenreichen Jahre bis hin zur Boulanger-Krise mit Blick auf die belgische Einstellung

⁶ E. Banning, *Considérations politiques sur la défense de la Meuse*. Diese Analyse ist im Zusammenhang mit der Schrift des Generals Brialmont, *Situation militaire de la Belgique* zu sehen.

zum Reich Revue passieren, dann genießt die Bismarcksche Außenpolitik – das sei hier neuerlich betont –, immer noch das Vertrauen, das ihr auch rundum die Entwicklung zum deutsch-französischen Krieg vor allem von dem Gesandten Nothomb entgegengebracht worden war, obwohl die strategischen Überlegungen und die darin einbegriffenen Zwangsläufigkeiten militärischen Handelns durchaus Skepsis gegenüber *beiden* Kontrahenten aufkommen ließen.⁷ Es war ein Vertrauen, das im übrigen in der belgischen Gesellschaft von weiten Teilen der bürgerlich-liberalen und katholischen Oberschicht getragen wurde, die bei allen konfessionellen Unterschieden Preußen und das Reich vor allem als Hort der inneren und äußeren Ordnung verstand und in der Zeit nach Bismarck bis hin zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges noch so verstanden hat. Freilich, die belgischen Katholiken sahen sich durch den Kulturkampf vorübergehend in ihrer Sympathie gestört. Wie schon einmal im Kölner Kirchenstreit strömte eine Vielzahl ultramontaner Priester und Ordensleute nach Belgien und trugen ihrerseits zu einem negativen Bismarck-Bild bei. Sie waren gleichsam die Basis der gegen Bismarck gerichteten Propaganda, wussten sich freilich vom belgischen Klerus und den belgischen Glaubensgenossen gestützt. Das heißt, es ist durchaus vom negativen Bild des Katholiken-Feindes Bismarck zu sprechen. Das Spektrum reichte vom Mechelner Kardinal Dechamps bis hin zu jenem Kupferschmied aus Lüttich, der sich erboten haben soll, den Katholikenfeind umzubringen (Pabst, 1995, 36). Allerdings ist hinzuzufügen, dass es auf Seiten der belgischen Liberalen jene gab, die als antiklerikal eingestellte Bürger zwar mehr dem laizistischen Frankreich zuneigten, in dem rigorosen Kirchenkampf des deutschen Kanzlers jedoch eine ihnen willkommene Maßnahme sahen, und dass die belgische Regierung anlässlich dieser Kupferschmied-Affäre daran ging, das belgische Strafrecht zu verschärfen, um Bismarck entgegenzukommen, der sich im übrigen über den zuweilen scharfen Tonfall in der katholischen Presse Belgiens beschwerte (Pabst, 1995, 36 f; Luykx, 1978, 158).

Insgesamt sei dazu kurz betont, dass das Ende des Kulturkampfes auch die katholische Anti-Bismarck-Haltung abrupt beendete und dass der Konflikt das grundsätzliche Vertrauen in die Bismarck-Politik nicht gestört, freilich ein kurzes Stirnrunzeln der belgischen Katholiken verursacht hat. Unsicherheiten oder Ungewissheiten, die die Diskussion der Politiker mitbestimmten und sich in der Presse äußerten, deren wallonischer Teil französisch beeinflusst war, kamen einerseits naturgemäß als Folge des sehr gespannten

⁷ Zu Nothomb und vor allem zu seinen verwandtschaftlichen (verheiratet mit Wilhelmine Boch, Industriellentochter aus dem Saarland) und freundschaftlichen (lebenslange Freundschaft zu David Hansemann, einem der führenden rheinischen Liberalen) Beziehungen (s. Pabst, 1982, 118-147).

deutsch-französischen Verhältnisses auf, wurden andererseits im Laufe der Jahre in ein Streben nach außenpolitischer Unabhängigkeit umgesetzt. Das heißt, die offizielle Politik Brüssels ließ sich in der Gestaltung der Außenpolitik, die auf eine Erfüllung der Neutralitätsverpflichtung der besonderen Art zielte, auch nicht von innenpolitischen Maßnahmen einer der Garantiemächte in ihrem Handeln beeinflussen. Das zeigte sich in den hier kurz beschriebenen Problemen des Kulturkampfes, und das zeigte sich auch in den Jahren des Sozialistengesetzes, als die belgischen Sozialisten ihre auch schon zuvor gepflegte Animosität gegen Bismarck noch steigerten. Sie übernahmen einfach, was die deutschen Sozialdemokraten über Bismarck dachten, obwohl es in diesen Jahren keine sozialistische Internationale gab. Die belgischen Sozialisten waren auch zu schwach, als dass sie irgendetwas an der offiziellen belgischen Politik hätten ändern können.

Vielleicht sollte man in diesem Zusammenhang einfach zu erwägen geben, ob nicht das prinzipiell gute wirtschaftliche Verhältnis zwischen beiden Ländern und die durchaus guten kulturellen Beziehungen es vermieden haben, dass ein negatives Bismarck-Bild entstehen konnte und dass, wenn es sich bei einzelnen Sozialgruppen, wie bei den Katholiken, einmal verschlechterte, angesichts der Grundkonstellation nicht von Dauer sein konnte. Und wenn hier von den guten kulturellen Beziehungen die Rede ist, dann sei doch hingewiesen auf die Hochschätzung der deutschen Wissenschaft in Belgien. Sie äußerte sich in der Tradition der Besetzung belgischer Lehrstühle mit deutschen Wissenschaftlern. Das begann schon in der Frühzeit des jungen belgischen Staates. Namen seien hier nicht im einzelnen vorgetragen. Das heißt, wir haben es in der Geschichte der deutsch-belgischen Beziehungen sowohl mit einem wirtschaftlichen als auch mit einem Kulturtransfer zu, da sich zudem von Preußen und anderen deutschen Territorien her viele schon mit der jungen flämischen Kulturbewegung befassten. Auch das ist hier im einzelnen nicht zu beschreiben. Wichtiger freilich waren die engen wirtschaftlichen und – damit verbunden – persönlichen Beziehungen der belgischen Oberschicht zu den preußischen Westprovinzen, denn hier hinein war im Zuge der Industrialisierung erhebliches belgisches Kapital geflossen, hatten belgische Unternehmer und Fachleute zum Aufbau der Wirtschaft in Preußen beigetragen (Pabst, 1990, 26 ff; Sydow, 1979).

3. LAGE UND HALTUNG DER NIEDERLANDE: EIN VERGLEICH FÜR DIE BISMARCK-ZEIT

Es ist oben ein Hinweis auf die Entwicklung der neutralisierten Schweiz eingebracht worden. Im folgenden sei ein Vergleich mit den Niederlanden gestattet, um die Schwierigkeit der belgischen Lage deutlicher hervorzuheben, aber auch, um einen Einblick in unterschiedliche Verhaltensweisen zu vermitteln. Von der Landesgröße her ähnlich, pflegten die Niederlande eine ganz stringente Neutralitätspolitik, die sie spätestens seit der Mitte des 18. Jahrhunderts aus purer Ohnmacht betrieben. Es wäre nicht falsch, von einer außenpolitischen Abstinenz zu reden. Gewiß, gleich in den Anfangsjahren der belgischen Revolution schrieb der liberale Vormann Johan Rudolf Thorbecke von der europäischen Staatengemeinschaft, der gegenüber jedes Mitglied seine besonderen Pflichten habe. Dabei wies er den Niederlanden die Rolle einer Hüterin des europäischen Gleichgewichts zu. Die Existenz seines Landes sei gleichsam die Voraussetzung dazu. Solche Worte entsprachen der Furcht um die eigene Existenz, und solcher Ansatz erfuhr damals schon eine moralische Qualifizierung, insofern die Niederlande als "Nation frei von Herrschsucht" am besten nach Recht und Billigkeit vermitteln könnten.⁸ Die Worte Thorbeckes waren für diese Zeit bis 1848 freilich nicht typisch für die niederländische politische Öffentlichkeit. Vielmehr herrschte in jenen Jahren eine Art Larmoyanz des Selbstmitleids, bei dem es um Fragen der Fortexistenz, der Annexion durch Preußen oder des Anschlusses an Preußen ging. Es war wesentlich eine Betrachtung, die sich aus Einsicht in die eigene Ohnmacht ergab, letztlich freilich in gar keiner Weise auf ganz konkrete Bedrohung von preußisch-deutscher Seite reden konnte. Und eben dies ist die Eigenart der niederländischen Öffentlichkeit. Man äußerte im wesentlichen Furcht, ohne jemals bedroht worden zu sein – von wem auch immer. Die Publizisten, die meinten, sich äußern zu müssen, verkannten, daß ihr Land im Vergleich zu Belgien strategisch uninteressant war. Das lehrt auch ein Vergleich des diplomatischen Geschehens auf belgischer Seite. Während Politik und Diplomatie Belgiens sich in einem fortdauernden Bemühen befanden und an der Aufgabe wuchsen, Störungen des europäischen Gleichgewichts und damit auch die Gefahren für das eigene Land auszutarieren und zugleich dem eigenen Land doch so etwas wie eine außenpolitische Handlungsfähigkeit zu

⁸. Zu diesem Komplex niederländischer Außenpolitik vom 17. bis zum 20. Jahrhundert demnächst meine Monographie, die in der Reihe *Studien zur Geschichte und Kultur Nordwesteuropas* erscheinen soll.

gewährleisten, herrschte an der niederländischen *Front* doch große Ruhe, die freilich in der Zeit der zuvor beschriebenen Phase der Realpolitik und nach dem deutsch-französischen Krieg erheblich gestört wurde – dies in einer fast schon typischen Art insofern, als Politik und Publizistik die Komponente der politischen Moral ins Spiel brachten und sozusagen von außen her versuchten, zu diesem Problembereich beizutragen.

Es vollzog sich dabei ein Umschwung des politischen Tadels. Hatten Politik und Presse bis dahin geglaubt, die Europa beunruhigenden Entscheidungen könnten nur aus dem Köcher Napoleons III. kommen, nunmehr traute man auch Bismarck weitergehende Ambitionen als die einer Revision des Deutschen Bundes zu. Es tauchte hier die Frage auf, ob in der europäischen Politik das Recht von der Macht verdrängt werde. Für niederländische Beobachter mußte eine aus der Mitte Europas hervorgehende Machtverschiebung zur Störung des europäischen Gleichgewichts führen und sich damit zu einer Bedrohung europäischer Kleinstaaten auswachsen. Da gab es eben eine Vielzahl von Äußerungen zwischen Angst und Beunruhigung über künftige niederländische Existenz, die aber auf jeden Fall von der Störung des europäischen Gleichgewichts aus der Mitte Europas ausgingen (Lademacher, 1990, 41 ff.).

Johan Rudolf Thorbecke hat die angespannte europäische Lage in der Zweiten Kammer des Parlaments 1867 bedauert und mit deutlicher Wendung gegen Preußen ausgerufen: "Überkommene Rechtsbeziehungen gelten nichts mehr; wir sehen uns einer allgemeinen Krise gegenüber, einem Streben nach militärischer Größe, das auf die Unterdrückung des Schwächeren hinauslaufen wird".⁹ Hier ging es um ein Stück internationaler Rechtlichkeit und Moral, und es war mehr als deutlich, dass die preußische Adresse Bismarck lautete. Thorbecke trug seine Klage in der gehobenen Parlamentssprache des Bildungsbürgers vor und erreichte damit eine Vielzahl seiner liberalen Parteifreunde. Andere Publizisten bedienten sich nicht dieser gehobenen Sprache, sondern nannten Preußen schlicht einen Räuberstaat und das preußische Heer eine Horde von Barbaren. Auf einzelne Beispiele sei hier verzichtet.

Solche letztgenannten Äußerungen wird man tatsächlich als extreme Formulierungen abtun können, die nicht Allgemeingut waren, für die Gestaltung des Bismarck- und Deutschlandbildes ungleich wichtiger war wohl die Haltung der niederländischen Protestanten den Berliner Glaubensbrüdern gegenüber. Hatte es zur Zeit des deutschen Krieges noch durchaus niederländische Häme ob der Niederlage der österreichischen Katholiken gegeben, bald darauf erschien doch eine Broschüre des seit mehr als zwei Jahrzehnte protes-

⁹ Handelingen Tweede Kamer, 1866-1867, S. 428.

tantischen Führers der Niederlande, Guillaume Groen van Prinsterer, unter dem Titel: *La Prusse et les Pays-Bas. A mes amis de Berlin*. Anlaß zu dieser Broschüre war ein Artikel der *Kreuzzeitung* vom 14. Februar 1867, in der eine große Zahl von sicherlich beleidigenden Boshaftigkeiten über die Niederlande zu lesen stand. Der hier nicht zu erörternde Artikel gipfelte in dem Satz, dass die Niederlande nur im engsten Anschluß an Preußen den wertvollen Rest ihrer "National-Eigenthümlichkeiten" retten könnten. Groen muß in seiner Antwort hier erwähnt werden, weil er eben große Teile der protestantischen Bevölkerung vertrat und weil er bis dahin eine positive Meinung über Preußen gehegt hatte, das bis dahin von ihm immer als wohltuend gegenüber dem laizistisch-revolutionär orientierten Frankreich empfunden worden war. Er hatte bis dahin gemeint, in diesem Preußen eine Realisierung konservativ christlicher Grundsätze entdecken zu können. Zur protestantischen Gemeinsamkeit traten für ihn zugleich die guten Beziehungen zwischen den Häusern Hohenzollern und Oranien. Christlicher Staat, wie er ihn auch in den Niederlanden verwirklicht sehen wollte, und europäische Rechtsordnung mit einem garantierten Existenzrecht für alle Nationen, das waren die Leitprinzipien die Groen in der Bismarckschen Politik nach 1866 deutlich gestört sah, nachdem für ihn bis dahin Napoleon als der große Störenfried gegolten hatte. Daß ausgerechnet die *Kreuzzeitung*, der er sich geistig verwandt fühlte, sich auf die Seite Bismarcks schlug, muß den niederländischen Protestanten besonders getroffen haben, denn der Begründer des Blattes hieß Friedrich Julius Stahl, der Freund und Lehrer des Groen van Prinsterer. Das Problem lag für den Niederländer nicht im Ziel Bismarcks, in der Herstellung der deutschen Einheit, sondern in der Wahl der Mittel, die zu dieser Einheit führen sollten. Vielleicht ist in diesem Zusammenhang auch ein Schreiben zu nennen, das er noch vor der Abfassung der Broschüre an den Wirtschaftswissenschaftler H.J. Koenen, der der Bewegung des *Réveil* angehört hatte, sandte, der ein Verwandter des preußischen Ministers J.F.E. Koenen war. Hier äußerte er, wie eng seine Beziehungen zur politisch-geistigen Welt des Nachbarn im Osten waren. Er sprach vom Konservatismus als einem über "Irdisches und Aktuelles hinausreichendes Band eines gemeinsamen politischen Ziels".¹⁰ Aber er ließ auch wissen, dass das preußische Zündnadelgewehr weder das achte noch das neunte Gebot auszuwischen vermöchte.¹¹ Natürlich war auch Groen beeinflusst von den laufenden Diskussionen um die

¹⁰ C. Gerretson, A. Goslinga (Hrsg.), *Groen van Prinsterer. Schriftelijke nalatenschap*, 5e deel, *Briefwisseling*, vierde deel. Bewerkt door A. Goslinga, J.L. van der Essen, RGP (Rijksgechiedkundige Publicatiën) 123, 's-Gravenhage 1967, Groen an Koenen, 25.12.1866, S. 43 f. (weiter zitiert als RGP 123).

¹¹ Ebd. Groen an Koenen, 13.1. 1867, S. 46 f.

preußisch-deutsche Gefahr für die Niederlande, wichtiger aber war ihm – und da stimmte er wohl deutlich mit dem liberalen Thorbecke überein – die Störung der Rechtsordnung. Wo Realpolitik den Kurs bestimmte, da fand sich Rechtlichkeit nach seiner Ansicht nur als nachrangiges Problem diskutiert. Es war für Groen die wachsende Entfernung vom Ideal des christlichen Staates, die ihn betrübte, und solche Betrübnis stellte sich eben dort ein, wo man an eine gemeinsame grenzüberschreitende Realisierung des Ideals geglaubt hatte.

In seiner Auseinandersetzung mit dem Artikel leugnete er nicht, dass es Narreteien über Preußen und Österreich in der niederländischen Presse gegeben habe, von einem "wütenden Haß", wie in der Kreuzzeitung geschrieben worden war, könne freilich gar keine Rede sein. Am meisten regte ihn dann der letzte Satz auf, in dem der Verfasser vom Anschluß der Niederlande an Preußen sprach. "Anschluß" das war für Groen eine Begrifflichkeit, zu der Sudordination und Annexion zählten, eine Begrifflichkeit also, wie sie besser niemals geäußert worden wäre. Letztlich schloß er sich hier in seiner Empörung an die Diskussion an, die schon in den 30er und 40er Jahren des Jahrhunderts die politischen und publizistischen Köpfe beschäftigt hatte (Lademacher, 1990, 27 ff.). Aber zentral stand der Verlust eines glaubwürdigen Partners im Kampf gegen den Ultramontanismus. Die Preußen waren eben, wie Groen feststellte, überwiegend Protestanten. Sie zählten zudem zum germanischen Stamm und waren den Niederländern eng verwandt. Dieser Kampf war die wichtige geistige Grundlage, der Ausgangspunkt einer geistigen Koalition mit Preußen. Dennoch, genau hier griff er zur Einschränkung: Eine politische Aktion vor allem im internationalen Bereich hatte auch unter protestantischen Vorzeichen dort ihre Grenzen, wo Recht und Billigkeit keine Hemmschwellen mehr bildeten. In der Frage, wo das Recht liege, erwies sich die konfessionelle Voraussetzung als irrelevant.

Die Frage lautete auch für Groen, was zu tun sei, wenn man den einmal gewählten Weg der Neutralität weitergehen wollte. Das heißt, er schaltete sich praktisch innerhalb seiner Broschüre in die aktuelle Diskussion ein. Da sprach er dann von den Niederlanden als einer moralischen Kraft, die sich nicht anderen Mächten anzuschließen hätten. Moralische Kraft, das hieß für ihn vielmehr Besinnung auf die eigene Stärke. Moralische Kraft hieß freilich auch Appell an die niederländischen Parteien, sich in diesem Punkte in einer bewaffneten und friedlichen Neutralität zusammenzufinden. Hier schloß er sich dem liberalen Thorbecke an, und ohnehin hatte seine Gruppe der Antirevolutionären solche Forderung gestellt. Das entsprach etwa dem Satz des Amsterdamer Hochschullehrers Bosscha, der in der Broschüre *Preußen und die Niederlande* geschrieben hatte:

"Der Wolf verschlingt ein Schaf, aber er wagt sich nicht an die zusammengerollte Stachelkugel, die bloß ein Igel ist".¹²

Groen hatte das übrigens schon 1854 gefordert. Daß bei alledem Gottes Segen erwartet wurde, war für ihn selbstverständlich, wie er freilich auch die Geschichte beispielhaft nannte, die zeige, dass ein Staat zweiten Ranges klein und groß zugleich sein könne.

Es sind drei Dinge zu dieser Broschüre zu bemerken. Groen konnte sich in der Verurteilung Bismarckscher Politik nicht von allen Protestanten gestützt wissen. Die Niederlage des katholischen Österreich zeitigte bei einer Reihe von ihnen doch ein positives Bismarck-Bild. Darüber hinaus begab sich die niederländische Regierung daran, allzu starken antipreußischen Tobak in der niederländischen Presse einzudämmen, vor allem, nachdem Bismarck dargelegt hatte, dass Limburg keineswegs im preußisch-deutschen Interesse liege und recht eigentlich auch nichts mit Deutschland zu tun habe.¹³ Groen hatte überdies ein positives Echo bei seinen protestantischen Freunden erwartet, die nicht nur in Berlin saßen, sondern mancherorts in Preußen. Seine Erwartung wurde nur zum Teil erfüllt. Es ging um Ernst Ludwig Gerlach, um Moritz von Bethmann Hollweg, mit dem er 1863 noch einen Briefwechsel über die Aufgabe des Christen in der Politik geführt hatte, und eine Reihe anderer. Seine Hoffnung wurde nur zum geringsten Teil erfüllt. Ernst Ludwig von Gerlach, mit dem Groen seit geraumer Zeit in regem Briefwechsel stand, schrieb zustimmend:

"Mir scheint die Zukunft sehr trübe. Die Fundamente allen Rechts... sind nun in einer Tiefe und in einem Umfange erschüttert, welche die Größe oder Verkleinerung oder auch Absorption dieses oder jenes Staates oder dieser oder jener Nationalität als Nebensachen charakterisieren".¹⁴

Daß der ehemalige hannoversche Gesandte in Den Haag, von Hodenberg, die Schrift begrüßte, war fast zu erwarten. Aber dieser Hodenberg wusste auch das Fähnlein der gegen die Politik Bismarcks gerichteten Protestanten nur schmal zu bemessen. Tatsächlich scheint auch mit Moritz von Bethmann Hollweg nicht viel los gewesen zu sein. Seine Loyalität gegenüber dem preußischen König hielt ihn von Äußerungen in der Öffentlichkeit ab. Das lag ähnlich beim Mitbegründer der Evangelischen Kirchenzeitung E.W. von Hengstenberg. Auch der Bonner Nationalökonom Ernst Nasse, ein Schwie-

¹² Es handelt sich hier um ein Zitat aus der Broschüre *Pruisen en Nederland, een woord van J. Bosscha, oud-minister aan zijn landgenoten*, Amsterdam 1866.

¹³ In RGP 123, van Bylandt an Groen, 8.3.1867, S. 64 f.

¹⁴ In RGP 123, Von Gerlach an Groen, 21.4.1867, S. 64 f.

gersohn Dirk van Hogendorps, hoher niederländischer Militär und Bruder des Gijsbert Karel van Hogendorp, widersprach dem Niederländer und verfasste selbst eine Gegenschrift *Die Niederlande und Preußen*, in der es hieß:

"Wenn ich die Ultramontanen ausnehme, die Preußen seines protestantischen Charakters wegen hassen, und die Demokraten, welche sich ärgern, dass große Dinge nur durch königliche Initiative und unter königlicher Leitung geschehen sind, und Herrn von Gerlach, so ist mir in Preußen niemand begegnet, der nicht von freudiger Dankbarkeit erfüllt wäre für die Fügungen Gottes, der uns aus einer wahrhaft verzweifelten Lag durch die, wenn auch in einzelnen von menschlichen Fehlern nicht freie, doch im ganzen wahrhaft staatsmännische Leistung des Herrn von Bismarck errettet hat".¹⁵

Dass Groen im übrigen seine Schrift einschließlich der unmittelbar danach veröffentlichten *L'Empire prussien et l'Apocalypse* dem Schweizer Staatsmann und Politiker F.C. de Rougemont zuschickte, sei zwar am Rande vermerkt, zeigt freilich, wie sehr es ihm um das künftige Schicksal der Kleinstaaten ging.¹⁶

Groen hat insgesamt eine Vielzahl von Reaktionen erhalten – die meisten negativ. Die Politik Bismarcks wurde gutgeheißen, die Vermutung eines preußischen Zugriffs auf den europäischen Nordwesten zurückgewiesen. Er hat sich auch nach dem deutsch-französischen Krieg zu Wort gemeldet – auf dem Hintergrund übrigens einer pro-französischen Einstellung am niederländischen Hof, die nicht zuletzt durch den Bismarck-Haß der Sophie von Württemberg, der Frau des Königs Wilhelms III., eingegeben wurde (Tamse, 1985). Der deutsche Gesandte, Graf von Pourtalès, hat das im nachhinein noch einmal bestätigt und die anti-preußische und damit anti-bismarcksche Haltung den sogenannten höheren Kreisen der Niederlande zugeschrieben.¹⁷ Groen sah sich bei der Fortführung des Krieges über Sedan hinaus jedenfalls in seiner Warnung vor Bismarck bestätigt. Er stand zu dieser Zeit immer noch in regem Briefwechsel mit Ernst Ludwig von Gerlach und fand bei diesem volle Zustimmung, soweit es um die von Groen beschriebene "Bonaparte-Bismarcksche Aktion seit 1866" ging, wenngleich von Gerlach

¹⁵. In RGP 123, Nasse an Groen, 6.5.1867, S. 66 f. Die Broschüre trug den Untertitel *Eine Antwort an Herrn Groen van Prinsterer*.

¹⁶. In RGP 123, positive Zuschrift von de Rougement vom 1.6.1867, S. 71 ff.

¹⁷. C. Smit (Hrsg.), *Bescheiden betreffende de Buitenlandse Politiek van Nederland, 1848-1919, Derde Periode 1899-1919, Zesde deel: Buitenlandse bronnen 1899-1914*, 's-Gravenhage 1968. RGP 128. Vom 31. Juli liegt eine entsprechende Analyse des Vizekonsuls Haering für Reichskanzler Hohenlohe-Schillingsfürst vor, die der Gesandte Pourtalès am 28. August insgesamt bestätigte und lediglich mit Blick auf die Hofkreise an Korrektur anbrachte. S. die Seiten 59 ff. (Haering) und S. 64 ff. (Pourtalès). Tamse (1985).

der Forderung auf Elsaß-Lothringen einiges Verständnis entgegenzubringen vermochte.¹⁸

Nach dem Kriege mussten sich die politischen und publizistischen Kreise der Niederlande mit der Existenz des neuen Reiches in der Mitte Europas abfinden – und die Diskussion ging weiter, vielleicht nicht in der vollen Aufgeregtheit, aber im Unterschied zu Belgien wurde sie doch intensiver geführt. Dabei wurde die Diskussion auch von Frankreich geschürt. Etwa so: Bismarck werde sich alles aneignen, was zur germanischen Rasse zähle. Allerdings ging es jetzt nicht mehr um Klagen, sondern nur noch um Furcht, um die Angst, in der Presse die selbstverordnete Neutralität zu verletzen. Bismarck selbst führte hin und wieder Klage über die anti-deutsche Einstellung der Presse, wusste aber andererseits in Gesprächen mit niederländischen Diplomaten zumindest bei diesen Beruhigung zu vermitteln, wenn er auf die konfessionellen Gemeinsamkeiten beider Staaten hinwies oder wenn er anlässlich der Verabschiedung des Gesandten van Bylandt erklärte:

"Nach den gewaltigen Ergebnissen, die Deutschland gerade erreicht hat und die alle Erwartungen überstiegen, dürfte das Land zufrieden sein., denn wenn es auch nur einen Jota mehr erreichen wollte, gleichviel in welche Richtung, dann wäre das der Anfang seines Niederganges" (Lademacher, 1990, 55; von der Dunk, 1970; Doedens, 1973).

Es sind hier Beispiele niederländischer Aufgeregtheiten und Besorgnisse zur Kriegszeit und zu den Jahren unmittelbar danach erwähnt worden, Beispiele, die einen gewissen repräsentativen Wert für die niederländische Bevölkerung haben. Hinzugefügt sei, daß solche Besorgnisse durchgängig bis hinein in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg anwesend waren, und es ist auch auffällig, daß sich der Argwohn seit dem Ende des Deutsch-Französischen Krieges auf das Reich konzentrierte, auch wenn die anderen Großmächte durchaus nicht aus den Augen verloren wurden. Zu verzeichnen ist eine geheime Spannung, die das deutsch-niederländische Verhältnis in jenen Jahren des Kaiserreiches durchzog. Wie in Belgien offensichtlich der katholische Bürger einfach aus Gründen der christlichen Überzeugung eher zu Preußen-Deutschland als zu Frankreich neigte, hat der niederländische Calvinismus keineswegs die konfessionelle Verwandtschaft zu Berlin zum Ausgangspunkt engster Beziehung genommen. Das hatte tieferliegende Gründe. Einer dieser Gründe wird vermutlich darin zu suchen sein, dass das Verhältnis der Niederlande zu Deutschland schon eine von einer gewissen Zwiespältigkeit getragene Tradition hatte und spätestens seit der belgischen Revolution von 1830 von den

¹⁸ RGP 123, von Gerlach an Groen, 17.11. 1870, S. 428 ff.

niederländischen Intellektuellen und Politikern (Thorbecke) erörtert wurde, weil es hier im Kern um eine Inkongruenz der nationalen Entwicklung ging, die in unserem Rahmen freilich nicht im einzelnen vorgetragen werden soll. Vielleicht waren gerade auf dem Hintergrund dieser einigermaßen von niederländischer Skepsis geprägten Tradition im deutsch-niederländischen Verhältnis Beiträge, wie sie Heinrich von Treitschke gegen Ende der 60er Jahre formulierte, angesichts einer wachen Angst vor Preußen oder dann Deutschland durchaus geeignet, besonders viel Öl ins Feuer zu gießen, wenn zu lesen stand, dass kleinstaatliche Existenz wohl nicht mehr zu den Zuträglichkeiten internationaler Politik zählte. Da hieß es doch bei Treitschke gleichsam in Apotheose des eigenen Denkens:

"Grässlich geht an dem Heldenvolke des achtzigjährigen Krieges der Fluch des Mammons in Erfüllung, zu so namenloser Schande führt der feige Wahn, der den Frieden für das höchste der Güter hält".¹⁹

In Zeiten immer möglicher neuer Spannungen, die sich aus den Beziehungen der Großstaaten untereinander ergeben konnten, ließ sich solche Auslassung immer wieder aus dem Gedächtnis hervorholen. Wenn in diesem Zusammenhang von Inkongruenz die Rede ist, dann meint das zum einen den rasanten Machtzuwachs, den Preußen-Deutschland in rascher Zeit zu verzeichnen hatte, es meint zum anderen den wirtschaftlich-technischen Vorsprung aus einer gegenüber den Niederlanden frühen Industrialisierungsphase. Deutsche Gesandte haben gerade auf diesen Unterschied als Erklärungsgrund für ein angespanntes deutsch-niederländisches Verhältnis vor allem im transnationalen Bereich hingewiesen. Wie sehr dieser Bereich der wirtschaftlichen Überlegenheit zum Problem wurde, zeigt sich an den mehrfach geführten Erörterungen um eine deutsch-niederländische Zollunion, die im Reich eingebracht wurden. Es gab da den einen oder anderen niederländischen Befürworter, im wesentlichen aber herrschte Ablehnung vor, weil man eine deutliche Unzuträglichkeit einer auf Freihandel getrimmten Wirtschaftspolitik und einer durch zu Schutzzöllen neigenden Wirtschaft sah. Das Problem lag freilich vornehmlich auch in der Furcht, daß eine durchaus mögliche wirtschaftliche Vereinnahmung durch das wirtschaftlich stärkere Reich letztlich zu einer Auferlegung des politischen Systems des Reiches führen könnte. Und nichts widerstand den Anschauungen der Niederländer mehr als die politische Struktur dieses Nachbarn im Osten. Was schrieb doch der Gesandte Rochussen aus Berlin?:

¹⁹ Heinrich von Treitschke, "Die Republik der Vereinigten Niederlande", *Historische und politische Aufsätze*, Leipzig, 1870, S. 515.

"Was auch die nur auf den schnellen Gewinn schauende Profitsucht, die jetzt in Deutschland und zum Teil auch in den Niederlanden die Urteilskraft beeinträchtigt, behaupten oder versprechen mag, für ein Land wie die Niederlande ist ganz sicher das Freihandelssystem, das auch für Kolonien zu gelten hat, das einzige System, das die Wahrung des Kolonialbesitzes sowie der nationalen Unabhängigkeit garantiert".²⁰

Belgien hat diese Aufregung, wie schon erläutert, nicht gekannt, weil die kühl rechnenden Politiker, die nach der Reichsgründung die außenpolitische Richtung bestimmten, eine sehr nüchterne, schon viele Jahre mit den Fährnissen der Außenpolitik eines "garantiert" neutralen Staates konfrontierte politische Elite repräsentierten. Es handelte sich um eine politische Klasse, die bei aller Nähe des belgischen zum französischen Liberalismus die belgische Gesellschaft mit ihrer konservativ-katholischen Bindung im Deutschen Reich eher einen adäquaten, zur Wahrung der inneren und äußeren Ordnung bereiten Partner meinte gefunden zu haben, auch wenn dieser Partner protestantisch war. Abgesehen von den hier genannten wirtschaftlichen Verflechtungen, die bis in familiäre Beziehungen hineinreichten, darf wohl formuliert werden, daß ein grenzüberschreitender, christlicher, die konfessionelle Trennung überwindender Konservatismus das Verhältnis zu Deutschland mitbestimmt hat. Nur so ist auch die große Enttäuschung zu erklären, die das Deutsche Reich beim Bruch des Völkerrechts 1914 bereitet hat, als es, wie später in Gesandtenkreisen kolportiert worden ist, die Stelle des schon Jahrhunderte verhassten Herzogs Alva einnahm.

Es ist im Vergleich der belgischen und niederländischen und Verhaltensweisen im internationalen Verband auf einen anderen Unterschied hinzuweisen. Erinnert sei an die Überlegungen, die Banning als Außenpolitiker und belgische Historiker über die Bildung eines europäischen Pufferstaates angestellt haben, dem die Niederlande, Luxemburg und niederrheinisches Gebiet angehören sollten mit Belgien als Kern und angesichts des den Kontinent immer stärker beherrschenden deutsch-französischen Gegensatzes dem germanisch-romanischen Ausgleich dienend. Mag man dies im Umfeld eines hochgehenden integralen Nationalismus auch einen der tatsächlichen europäischen Lage nicht angemessenen Romantizismus nennen, gleichwohl geht es um einen das nationale Denken jedenfalls überwindenden Gedankengang. Die Niederlande haben ihre vermeintliche Gefährdung ganz anders zu lösen versucht. Vermutlich konnten Gedanken, wie sie in Belgien bis dahin aufgetaucht waren, hier nicht wachsen, weil in den Niederlanden ein durch den großen Kolonialbesitz gestützter Nationalismus eine erhebliche Rolle spielte,

²⁰ RGP 118, Bericht vom 29.4.1879, S. 635 ff.

dem solcherlei Gedankenspiele fremd waren. Die Niederlande suchten ihr Heil viel stärker in einer Verrechtlichung der Neutralität, das heißt in einer rechtlichen Festschreibung, die Neutralität nicht nur mehr als *moralische Kraft*, sondern als Rechtsinstitut festschrieb. Gefördert wurde solches Denken durch die beiden nach Den Haag anberaumten Friedenskonferenzen (1899 und 1907). Daß die erste Konferenz in Den Haag stattfand, war noch dem Zaren zu danken gewesen, der Land und Ort wählte, weil hier seit 1893 Konferenzen zur Kodifizierung des internationalen Privatrechts stattfanden; zur zweiten Konferenz war die Initiative der niederländischen Regierung selbst schon deutlich. Da scheint sich bei einigen die Auffassung von der besonderen Rolle der neutralen Niederlande durchgesetzt zu haben. Schließlich stiftete – gleichsam den Gedanken der niederländischen Besonderheit fördernd – der amerikanische Industrielle und Philantrop Andrew Carnegie den Friedenspalast, dessen Bau 1913 vollendet wurde und als ständiger Sitz des Internationalen Gerichtshofes bestimmt war. Und gerade mit Blick auf letztgenanntes Item sei noch erwähnt, daß der Leidener Völkerrechtler Cornelis van Vollenhoven die Bildung einer internationalen Streitmacht vorschlug, die als Sanktionsorgan eines internationalen Schiedsgerichtshofes auftreten sollte.

4. EIN DEUTSCHER VERTRAUENSBRUCH UND SEINE FOLGEN

Zurück zu Belgien und den Beschwerden der belgischen Regierungen. Offensichtlich hat die innenpolitische Entwicklung die außenpolitische Position nicht erleichtert. Von einiger Bedeutung für das belgische Bild nach außen – und zwar für Deutschland und Frankreich gleichermaßen – war die aufkommende flämische Bewegung, die gerade in dem latent schwelenden Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich eine politische Rolle bei der Gestaltung der belgischen Außenpolitik spielen konnte. Die deutsche Diplomatie und Politik hat diese Bewegung für ein Bollwerk gegen Frankreich gehalten – und dies schon zu Bismarcks Zeiten. Der deutsche Gesandte Paul Wolff Metternich schrieb doch 1887 zur Zeit der Boulanger-Krise an Bismarck:

"Diese Bewegung bildet das stärkste Bollwerk gegen die Französisierung Belgiens, und ihre Presse besitzt naturgemäß eine mehr germanische Anschauungsweise".²¹

²¹. PA.AA. (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes). Belgien 63-1. Metternich an Bismarck, 28. September 1887.

Kurz darauf hielt er in einem Schreiben die "flämische Nationalität" für unterdrückt und als "Rasse" niedergehalten.²² Wenn auch diese Grundeinstellung von der positiven Rolle der flämischen Bewegung bis zum Weltkrieg erhalten blieb, dann bedeutete das keinesfalls *offizielle* Förderung oder gar Intervention in innerbelgische Entwicklung. Zuvörderst stand die Hoffnung auf Stärkung – und sonst nichts. Das wurde deutlich, als sich die Alldeutschen um Reismann-Grone und andere um die flämische Bewegung bemühten – sehr zum Unwillen der deutschen Diplomatie, die sicherlich nicht zu Unrecht vermuteten, daß ungezügelt Vorpreschen in der flämischen Sache wie ein Bumerang zugunsten der Franzosen wirken konnte. Naturgemäß empörte man sich über die Aktivitäten der *Association flamande pour la vulgarisation de la langue française dans les Flandres* (Dolderer, 1989, 5-40). Möglicherweise hat die deutsche Politik auch auf die Bevölkerungsentwicklung gesetzt, die eine höhere Fruchtbarkeit bei den Flamen gegenüber den Wallonen anzukündigen schien; jedenfalls bezeugte die deutsche Gesandtschaft bei ihrer nicht nachlassenden Beobachtung belgischer Verhältnisse doch ausgesprochene Zurückhaltung, als Jules Destrée, der wallonische Sozialist, beim König eine Verwaltungstrennung einforderte unter der Losung "Sire, es gibt keine Belgier" oder als die Flamen sich für eine flämische Universität Gent einsetzten.²³ Denn eines war sicher für die Deutschen: Kam es zu einer Zerreißung Belgiens, dann mußten die internationalen Karten neu gemischt werden – und das hieß neue Unruhe.

Man wird sich noch einmal klar machen müssen, daß das Deutsche Reich bei allen kleinen Querelen, die man untereinander hatte, letztlich als ein höchst vertrauenswürdiger Partner erschien und daß man aus dieser Beurteilung ein gewisses Vertrauen in die Kraft völkerrechtlicher Verträge, hier des Garantievertrages, bezog. Daß ausgerechnet das Deutsche Reich diesen Vertrag brach und die Begründung im Notstandsrecht suchte, hat das deutsch-belgische Verhältnis nachhaltig negativ beeinflußt. Noch 1953 machte, wie zuvor schon angedeutet, der deutsche Geschäftsträger in Brüssel van Barga die Erfahrung, daß der Zweite Weltkrieg schon erheblich weniger in Erinnerung war als der erste. Ein solche Erfahrung paßt zu der bis in die 30er Jahre kolportierten Anekdote, nach der ein spanischer Diplomat seinen Kollegen aus Deutschland im August 1914 nicht ohne einen Schuß Ironie mit der Bemerkung begrüßte:

²² PA.AA. Belgien 63-1. Metternich an Bismarck, 7. Oktober 1887.

²³ "Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre", *Revue de Belgique*, XLIV, 1912, S. 735 ff.

"Soeben haben Sie uns Spanier aus einer jahrhundertealten Verwünschung erlöst. Bisher konnte kein Belgier einen Spanier begegnen, ohne ihm die Taten des Herzogs Alba vorzuwerfen. Euer Verbrechen läßt unseres vergessen. Sie werden nun zu ertragen haben, was wir lange Zeit zu erdulden hatten. Die Belgier haben ein gutes Gedächtnis" (zit. nach Willequet, 1964, 65).

Und in der Tat: Der Bruch der Neutralität war ein Vertrauensbruch der ersten Kategorie, und die in der Besatzungszeit durchgeführten Maßnahmen konnten letztlich diesen Bruch nur vertiefen. Ob es sich hier um die Zerstörung Löwens handelt, um die Nutzung der flämischen Bewegung für die eigenen imperialistischen Ziele im Rahmen des Bethmann-Hollweg'schen Mitteleuropa-Programms (Fischer, 1964; Dolderer, 1989), um die Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Kardinals Mercier (Lademacher, 1970, 325 ff; Meseberg-Haubold, 1982, 182) oder schließlich um die Verwaltungstrennung und die Deportation belgischer Arbeitskräfte nach Deutschland, all dies waren Maßnahmen, die einfach tief in das nationale Leben Belgiens eingriffen, und es fragt sich, ob deutsche Politik und deutsches Militär sich jemals mit der Entwicklung von und den Gründen für das Nationalgefühl eines kleinen Landes befaßt haben, als sie bis ans Ende des Krieges in immer wieder neuer Form Überlegungen über die Einbindung Belgiens in den deutschen Einflußbereich anstellten. Und die Deutung der flämischen Bewegung als einer anti-belgischen Bewegung weist aus, wie sehr knallharte Interessenpolitik zu groben Fehleinschätzungen der politischen Kultur des Opfers führen konnte (Dolderer, 1989).

Es ist hier im einzelnen nicht die gesamte Kriegsziel-Politik zu thematisieren, wie sie nicht nur von deutscher, sondern eben auch von belgischer Seite, das heißt von Regierung und Gesellschaft gleichermaßen geäußert worden ist, vielmehr ist festzuhalten, daß sich die Position des Landes mit dem Ersten Weltkrieg und dem folgenden Frieden von Versailles völlig veränderte.²⁴ Das gleichsam über Wilsons 14 Punkte wiederhergestellte Belgien war nach eige-

²⁴ Es gab in der Kriegszeit auf belgischer Seite etwa Überlegungen, wie man nach einem durch die *Entente* gewonnenen Krieg gegenüber Deutschland zu verfahren habe. Da gab es etwa Wirtschaftsführer wie Trasenster, die sich für einen Wirtschaftskrieg gegen Deutschland aussprachen oder ihrem Land deutsches Grundgebiet, das bis Euskirchen reichte (neben Niederländisch-Limburg und Seeländisch-Flandern) zugunsten der eigenen Hüttenindustrie zugeschlagen wissen wollten, aber aus der Vielzahl von Eingaben von Wirtschaftskreisen beim belgischen Außenministerium wird deutlich, daß sich keiner für eine Ausschaltung Deutschlands aus dem europäischen Wirtschaftsstrom aussprach. Als territorialer Gewinn schlug auf belgischer Seite im Ergebnis nur der Erwerb von Eupen-Malmedy und Moresnet zu Buche. Die Volksbefragung die im Zusammenhang mit dem Wilsonschen "Selbstbestimmungsrecht" eingeführt wurde, hatte etwas von einer Farce (Doepgen, 1966). Über belgische Forderungen auf dem Versailler Friedenskongreß s. Marks (1981).

ner Entscheidung nicht mehr neutralisierter Staat, sondern ein völlig frei agierendes europäisches Land, das seine politischen Vorlieben unter Abwägung der eigenen Interessen ausleben konnte. Der Kurs war nicht von vornherein klar, aber es bleibt festzuhalten, daß, so stark der Schock von 1914 auch gewesen sein mag, die belgische Deutschland-Politik der Nachkriegszeit nicht in erster Linie auf Unversöhnlichkeit getrimmt war. Die Rhein-Ruhr-Politik zielte vielmehr auf Ausgleich. Belgien widersetzte sich etwa der Bildung einer unabhängigen westdeutschen Republik, hätte allenfalls einem autonomen Gebilde am linken Rheinufer im Reichsverband zustimmen können. Zwar darf nicht unerwähnt bleiben, daß nationalistische Scharfmacher wie der Gründer des *Comité national*, Pierre Nothomb, die rheinische Separatistenbewegung mit aller Macht unterstützte und sich gar mit Frankreich über eine in Nord und Süd geteilte Kontrolle eines abgetrennten linken Rheinufers zu einigen wünschte, für die offizielle Politik Brüssels galt freilich ein anderes: Auf keinen Fall wollte das Land dem südlichen Nachbarn freien Spielraum in diesen Territorien lassen. Wenn Belgien 1923 an der Ruhrbesetzung der Franzosen teilnahm, dann geschah dies nicht aus Revanchegehlüsten, sondern weil es nach Ansicht der Brüsseler Regierung der Kontrolle französischen Auftretens im Rhein-Ruhr-Gebiet bedurfte – und dies nicht zuletzt mit Blick auf die Interessen der Stadt Antwerpen und seiner Hafenwirtschaft. Großbritannien zeigte sich da nicht energisch genug, zudem bestand eine Abhängigkeit Belgiens vom Warenexport nach Frankreich, und es wäre angesichts der protektionistischen Politik Frankreichs nicht abzusehen gewesen, welche Folgen eine belgische Kehrtwendung gegen Frankreich in der Rhein-Ruhr-Frage gehabt hätte. Zudem war Deutschland tatsächlich bei den Reparationszahlungen an Belgien in Verzug geblieben (Jacobs, 1976).

Gewiß, mit dem Militärabkommen mit Frankreich bezeugte Belgien größere Nähe zu Frankreich, aber es bleibt doch unübersehbar, daß dies nichts mit einem Konfrontationskurs zu tun hatte, der für die Zukunft das belgische Verhältnis zu Deutschland bestimmen sollte, zumal das Abkommen keine Allianz war und den Partnern freie Hand ließ. Für Belgien kam es in erster Linie darauf an, in einen neuen Verband der kollektiven Sicherheit einzutreten. Diese Sicherheit schien zunächst einmal mit der Zugehörigkeit zum Völkerbund gegeben, zum anderen mit dem Beitritt zum Locarno-Vertrag von 1925. Beide, die Völkerbundssatzung und der Vertrag, von denen der eine die Welt, der andere spezifisch Europa im Blick hatte, bedeuteten für den Vorstellungsbereich der Brüsseler Regierung ein hohes Maß an Sicherheit, implizierten freilich auch erhöhte Schwierigkeiten für den Fall des Vertragsbruchs durch einen der Partner und damit zugleich neue Möglichkeiten für die Diplomatie und Politik Dritter gegenüber einem Territorium, das nachgerade tra-

ditionell eine wichtige strategische Rolle im europäischen Konfliktfall spielte. Im Grunde lugte hier wieder jene Problematik hervor, die sich für Belgien im 19. Jahrhundert gestellt hatte, als es um die Frage ging, ob Belgien ein automatisches Auftreten einer Garantiemacht im Falle einer Verletzung seines Territoriums hinnehmen müsse oder ob die Garantiemacht erst auf den belgischen Hilferuf zu warten habe. Letztlich könnte man in diesem Zusammenhang Henri Pirenne's so friedenssichernd gemeinte Bezeichnung Belgiens als *carrefour d'Europe*, der auf die kulturelle und wirtschaftliche Mittlerfunktion des Landes zielte, auch sarkastisch auf die strategischen Erfordernisse insofern ummünzen, als der Besitz des Gebietes einen zwar nicht unbedingt konfliktentscheidenden, immerhin aber vorteilhaften Ausgangspunkt militärischer Aktionen zu bieten vermochte. Mit dem Abschluß des Locarno-Vertrages und seiner Absicherung des Grenzbestandes im Westen fühlte sich Belgien einigermaßen abgesichert, und man hat den Eindruck, daß das Locarno-Ereignis erheblich befriedigender empfunden wurde als das belgisch-französische Militärabkommen, das Paul Hymans 1920 abgeschlossen hatte. Der deutsche Gesandte in Brüssel, Lerchenfeld, schrieb kurz nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten nach Berlin:

"Wie ich immer hervorgehoben habe, betrachtet jede belgische Regierung Locarno als den Angelpunkt der europäischen Stellung Belgiens".²⁵

Und da gab es noch dieses andere Standbein der kollektiven Sicherheit, den Völkerbund, den der ehemalige Premier Prosper Poullet hervor hob, als er wissen ließ, daß die Mitarbeit des Landes im Völkerbund unabhängig sei von den die Regierung stützenden politischen Parteien. Es war wohl eine richtige Analyse, von der die jeweilige Regierung immer auszugehen vermochte. Es spielte den Verfechtern der multilateralen Sicherheit nur in die Karte, wenn ein Mann wie Marschall Pétain den Nationalstolz der Belgier im allgemeinen, die flämischen Konzeptionen im besonderen brüskierte, indem er Belgien in aller Öffentlichkeit als Avantgarde der Latinität gegen Deutschland einstuft. Im Herbst 1930 fügte er hinzu, daß Frankreich im Falle eines deutsch-französischen Krieges mit oder ohne Zustimmung in Belgien einmarschieren würde (van Zuylen, 1950, 249, 253 f.). Es ist daher so erstaunlich nicht, ja, es lag in der Logik des Plädoyers für kollektive Sicherheit, wenn in Zeiten zunehmender Spannungen, das heißt schon seit Beginn der 30er Jahre, in Brüssel über die Sinnfälligkeit eines spezifischen Militärabkommens mit Frankreich nachgedacht wurde, auch wenn dieses Abkommen tatsächlich eher als technische Übereinkunft gedeutet wurde.

²⁵ PA.AA. Politik 2. Belgien, Bd.9, Schreiben an AA, 25.2.1933.

5. DIE AMBIVALENZ DER HALTUNG GEGENÜBER DEM DRITTEN REICH

Es ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, daß die belgische, auf kollektive Sicherheit bedachte Außenpolitik durch die innere Entwicklung des Landes sicherlich nicht erleichtert wurde. Da gab es zum einen die wallonische und die flämische Bewegung, welche letztere in sich noch zersplittert war, es gab darüber hinaus einen deutlichen Verfall der katholischen Einheit, die in unterschiedlichste, einander häufig genug widerstrebende Strömungen zerfiel, was durch die Weltwirtschaftskrise noch verstärkt wurde. Es sei gleich hinzugefügt, daß die belgische Wirtschaft zwar exportorientiert war, freilich nicht so exportabhängig von Deutschland war wie der nördliche Nachbar, die Niederlande. Für die Konfrontation in der europäischen Politik dürfte freilich die vorgenannte Position der Wallonen und der Flamen am wichtigsten gewesen sein. Der französische Gesandte Corbin schrieb doch im November 1932 angesichts der flämischen Rekrutierungsversuche innerhalb der katholischen Fraktion: "Si un tel groupement arrivait un jour à se former, nul doute qu'il ne cherche à peser sur l'orientation de la politique extérieure du Royaume". Etwas beruhigend für den französischen Leser fügte er die Vermutung an:

"Il est vrai que, si l'élément flamand prétendait imposer au gouvernement une attitude non pas même hostile, mais trop distante à l'égard de la France, il provoquerait aussitôt de la part des Wallons une réaction qui ramènerait plus ou moins l'équilibre".²⁶

Freilich, wichtiger für die Erschwernisse der belgischen Politik war eben im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Gruppierungen und Organisationen und deren Ambitionen das Deutschland-Bild, das man in Belgien pflegte. Es zeigt die ganze Empfindlichkeit, die die strategische Lage des Landes mit sich brachte, wenn sich Brüsseler Konzerte von Wilhelm Furtwängler, Bruno Walter und Richard Strauss zu einem großen Erfolg gestalteten und die französische Diplomatie angesichts des rauschenden Beifalls aufhorchte.²⁷ Das Augenmerk sei hier wesentlich auf den Blick auf Deutschland gerichtet, da von hier schon vor der Machtergreifung aggressive Töne kamen, die in Bel-

²⁶ Documents Diplomatiques Français (DDF), 1^e série (1932-1935), II, Paris 1966, S. 64 ff.

²⁷ DDF, I,2, S. 565 f., Corbin an Paul-Boncour, 4.2. 1933. Es betraf Konzerte, die noch vor der Machtergreifung gegeben worden waren. Das französische Außenministerium schrieb einigermmaßen beruhigend zurück, daß die Konzerte auch in Paris ein Erfolg gewesen seien.

gien mit Sorgen registriert wurden. Schon einiges vor dem Januar 1933 weckten die Manifestation des *Stahlhelm* in Breslau, die Reden des General Seeckt sowie das deutsch-österreichische Zollabkommen wahre Ängste und ließen einen kritischen Beobachter wie Paul Hymans auf baldigen Revisionsismus schließen. Es zeugt sicher von richtiger Beobachtung, wenn der Gesandte Lerchenfeld Ende Februar 1933 zur Stimmung in Belgien schrieb:

"Überblicke ich die Entwicklung der letzten Wochen, wie sie sich namentlich seit dem Eintritt des Kabinetts Hitler ergeben hat, so scheint mir ein Umschwung gegenüber den früheren Verhältnissen nicht eingetreten zu sein. Die Spannung, die unleugbar in den letzten Monaten ganz Europa erfaßt hat, geht bereits auf die frühere Zeit zurück. Gewiß hat der Regierungswechsel in Deutschland nicht dazu beigetragen, die Stimmung in Belgien zu beruhigen. Nach wie vor herrschen Besorgnis und Mißtrauen hinsichtlich der deutschen Absichten; alle Stimmen aus Deutschland, die eine energische Vertretung der deutschen Interessen fordern, werden ängstlich registriert. Die deutschfeindliche Presse benützt dies, um die Kriegsgefahr als unmittelbar bevorstehend an die Wand zu malen und den engen Anschluß an den französischen Nachbarn zu predigen... Es ist nur allzu bekannt, daß von weiten belgischen Kreisen von Politik und Wirtschaft höchst lebhaft Kriegsangst geäußert wird und die internationale Lage als durchaus dunkel und unübersichtlich angesehen wird. Eine solche Stimmung ist natürlich gefährlich, es besteht aller Grund, sie nicht unnötig zu verschärfen, ja alles, was dazu dienen kann, die Stimmung zu mildern, wird dem deutschen Interesse dienen".²⁸

Daß es die Berliner Regierung nicht leicht hatte, die "Stimmung zu mildern", zeigte sich nach dem Reichstagsbrand, der in Belgien schlicht als die Leistung eines Provokateurs hingestellt wurde. Ganz deutlich wurde Berlin eben auch von Belgien her mit der Tatsache konfrontiert, daß die Tradition einer parlamentarischen Demokratie ("westeuropäische parlamentarische Verfassung") eben nicht so einfach Maßnahmen zuließ, die die politische Freiheit einschränkten. Die Katholiken Belgiens bedauerten zudem nicht nur die Ausschaltung des deutschen Zentrums von der Regierungsbildung, sondern auch die Beeinträchtigung der Partei im Wahlkampf. Die Haltung der Katholiken konnte insofern Weiterungen zeitigen, als sie die sicher nicht deutschfeindliche Einstellung flämischer Kreise mit ihrem katholischen und zugleich überwiegend demokratischen Element in einem für Berlin ungünstigen Sinne zu beeinflussen vermochte. Das Ende des politischen Katholizismus in Deutschland wurde tatsächlich auch in flämischen Kreisen nicht positiv vermerkt.

Es wurde nun gerade in den ersten Monaten des Hitler-Regimes in den politischen und wirtschaftlichen Kreisen Belgiens Kriegsangst geäußert, die

²⁸. PA.AA. Politik 2. Belgien. Bd.9. Lerchenfeld an AA, 25.2.1932.

einздämmen die deutsche Diplomatie sich zur Aufgabe machen wollte. Das war beim ersten Hinsehen sicherlich ein hartes Stück Arbeit, insofern die antideutsche Stimmung von den an Zahl nicht geringen Sozialdemokraten Belgiens unter Emile Vandervelde wie auch von Wallonien her getragen wurde. Vandervelde stufte das deutsche Regime als eine mit der schlimmsten preußischen Reaktion verknüpfte Diktatur des Nationalsozialismus ein.²⁹ Als Zeichen der Solidarität mit den deutschen Arbeitern plädierte er für eine Einigung der II. und III. Internationale. Letztlich erwies sich die Animosität der belgischen Sozialisten insofern als wenig günstig für die deutsche Politik, als gerade diese Partei nicht zuletzt infolge der guten Beziehungen zur deutschen Sozialdemokratie eine verständnisvolle Haltung in der in Deutschland immer noch spielenden Eupen-Malmedy-Frage eingenommen hatte. Nunmehr empfahl sie eine diplomatische Isolierung des Reiches. Innerhalb dieser im ganzen negativen Bildgestaltung, die im übrigen auch von einer Identifikation des in Belgien höchst unbeliebten italienischen Faschismus mit dem deutschen Nationalsozialismus ausging, scheint es freilich nach den März-wahlen von 1933 eine gewisse Lockerung insofern gegeben haben, als in bürgerlich-konservativen Kreisen etwa die Jagd auf die Kommunisten nicht ohne Genugtuung registriert worden zu sein scheint. Der nachgerade eingefräste Antikommunismus vieler katholischer und liberaler Bürger implizierte die Bereitschaft, den antikommunistischen Terror des deutschen Regimes zu begrüßen, zumal der Kampf gegen den Bolschewismus offensichtlich auch als Kampf gegen "sittliche Schäden am Volkskörper" empfunden wurde, um hier im Vokabular des deutschen Gesandten Lerchenfeld zu bleiben. Dazu tritt, daß nach dem Eindruck der Diplomaten eine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung im Reich in Belgien bei "im ganzen genommen einflußreicheren Kreisen" als förderlich für ein positives Deutschland-Bild anzusehen war. Was sich hier an "Positivem" im belgischen Deutschland-Bild herauschälte, reichte sicherlich nicht, um einen tiefverwurzelten Argwohn zu überwinden.

Das belgisch-deutsche Verhältnis war in erster Linie ein belgisches Problem, weil es vermieden werden sollte, daß die auf Wallonen und Flamen verteilte Parteinahme für Deutschland und Frankreich (darauf spitzte sich die Auseinandersetzung zu) sowie die grundsätzlich ablehnende Haltung der belgischen Sozialdemokratie die von Brüssel betriebene Politik der neutralen Zurückhaltung unterliefe. Für Belgien kam es darauf an, die Kräfte im Innern so auszutarieren, daß eine zurückgezogene neutrale Politik, die sich auf die

²⁹ Die Haltung belgische politischer oder sozialer Gruppen nach PA.AA. Politik 2. Belgien. Bd.9. Schreiben des Gesandten Lerchenfeld an AA, 4., 11. und 25.3. 1933. Zur Person und Politik des sozialistischen Vormanns in der belgischen Innen- und Außenpolitik sowie in der Sozialistischen Internationale s. Polasky (1995).

Bestimmungen des Locarno-Vertrages und den Völkerbundsparaphen 16 berufen konnte, funktionierte. Und wie es in früheren Jahrzehnten schon der Fall gewesen war, die belgische Diplomatie zeigte auch in jenen 30er Jahren eine sehr viel höhere Aktivität als die des niederländischen Nachbarn. Wenn angesichts der ohnehin schon ob der Friedfertigkeit des Reiches zweifelnden Stimmung das Verhalten auf der Zweiten Internationalen Abrüstungskonferenz 1933 den Argwohn verstärkte und schließlich im Oktober der Austritt des Reiches aus dem Völkerbund folgte, dann ließ sich Kriegsgefahr nur schwer in Abrede stellen. Dennoch ließ die deutsche Regierung keine Gelegenheit ungenutzt, die Friedensliebe des Reiches herauszustreichen. Brüssel begab sich gar an die Frage, ob Deutschland überhaupt materiell dazu fähig sei, einen Krieg zu führen. De Kerchove, der belgische Gesandte in Berlin, analysierte das mit Blick auf das Jahr 1935. Der Diplomat glaubte angesichts der noch deutlichen außenpolitischen Isolierung des Reiches und nach einem Studium militärischer Unterlagen eine Kriegsgefahr seitens Deutschlands ausschließen zu können. Zudem sei die Stellung Hitlers im Innern des Reiches noch nicht gefestigt genug. Gleichzeitig riet de Kerchove, für die Zeit nach 1935, zu einer starken Befestigung im Grenzgebiet zum Reich überzugehen, um deutsche Truppen bis zum Eintreffen von Entente-Truppen aufhalten zu können oder dadurch auch die militärische Leitung des Reiches insgesamt von einem Angriff auf Belgien abzubringen.³⁰ Es war eine vorsichtige Analyse, die im Gegensatz zur Meinung anderer europäischer Kleinstaaten freilich zu optimistisch geraten war. Es fügte sich in diesen Tenor der ausgewogenen Vorsicht, wenn König Albert den deutschen Gesandten in Missbilligung belgischer Pressekommentare über den geringen Wert des Locarno-Vertrages gerade die belgische Vertragstreue noch einmal bestätigte. Er sprach dabei nicht nur den regierungsoffiziellen Standpunkt aus, sondern wünschte auch dem besonderen Charakter belgischer Außenpolitik unterstrichen zu sehen, die sich nicht durch bilaterale Abmachung eingengt wissen, sondern in einem multilateralen Vertragsverhältnis bewegen wollte – in einem Vertragsverhältnis, das nicht nur die eigene Sicherheit, sondern auch die anderer Staaten garantieren konnte. Emile Vandervelde hat diese Konzeption bestätigt und die Vermutung ausgesprochen, eine vom Parlament eingebrachte Interpellation über den Stand der Landesverteidigung komme nicht zur Behandlung, weil man Deutschland nicht unnötig reizen wolle.³¹

Nach der etwas ausführlicheren Darstellung der Grundpositionen und Ausgangspunkte sei lediglich hinzugefügt, daß sich bis zum Einmarsch der

³⁰. Dazu DDB (Documents Diplomatiques Belges), III, S. 145 ff.

³¹. PA.AA. Politik 2. Belgien. Bd.9, über die Gespräche Lerchenfelds mit Albert und Vandervelde.

Deutschen in das Rheinland im März 1936 das belgisch-deutsche Gespräch oder die offiziellen und inoffiziellen Verlautbarungen um die Frage der Anerkennung Locarnos auf deutscher Seite drehten, wobei es Berlin darauf ankam, die eigene Politik der Selbstverharmlosung glaubwürdig zu machen. Hitler zielte in der Phase eigener Friedensbeteuerungen auf eine Auflösung internationaler Verflechtungen, und das rührte an den Nerv der belgischen Außenpolitik (Lademacher, 1977, 216 ff.).

Und das wurde noch problematischer, als Deutschland im März 1936 das Rheinland besetzte und sich auf Seiten der Westmächte außer Empörung nichts rührte. Die Entscheidung für eine non-alignment Politik Belgiens war wohl vorprogrammiert. Es sei hier stipuliert, daß diese Rheinland-Besetzung letztlich die ganze Unzulänglichkeit internationaler Verträge und Verpflichtungen *ad absurdum* führte, was vor allem in Belgien erkannt wurde. Weder Locarno-Vertrag noch Völkerbund erwiesen sich als vertrauenswürdige Übereinkünfte oder Institutionen. So wundert es nicht, daß Paul Henri Spaak in seiner großen Rede im Juli 1936 den neuen Kurs einer einzig und allein belgischen Außenpolitik vorzeichnete (Van Langenhove, 1974, 395; Kieft, 1972, 56 ff; van Zuylen, 1950, 363 f.).³² Die Rede des belgischen Königs vom Oktober 1937 schließlich, die international so viel Staub aufwirbelte, unterstrich diesen politischen Kurs der Begrenzung belgischer Verpflichtung und außenpolitischer Unabhängigkeit. Man wird feststellen können, daß die Zeit nach der belgischen Aufkündigung der Militärübereinkunft von 1920 ein echtes Rennen um die Absicherung Belgiens über Garantie-Erklärungen für die Fortexistenz eines nicht an kollektive Verpflichtungen gebundenen Belgiens war. England und Frankreich gaben im April 1937 eine solche Erklärung ab, in der sie freilich noch von den Verpflichtungen aus Artikel 16 der Völkerbundsakte sprachen. Die deutsche Erklärung ähnlicher Art erfolgte am 13. Oktober des Jahres. Die belgische Regierung hatte auf eine baldige Verlautbarung gedrängt, weil sie damit einen Beweis der Richtigkeit ihrer Unabhängigkeitspolitik vorzulegen gedachte.

Mit solchen Erklärungen war an Sicherheit freilich nichts gewonnen. In der deutschen Erklärung sicherte das Reich die Unverletzlichkeit und Integrität Belgiens zu und versprach, das Land nicht anzugreifen. Im Falle einer Verletzung durch Dritte wollte das Reich Hilfe leisten. Da Belgien sich durch Annahme der englisch-französischen Erklärung auch zur Annahme von Artikel 16 der Völkerbundsakte verpflichtet hatte, sah sich die deutsche Regie-

³² Die von Spaak ausgesprochene Unzulänglichkeit der kollektiven Sicherheit wurde auf deutscher Seite als Bestätigung der Außenpolitik Hitlers gedeutet, der auf bilaterale Abmachungen zielte. S. PA.AA. Politik 2.Belgien 2.Bd.1. Bericht an das AA vom 25.7.1936. Zur Politik Spaaks vor und nach dem II. Weltkrieg s. Dumoulin (1999).

rung – kein Mitglied des Völkerbundes – der Nichtangriffsverpflichtung für den Fall einer Teilnahme Belgiens an einer gemeinsamen "militärischen Aktion" enthoben. Eben das war deutscherseits ausbedungen worden. Letztlich landete die Unabhängigkeitspolitik Belgiens hier in einer Sackgasse. Es ist niemals genau festgelegt worden, wie und in welchem Umfang die "militärische Aktion" zu deuten war. Daß darunter das Durchmarschrecht aus Artikel 16 fiel, war wohl eindeutig. Aber ob z.B. Befestigungsbauten, Truppenkonzentrationen – ungleich verteilt – oder Generalstabsbesprechungen nur mit einer Seite der potentiellen Gegner eine Argumentationsbasis bilden konnten, ist niemals ausgesprochen worden. Das heißt, es bedurfte schon in Friedenszeiten einer höchst ausgewogenen Außen- und Verteidigungspolitik, die auch der böswilligsten Interpretationskunst keinen Raum lassen durfte. Zur anderen, der englisch-französischen Seite hin, fragte es sich, welchen Wert die Einfügung von Artikel 16 für die Staaten des Völkerbundes haben konnte, wenn der Unabhängigkeitsgedanke gegenüber dem Postulat der durch den Völkerbund vertretenen Weltgerechtigkeit sich durchsetzte, wenn also die belgische Analyse eines Konflikts keinen Durchmarsch rechtfertigte. Angesichts der nunmehr doch starken belgischen Abneigung gegen kollektive Bindung überhaupt und angesichts der sicher nicht einhellig positiven Meinung Belgiens über den Völkerbund lag solche Analyse durchaus im Bereich des Möglichen. Gerade unter letztgenanntem Aspekt wiederholte sich die Problematik des 19. Jahrhunderts.

Die deutsche Erklärung vom 13. Oktober schloß praktisch eine erste Phase in den deutsch-belgischen Beziehungen ab. Man könnte sie als Verhandlungsphase bezeichnen. Es folgte die Zwischenperiode der angestrengten deutschen Beobachtung sowie der zunehmenden belgischen Unruhe angesichts deutscher Außenpolitik (Österreich, Sudetenland, Tschechoslowakei), wobei der 1938 an die Stelle von Neuraths getretene neue Reichsaußenminister von Ribbentrop einen höchst misstrauischen Part spielte, insofern er nicht nur permanent die Beibehaltung von Artikel 16 bedauerte, sondern auch durchweg die Ungleichmäßigkeit in der Verteilung der belgischen Verteidigungsanlagen monierte, obwohl man nicht umhin konnte, die neutrale Haltung Belgiens in den Monaten der internationalen Höchstspannung lobend zu unterstreichen und obwohl in jenem Jahr auch die Gesandtschaften als Ausdruck gegenseitiger Wertschätzung zu Botschaften erhoben wurden. Goebbels sagte zudem in einem Interview mit dem "XXième siècle", daß er nicht von einer Wiedergewinnung Eupen-Malmedys reden wolle, sondern eher auf eine Verständigung über die "freie kulturelle Entwicklung" der Bevölkerung ziele, und Hitler garantierte im April 1939 noch einmal in einer Reichstagsrede die Integrität des belgischen Territoriums (Lademacher, 1977, 234 f.).

Solche Garantie-Erklärung war nicht von langer Dauer. Hitler erklärte die diplomatische Phase gleichsam für beendet, als er am 23. November 1939 lakonisch wissen ließ:

"Verletzung der Neutralität Belgiens und Hollands ist bedeutungslos. Kein Mensch fragt danach, wenn wir gesiegt haben. Wir werden die Verletzung der Neutralität nicht so idiotisch begründen wie 1914".³³

Das wurde im Mai 1940 in die kriegerische Tat umgesetzt.

6. BELGISCHER ANTEIL AN DER BEFRIEDUNG EUROPAS

Im Blick auf die internationale Stellung Belgiens vom Ursprung des Landes 1830 an bis zur Besetzung durch die Deutschen 1940 wird der Beobachter nach einem Vergleich mit den Jahren nach 1945 die Formulierung wagen dürfen, daß es sich hier um den Übergang aus dem Reich der unverschuldeten außenpolitischen Zwänge in das Reich der mitgestaltenden außenpolitischen Freiheit im Rahmen eines europäischen Zusammengehens handelt. Belgien ging einen europäischen, keinen pro-französischen Weg.³⁴ Wer eine deutliche Revanche-Politik erwartet hatte, mußte enttäuscht beiseite stehen. Charles de Gaulle forderte von Deutschland das gesamte linke Rheinufer bis hinauf nach Köln. Es sollte auf jeden Fall unter dauernde französische Kontrolle gebracht werden. Der Präsident des belgischen Abgeordnetenhauses Frans van Cauwelaert reagierte entsetzt gegenüber dem britischen Geschäftsträger in Brüssel, Knatchbull-Hugessen, mit den Worten: "Um Gottes Willen, lassen Sie auf keinen Fall zu, daß die Franzosen das gesamte linke Rheinufer beset-

³³ M. Domarus, *Hitler. Reden und Proklamationen*, II, München 1965, S. 1426. Für die vor genannten Gespräche sei auf die DDB, IV als Quelle verwiesen. Verzichtet werden muß hier auch auf die innenpolitische Entwicklung Belgiens, die gerade 1937 Einblicke in außenpolitische Vorlieben und Abneigungen vermittelte, ohne freilich den Kurs der Unabhängigkeitspolitik zu beeinträchtigen.

³⁴ Die nachfolgende Darstellung beruht im wesentlichen auf einer Vielzahl von Akten des britischen *Foreign Office* sowie auf Unterlagen aus dem *Archief Buitenlandse Zaken* in Den Haag. Auf den Einzelnachweis soll hier verzichtet werden. Dort auch die Zitate. Dazu für die belgische Lage mit Blick auf das Rhein-Ruhr-Problem die *Documents on British Foreign Policy Overseas*, ed. by Roger Bullen and M.E. Pelly, Series I Volume II: *Conferences and Conversations 1945: London, Washington and Moscow*, London 1985; s. auch R. Steininger, *Die Ruhrfrage 1945/46 und die Entstehung des Landes Nordrhein-Westfalen. Britische, französische und amerikanische Akten. Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Vierte Reihe, Band 4, Düsseldorf, 1988.

zen".³⁵ Van Cauwelaert wußte in seiner Empörung auch die öffentliche Meinung auf seiner Seite. In Brüssel stand zu dieser Zeit noch nicht sogleich die europäische, sondern die Sicherheitspolitik zur Diskussion. Die Voraussetzungen für eine angemessene Lösung lagen in der ersten frühen Nachkriegsperiode eher darin, französisches Expansionsbestreben abzuwehren als Deutschland niederzuhalten. Die Zeitung *La Nation belge* zitierte einen Ausspruch des belgischen Nationalisten Fernand Neuray von 1923, in dem es geheißen hatte: "Belgien darf keine Enklave zwischen Frankreich und einem unter französischem Einfluß stehenden Rheinland werden". Für die Zeit nach 1945 also läßt sich *mutatis mutandis* von einer Wiederholung der politischen Absichten aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg sprechen! Es ist sicherlich nicht ohne Bedeutung, daß das schon im Februar 1945 gebildete *Comité Belge du Rhin* die Forderung nach einem belgischen Verwaltungsgebiet auf dem linken Rheinufer stellte, gleichzeitig französisches Übergewicht in dieser Region abwehrend. Bis weit ins Jahr 1946 hinein lebten die französischen Rhein-Ruhr-Pläne und dauerte entsprechend auch die belgische Furcht, von Frankreich sozusagen umzingelt zu werden. Man verlangte von den Alliierten die Zulassung einer Division belgischer Truppen im Aachener Raum oder auch Stationierung belgischer Truppen in der Südeifel. Darüber hinaus zeigte sich Brüssel an einer internationalen Kontrolle des Ruhrgebiets, das heißt praktisch der Ruhrwirtschaft, interessiert. Die Furcht vor einer umfänglichen Lösung zugunsten Frankreichs nahm ab, als Großbritannien in einem deutlichen Schritt gegen französische Ambitionen im Juli 1946 die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen vollzog – eine Gründung, die die Franzosen auf jeden Fall aus dem Nordrhein-Gebiet zurückwies. Deutsche Ländergründung also als Sicherheit gegen französische Umklammerung Belgiens. Dort, in Brüssel, wurde das auch so empfunden.

Belgien selbst hatte nur geringe territoriale Forderungen an das ehemalige Reich.³⁶ Weitergehende Forderungen, die das *Comité Belge* stellte, fanden auch in der belgischen Öffentlichkeit keine Resonanz, und schon gar nicht bei einem Mann wie Paul Henri Spaak, in jener Zeit der zuständige belgische Außenminister. Spaak war auch der Mann, der die viel umfangreicheren nie-

³⁵ Zur Bedeutung des Frans van Cauwelaert für die belgische Innenpolitik s. Wils (2000; 2005).

³⁶ Eupen-Malmedy war schon im Herbst 1944 von der belgischen Exilregierung in London zurückgefordert worden. Daneben beschränkten sich die Ansprüche auf etwa 30 Quadratkilometer mit 4.300 Einwohnern. Sie betrafen Verschiebungen bei Aachen Bildchen sowie bei Straßenzügen zwischen Aachen und Monschau und bezogen einige Eifeldörfer mit ein. Dazu trat die Forderung nach Aufhebung einiger Enklaven entlang der Venn-Bahn. Verlangt wurde auch die Übergabe von vier Kraftwerken im Braunkohlenrevier sowie von zwei Wasserkraftwerken in der Eifel mit Hochspannungsleitungen.

derländischen Forderungen (Lademacher, 1983, 456 ff.). nicht unterstützte, nachdem er darum gebeten worden war. Gerade in diesem niederländischen Zusammenhang verwarf er Annexionen aus Gründen der politischen Glaubwürdigkeit und Vernunft. In einer Grundsatzserklärung ließ er wissen:

"In der internationalen Politik würde Annexion eine Reihe unangenehmer Konsequenzen haben. Dazu gehören: Verlust eines Teils unseres Kredits, die auf jenen Ideen beruht, die wir verteidigen...; Möglichkeit des Vorwurfs, unsere Prinzipien anderen vorzuschreiben, sie auf uns selbst aber nicht anzuwenden; vermutlicher Widerstand in der britischen und amerikanischen Öffentlichkeit und ganz sicher Widerstand in den britischen Dominions, deren Unterstützung wir auf internationalen Konferenzen bedürfen; unnötige Aufheizung der Minderheitsfrage bei Hunderttausenden von Deutschen, die sich der Zugehörigkeit zu ihrem Kulturkreis wohl bewußt sind".

Abgesehen davon, daß er eine Einverleibung von nationalsozialistisch geprägter Bevölkerung für gefährlich hielt, wollte er von vornherein Hindernisse, die kurz- oder mittelfristig einem guten Verhältnis zu Deutschland entgegenstehen konnten, gar nicht erst aufkommen lassen.³⁷

Und schließlich noch ein anderes. Es mochte anfänglich so aussehen, als ob sich die Briten mit der vorgenannten Kraftwerk-Forderung hätten abfinden können, spätestens 1948 freilich ließ der Deutschlandminister Strang seinen Außenminister Bevin wissen:

"Seit der ersten Präsentation der territorialen Ansprüche hat sich unsere Haltung gegenüber Deutschland erheblich geändert. Wir betrachten nunmehr die deutsche Produktion als einen bedeutenden Faktor in unserem Plan für den europäischen Wiederaufbau, und aus diesem Grunde brauchen wir die überzeugte Mitarbeit der Deutschen selbst... So unangenehm es sein mag, wir müssen uns mit der Tatsache abfinden, daß jeder Versuch zu einer größeren Korrektur entlang der Grenze zwischen Deutschland- und den Benelux-Ländern fast drei Jahre nach Ende des Krieges uns vermutlich dazu zwingen würde, deutsche Opposition oder gar Aufstände mit Waffengewalt zu unterdrücken. Und das könnte höchst belastend für die britischen Streitkräfte sein".

Insgesamt wird festzustellen sein, daß der Kern belgischer Deutschland-Politik der Nachkriegszeit eher in der Vermeidung französischer Umklammerung als im territorialen Zugewinn auf Kosten des ehemaligen Reiches lag. Zudem wußte man in Brüssel sehr genau, daß ein Übergang zu europäischen Lösun-

³⁷. So in einem Schreiben an den niederländischen Außenminister van Boetzelaar vom 14.9.1946. Archief Buitenlandse Zaken. Ambassade Parijs, Doos 17: Annexatie-vraagstuk Nederland-Duitsland, juni 1945-dec.1947. Spaak hatte zuvor mit van Boetzelaar auf der Pariser Außenministerkonferenz gesprochen.

gen die größte Sicherheit für das Land bot. Ein erster Schritt in die Richtung einer grenzüberschreitenden Kooperation bot sich da mit der Bildung der Benelux an, die sicherlich noch nicht als ein mit Blick auf die Machtkonstellation der frühen Nachkriegszeit besonders wichtiger Verbund eingestuft werden kann, aber immerhin haben die Westalliierten diesen Verbund bei den Beratungen der Außenminister, wenn es denn notwendig erschien, herangezogen. Die europäische Lösung der Nachkriegsfragen lief über die belgische (Benelux) Teilnahme an der Westeuropäischen Union ebenso wie dann über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die für Belgien einige Vorteile brachte und zudem nicht so supranational war, wie man zuvor befürchtet hatte, und schließlich über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Dazu sei abschließend festgehalten: Belgien hat in der unmittelbaren Nachkriegszeit versucht, eine Befriedung des europäischen Kontinents zu erreichen, indem es allzu weit ausgreifende Forderungen gegenüber dem geschlagenen Reich ablehnte, gleichviel ob diese von außen eingebracht wurden oder aus dem eigenen Land kamen. Gleichwohl hätte dieses Land nicht die Macht gehabt, allein eine solche Politik der Befriedung durchzusetzen, wären da nicht in erster Linie Großbritannien und dahinter die Vereinigten Staaten gewesen, die ihrerseits gerade mit Blick auf den Marshall-Plan, aber auch schon vor der Verkündung des Hilfsprogramms eine, wenn man so will, versöhnte Kooperation westeuropäischer Staaten durchbringen wollten – was dann auch gelungen ist.

Belgien hatte einst als eine in Europa eingebundene Macht begonnen, mit begrenzter Souveränität und allen potentiellen – und schließlich auch realisierten – Bedrohungen. Es trug das Schicksal eines kleinen europäischen Staates, der im Hinblick auf den zentralen europäischen Konflikt an strategisch wichtiger Stelle lag. Das Jahr 1945 brachte einen außenpolitischen Strukturwandel. Das Land lebt seit Jahrzehnten in einem modernen europäischen Verbund, in dem garantierte Neutralität oder Bilateralität eigentlich kein Thema mehr ist und die Multilateralität nach der Erfahrung zweier Weltkriege und in Überwindung des extrem nationalstaatlichen Denkens zu einer ganz neuen Form der kollektiven Sicherheit geführt hat

ABBREVIATUREN

DDB	Documents Diplomatiques Belges
DDF	Documents Diplomatiques Français
PA.AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes
RGP	Rijksgechiedkundige Publicatiën

LITERATUR

(Die Titel gedruckter Quellen, zeitgenössische Schriften und Broschüren sowie Archivalia wurden nicht in das Verzeichnis aufgenommen. Sie finden sich in den Anmerkungen.)

- BONJOUR (E.), *Geschichte der Schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte zeitgenössischer Außenpolitik*, 2 Bde, Basel, 1965.
- BOOGMAN (J.C.), "Achtergronden en algemene tendenties van het buitenlands beleid van Nederland en België in het midden van de 19e eeuw", *Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap*, LXXXVI, 1961, S. 43-73.
- BOOGMAN (J.C.), "The Netherlands in the European Scene, 1813-1913" in: C.B. WELS, *Vaderlands verleden in veelvoud, II, 19e-20ste eeuw*, Den Haag, 1980, S. 55-70.
- CONZE (W.), "Nation und Gesellschaft", *Historische Zeitschrift*, 1964, no. 198, S. 1-16.
- DOEDENS (A.), *Nederland en de Frans-Duitse oorlog. Enige aspecten van de buitenlandse politiek en de binnenlandse verhoudingen van ons land omstreeks het jaar 1870*, Zeist, 1973.
- DOEPGEN (H.), *Die Abtretung des Gebietes von Eupen-Malmedy an Belgien im Jahre 1920*, Bonn, 1966 (Rheinisches Archiv, 60).
- DOLDERER (W.), *Deutscher Imperialismus und belgischer Nationalitätenkonflikt. Die Rezeption der Flamenfrage in der deutschen Öffentlichkeit und deutsch-flämische Kontakte 1890-1920*, Melsungen, 1989, (Kasseler Forschungen zur Zeitgeschichte, 7).
- DUMOULIN (M.), *Spaak*, Bruxelles, 1999.
- FABER (K.-G.), "Realpolitik als Ideologie. Die Bedeutung des Jahres 1866 für das politische Denken in Deutschland", *Historische Zeitschrift*, 1966, no. 203, S. 1-45.
- FISCHER (F.), *Griff nach der Weltmacht. Die Kriegspolitik des kaiserlichen Deutschland 1914/18*, Düsseldorf, 1964.
- FREI (D.), *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre außenpolitisches Denken in der Schweiz. Mit einem Geleitwort von Alt-Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, Frauenfeld u.a.*, 1967.
- GUICHEN (VICOMTE DE), *Les grandes questions européennes et la diplomatie des puissances sous la seconde république*, I, o.O., 1925.
- HUBER (M.), *Vermischte Schriften, IV. Rückblick und Ausblick*, Zürich, 1957.
- JACOBS (CHR.), *Belgien und die Rhein-Ruhr-Frage 1918-1923. Ein Beitrag zur belgischen Außenpolitik der Zwischenkriegszeit*, Bonn, 1976.
- KIEFT (D.O.), *Belgium's Return to Neutrality. An Essay in the Frustrations of Small Power Diplomacy*, Oxford, 1972.

- LADEMACHER (H.), "Kardinal Mercier, das deutsche Generalgouvernement und die Politik des Heiligen Stuhls" in: G. DROEGE, *Landschaft und Geschichte. Festschrift für Franz Petri zu seinem 65. Geburtstag*, Bonn, 1970, S. 325-358.
- LADEMACHER (H.), *Die belgische Neutralität als Problem der europäischen Politik, 1830-1914*, Bonn, 1971.
- LADEMACHER (H.), "Belgien – Die Freiheit, den Partner zu wählen" in: E. FORNDRAN, F. GOLCZEWSKI, D. RIESENBERGER, *Innen- und Außenpolitik unter nationalsozialistischer Bedrohung. Determinanten internationaler Beziehungen in historischen Fallstudien*, Opladen, 1977, S. 216-238.
- LADEMACHER (H.), "Frankreich, Preußen und die belgische Frage" in: R. POIDEVIN, H. SIEBURG, *Aspects des relations franco-allemandes, 1830-1848, Actes du Colloque d'Otzenhausen*, Metz, 1978, S. 47-62.
- LADEMACHER (H.), "Die Niederlande und Deutschland 1945-1949. Wirtschaftsfragen und territoriale Korrekturen" in: W. EHBRECHT, H. SCHILLING, *Niederlande und Nordwestdeutschland. Studien zur Regional- und Stadtgeschichte Nordwestkontinentaleuropas im Mittelalter und in der Neuzeit*, Köln/Berlin, 1983 (Städteforschung, Reihe A: Darstellungen, 15), S. 456-511.
- LADEMACHER (H.), "Zwischen Bismarck und Napoleon: Das Problem der belgischen Neutralität von 1866-1870" in: E. KOLB, *Europa vor dem Krieg von 1870. Mächtekonstellation – Konfliktfelder – Kriegsausbruch*, München, 1987 (Schriften des Historischen Kollegs, Kolloquien 10), S. 103-112.
- LADEMACHER (H.), *Zwei ungleiche Nachbarn. Wege und Wandlungen der deutsch-niederländischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert*, Darmstadt, 1990.
- LADEMACHER (H.), "Niederlande und Belgien. Bemerkungen zu den Ursachen revolutionärer Abstinenz" in: D. DOWE, H.-G. HAUPT, D. LANGEWIESCHE, *Europa 1848. Revolution und Reform*, Bonn 1998, S. 351-387.
- LUYKX (TH.), *Politieke geschiedenis van België*, 1, Amsterdam, 1978.
- MARKS (S.), *Innocent Abroad. Belgium at the Paris Peace Conference of 1919*, Chapel Hill, 1981.
- MESEBERG-HAUBOLD (I.), *Der Widerstand Kardinal Merciers gegen die deutsche Besetzung Belgiens 1914-1918. Ein Beitrag zur politischen Rolle des Katholizismus im ersten Weltkrieg*, Frankfurt a.M. u.a., 1982.
- MORGENTHAU (H.J.), *Dilemmas of Politics*, Chicago, 1958.
- ONCKEN (H.), *Die Rheinpolitik Kaiser Napoleons III. von 1863 bis 1870 und der Ursprung des Krieges von 1870/71*, Berlin, 1926.
- PABST (K.), "Jean Baptiste Nothomb. Die außen- und wirtschaftspolitische Sicherung der belgischen Unabhängigkeit nach 1839" in: R. PETIT, *Jean-Baptiste Nothomb et les débuts de la Belgique indépendante, Actes du Colloque international du Habaye-la-Neuve, 5 juillet 1980*, Bruxelles, 1982, S. 118-147.
- PABST (K.), "Belgien und Rheinland-Westfalen seit dem 19. Jahrhundert. Beziehungen zweier Nachbarländer", *Geschichte im Westen*, V, 1990, no. 1, S. 26-37.
- PABST (K.), "Der übermächtige Nachbar. Belgische, niederländische und luxemburgische Urteile über das deutsche Reich" in: K. HILDEBRANDT, *Das deutsche Reich im Urteil der Großen Mächte und europäischen Nachbarn*, München, 1995 (Schriften des Historischen Kollegs, Kolloquien 33), S. 27-48.
- POLASKY (J.), *Emile Vandervelde, le patron*, Bruxelles, 1995.
- STENGERS (J.), "Sentiment national, sentiment orangiste et sentiment français à l'aube de notre indépendance", *Revue belge de philologie et d'histoire*, XXVIII, 1950, nos. 3-4, S. 993-1029.

- STENGENS (J.), "Sentiment national, sentiment orangiste et sentiment français à l'aube de notre indépendance", *Revue belge de philologie et d'histoire*, XXIX, 1951, no. 1, S. 61-92.
- SYDOW (H.), *Die Handelsbeziehungen zwischen Belgien und dem Zollverein 1830-1885. Vertragspolitik und Warentausch*, 2 Bde, Köln, 1979.
- TAMSE (C.A.), "Een verwaarloosd aspect van de Belgische buitenlandse politiek: het expansionisme van de jaren 1860" in: *L'expansion belge sous Léopold Ier (1831-1865). Recueil d'études*, Bruxelles, 1965, S. 631-650.
- TAMSE (C.A.), *Koningin Sophie, 1818-1877. Jeugdherinneringen in biedermeierstijl van een Nederlandse vorstin uit Wurttemberg, Zutphen*², 1985.
- VAN LANGENHOVE (F.), "La Politique d'Indépendance de la Belgique", *Revue belge de philologie et d'histoire*, LII, 1974, no. 2, S. 389-403.
- VAN ZUYLEN (P.), *Les mains libres. Politique extérieure de la Belgique 1914-1940*, Paris, 1950.
- VON DER DUNK (H.), "Die Niederlande und die Reichsgründung" in: W. HOFER, *Europa und die Einheit Deutschlands*, Köln, 1970, S. 83-117.
- WILS (L.), *Frans van Cauwelaert en de barst in België: 1910-1919*, Antwerpen, 2000.
- WILS (L.), *Burgemeester van Cauwelaert, 1923-1932, schepper van Nederlandstalig Vlaanderen*, Antwerpen, 2005.
- WILLEQUET (J.), "Belgique et Allemagne 1914-1945", *Extrait de sentiment national en Allemagne et en Belgique, 19^e-20^e siècle*, Bruxelles, 1964 (Colloque des 25 et 26 avril 1963), S. 59-75.

**België als object en subject van de Europese diplomatie.
Een studie over de politieke determinanten en mogelijkheden van een
kleine Europese staat**

HORST LADEMACHER

SAMENVATTING

De invoering van de door de vijf Europese grootmachten gegarandeerde neutraliteit van België, dat uit het Verenigde Koninkrijk der Nederlanden werd afgescheiden, diende daartoe, de op het Congres van Wenen gerestaureerde Europese orde vooral op het legitimiteitsprincipe te verzekeren. Die regeling bevatte een volkenrechtelijke dienstbaarheid die de bewegingsvrijheid van de gegarandeerde staten begrenste die, zoals mocht worden verwacht, niet alleen het afsluiten van politieke verdragen en afspraken betrof, maar die voor

de garantiemachten die tegelijk de rol van scherpe observatoren innamen, de interne ontwikkeling tot graadmeter voor hun eigen interventiewaardig optreden liet worden. In tijden waarin het denken gefixeerd was op de Natie en haar waardigheid, belichaamde dergelijke dienstbaarheid zeker niet de modernste gedaante van Europese veiligheidspolitiek. Ofschoon dit legitimiteitsprincipe zeker na de revolutie van 1848 in Europa tot de verouderde principes van de nationaal-politieke opgang behoorde, bleef de verzekerde Belgische neutraliteit behouden – vanaf nu echter vooral ingebed in het Frans-Duitse conflict, dat in die mate uit een verstoring van het Europese evenwicht ontstond, als zich Pruisen-Duitsland, tot spijt van Frankrijk, definitief ontwikkelde tot een nieuwe machtsfactor op het Europese continent. Met dit conflict zette een fase in van *Realpolitik*, waardoor – onafhankelijk van de gegarandeerde neutraliteit – kleinere Europese staten zich zorgen moesten maken over hun voortbestaan, zoals toenmalige waarnemers hebben vastgesteld. De effecten en ook de geldigheid van de Belgische neutraliteitsstatus heeft tot aan de Eerste Wereldoorlog de gemoederen in de Europese politiek, vooral echter van de Belgische politici zelf bewogen, die een diplomatieke activiteit van hoog niveau ontplooiden die voortdurend was gericht op de integriteit en op de onschendbaarheid van hun land.

De Eerste Wereldoorlog heeft geheel die discussie en de om zekerheid bezorgde Belgische politiek *ad absurdum* gevoerd, evenwel zonder dat kan gezegd worden dat de overgang naar een bilaterale politiek (militair verdrag met Frankrijk) tot een gevoel van verhoogde zekerheid zou hebben geleid. België klampte zich vast aan het Locarno-Pact en aan een nieuwe wereldpolitieke instantie, de Volkerenbond. Relatief snel bleek dat noch verdrag, noch institutie de gewenste zekerheid konden waarborgen, zodat de loskoppeling uit die categorie van collectieve veiligheid het logische gevolg was, – een loskoppeling die echter evenmin in staat bleek om een herhaalde Duitse inval te verhinderen.

Ten slotte moet worden vastgesteld dat het einde van de Tweede Wereldoorlog een duidelijk keerpunt heeft betekend voor wat de positie van de West-Europese kleine staten tegenover de coalitiepolitiek betreft. Vanaf de vroege naoorlogse periode stond immers de integratie in een multiform Europees verband, dat van Britse en Amerikaanse zijde werd geënceneerd en ondersteund, hoog op de politieke agenda.

**La Belgique, sujet et objet de la diplomatie européenne.
Étude des déterminants et des possibilités politiques
d'un petit État européen**

HORST LADEMACHER

RÉSUMÉ

Lorsque la Belgique se voit détachée du Royaume-Uni des Pays-Bas au Congrès de Vienne, les cinq grandes puissances européennes se portent garantes de sa neutralité. Elles souhaitent ainsi fonder la restauration de l'ordre européen sur le principe de légitimité. Cette réglementation sous-entend une subordination au droit international limitant la liberté de mouvement de l'État "protégé". Comme on peut s'y attendre, non seulement, la conclusion de traités ou de conventions politiques est visée, mais le développement intérieur du pays sert également d'indicateur de la valeur de l'intervention des garants. Aussi, ces derniers jouent un rôle d'observateurs vigilants. À une période où la Nation et sa dignité sont mises en exergue, ce genre de dépendance n'incarne certes pas le profil le plus moderne de la politique sécuritaire européenne. Bien que le principe de légitimité fasse partie, du moins en Europe après la révolution de 1848, des principes obsolètes de la vogue politique nationaliste, la neutralité garantie à la Belgique est maintenue. Dès ce moment, le principe en question s'enclasse surtout dans le conflit franco-allemand, causé par une perturbation de l'équilibre européen. En effet, la Prusse-Allemagne devient, n'en déplaise à la France, un nouveau facteur de puissance sur le continent européen. Selon certains observateurs contemporains, le conflit enclenche une phase de la *Realpolitik*, qui pousse les États européens plus petits à se soucier de leur survie. Dans le cadre de la politique européenne, les effets et la validité du statut de neutralité de la Belgique bouleversent les esprits jusqu'à la Première Guerre mondiale. Les politiciens belges, en particulier, développent une activité diplomatique de haut vol, constamment focalisée sur l'intégrité et l'inviolabilité du territoire.

Au cours de la grande Guerre, ce discours sécuritaire est tenu jusqu'à l'absurde. Mais le passage à une politique bilatérale – à savoir un traité militaire avec la France – n'augmente guère le sentiment de sécurité. La Belgique s'accroche au Pacte de Locarno et à une nouvelle instance politique mondiale, la Société des Nations. Il apparaît relativement vite que ni le traité, ni l'institu-

tion ne puissent garantir la sécurité souhaitée. Pourtant, la prise de distance à l'égard de cette sécurité collective n'empêchera pas davantage l'invasion allemande.

Notons, pour terminer, que la fin de la Seconde Guerre mondiale modifie clairement la position des petits États de l'Europe occidentale face à la politique de coalition. Dès le début de la période d'après-guerre, l'intégration dans une Europe multiforme, mise en scène et appuyée par la Grande-Bretagne et les États-Unis, constitue un point important

Belgium as object and subject of European diplomacy. A study of the political determinants and possibilities of a small European state

HORST LADEMACHER

SUMMARY

When Belgium seceded from the United Kingdom of the Netherlands, the five European superpowers became guarantors of its neutrality. The aim was to secure the principle of legitimacy as basis of the restauration of the European order by the Vienna congress. This settlement contained a servitude of international law that limited the freedom of action of the guaranteed states. It not only pertained to the conclusion of political treaties and agreements, but it also gave a certain degree of power to intervene to the guarantor states. In a time obsessed with the Nation and its dignity, such a servitude was certainly not a modern idea of European security policy. Although the principle of legitimacy was clearly outdated after the 1848 revolutions in Europe, Belgium's guaranteed neutrality was maintained, but from that moment on within the frame of the Franco-Prussian conflict. Europe entered a phase of *Realpolitik* in which the survival of smaller states became threatened. Until the First World War Belgium's neutrality was a hot topic in European politics, but especially among Belgian politicians whose active and high level diplomatic initiatives were aimed at the integrity and inviolability of their country.

The First World War made this discussion obsolete. The transition to a bilateral policy (military treaty with France) did not lead to a higher sense of security. Belgium held on to the Locarno treaty and to the League of Nations. Fairly quickly it became apparent that these were not able to guarantee security. Belgium disconnected itself from this type of collective security, which did not prevent a second German invasion.

The end of the Second World War was a clear turning point in the positioning of smaller West-European states vis-à-vis coalition policy. The integration in a European coalition, staged and supported by Great Britain and the US, became a top priority.