

Katalysatoren auf europäischem Feld. Zur Rolle der Benelux-Staaten auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz 1948*

Wer sich heute mit Europa oder, genauer gesagt, mit den nach dem Zweiten Weltkrieg errichteten westeuropäischen Institutionen beschäftigt, wird feststellen müssen: Europäische Gremien produzieren zuweilen Papiere, die außer einigen Eingeweihten kaum jemand verstehen mag und dazu beitragen, daß die (west-)europäische Integration weniger als politische Hoffnung denn als administratives Monstrum erscheint.

Es sollen nicht allgemeine Anklagen erhoben werden. Meine Bemerkung knüpft vielmehr speziell an die Entschließung A 3 - 0189/92 ("zur Gestaltung und Strategie der Europäischen Union im Hinblick auf ihre Erweiterung und die Schaffung einer gesamteuropäischen Ordnung") des Europäischen Parlamentes an.¹ In dieser Entschließung sind eine Reihe von Leitlinien zur Reform des Europäischen Ministerrates, der Europäischen Kommission sowie des Europäischen Parlamentes der 'Europäischen Gemeinschaften' niedergelegt, welche dann mit dem Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 offiziell die Bezeichnung 'Europäische Gemeinschaft' erhalten sollten.²

In bezug auf den Ministerrat sah die Entschließung vor, daß dieser zukünftig "mit Mehrheit in einem Verfahren der gleichberechtigten Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament beschließt, wobei die qualifizierte Mehrheit unter Beibe-

* Der Autor ist Professor für neuere und neueste Geschichte an der Heinrich Heine-Universität Düsseldorf. Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag, den der Verf. am 29.11.1994 im Zentrum für Niederlande-Studien der Universität Münster gehalten hat.

¹ Vgl. dazu den Bericht des Institutionellen Ausschusses vom 21.5.1992 mit dem Entschließungsantrag samt zugehöriger Begründung, dann den ergänzenden Bericht dieses Ausschusses vom 18.1.1993, in: *Europäisches Parlament. Sitzungs-dokumente*, o. O., o. J., S. 1-34 bzw. 1-8; *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Verhandlungen des Europäischen Parlaments*. Sitzungsperiode 1992-1993. Nr. 3-426. Ausführliche Sitzungsberichte vom 18. bis 21. Januar 1993, o. O., o. J., S. 199-210, 219-225; Entschließung in der Vorlage vom 20.1.1993, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilungen und Bekanntmachungen*, 36, 1993, S. 124-130.

² Vgl. dazu Art. 1 des *Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) in der Fassung vom 7. 2. 1992*, in: *Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht*, bearbeitet und eingeleitet von Th. Läufer, Bonn 1992, S. 17-169, hier S. 21.

haltung der Stimmenwägung im Hinblick auf die Erweiterung der Union nach neuen Kriterien bestimmt werden muß".³

Was heißt das konkret? Aufhellung bietet eine der Entschließung beigegebene Begründung, die der SPD Abgeordnete Klaus Hänsch (seit Juli 1994 Präsident des Europäischen Parlamentes) verfaßt hat⁴:

Als Berichterstatter des Institutionellen Ausschusses rief er zunächst in Erinnerung, daß im Rat bisher "durch die Stimmengewichtung ... eine Dominanz der großen Mitgliedstaaten"⁵ vermieden worden sei und meinte dann, daß sich diese Konstellation "in einer erweiterten Union, der nur noch kleine und eher kleine Staaten beitreten werden"⁶ in einem neuen Licht stelle. In der Zukunft müsse ausgeschlossen werden, "daß diese Staaten allzu leicht die Sperrminorität im Rat erreichen können"⁶. Das aber könne "durch eine veränderte Gewichtung der Stimmen der großen im Verhältnis zu den kleinen Mitgliedstaaten im Rat und/oder durch eine Neudefinition der qualifizierten Mehrheiten bzw. Sperrminoritäten gelöst werden"⁶.

Wurde hier nicht versucht, quasi durch die Niederungen des filigran-parlamentarischen Gestrüpps hindurch, das Ende einer wechselseitigen Partnerschaft in Westeuropa einzuläuten, die nach den Erfahrungen zweier Weltkriege den verhängnisvollen Wettbewerb der Großmächte um Hegemonie begrenzen sollte?

Die Leitsätze wurden am 20. Januar 1993 vom Plenum des Europäischen Parlamentes angenommen.⁶ Sie haben sofort die Gegenwehr der kleinen Staaten der Europäischen Union wachgerufen, die sich in ihrem Selbstgefühl getroffen und ihre moderierenden Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte gefährdet sahen, wie sie der Maastrichter Vertrag gerade erst noch einmal herausgestellt hatte.⁷

Daß eines jeden Staates Prestige - und ich entlehne mit Bedacht eine von Max Weber benutzte Kategorie⁸ - zu respektieren sei, weil es eine Koinzidenz potentieller, im Einzelfall freilich unterschiedlich figurierter Bedrohung gebe, gehört zu den Axiomen westeuropäischer Verständigung und Zusammenarbeit. Seine politische Relevanz basierte auf den 'western ideas', wie sie z. B. in der

³ Entschließungsantrag vom 21. 5. 1992 in: *Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente*, S. 9.

⁴ Vgl. die Begründung in: *Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente* vom 21. 5. 1992, S. 13-26.

⁵ Begründung, S. 18.

⁶ Vgl. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Verhandlungen des Europäischen Parlaments*, Sitzungsperiode 1992-1993, Nr. 3-426, S. 225.

⁷ Vgl. Art. 148 des *Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*.

⁸ Vgl. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., hrsg. von J. Winckelmann, Tübingen 1980, S. 520f (Studienausgabe).

Atlantik-Charta niedergelegt worden waren⁹, auf dem aus dem Kalten Krieg herrührenden Außendruck sowie, last but not least, auf den tradierten Verflechtungen der westeuropäischen Volkswirtschaften.

Ging es aber in den ersten Nachkriegsjahren um die Implementierung und Sicherung demokratischer Verhältnisse nach westlichem Zuschnitt, um die Behauptung im Kalten Krieg zwischen Ost und West und um den wirtschaftlichen Wiederaufbau, dann rückte Deutschland sofort in den Vordergrund politischen Kalküls.

An ihrer Deutschlandpolitik erwies sich der Selbstbehauptungswille der westeuropäischen Staaten - der kleinen wie der großen, die im Vergleich zu den USA und zur Sowjetunion erfahren mußten, selbst eher klein zu sein.

Wirtschaftliche Faktoren haben dabei eine maßgebliche Rolle gespielt. Französische Deutschlandpolitik war, wie Alan Milward festgehalten hat, "concentrated on a partition and permanent weakening of Germany and on acquiring a guaranteed access to Germany coal and coke resources".¹⁰

Dazu sollte das Ruhrgebiet einer "organischen Kontrolle"¹¹ durch eine französische geleitete internationale Institution unterworfen werden, die, und das markierte nach den neuerlichen Untersuchungen John Gillinghams ein hervorragendes Ziel französischer Deutschlandpolitik, die Versorgung mit deutscher Kohle sichern und die deutsche Stahlerzeugung limitieren sollte.¹²

Die Briten zeigten sich von einer Zulieferung deutscher Kohle, die der französische Staatspräsident Vincent Auriol in einem Gespräch mit dem amerikanischen Außenminister George Marshall vom 6. März 1947 zur Hebung seiner Schwerindustrie und damit seiner gesamten, von deutscher Besatzung schwer getroffen daniederliegenden Wirtschaft nachdrücklich gefordert hatte¹³, nicht abhängig. Das Vereinigte Königreich förderte im Jahre 1946 mit über 16 Mio. t jährlich annähernd soviel Steinkohle wie in allen anderen großen Steinkohlenrevie-

⁹ Z.B. abgedruckt in: I. v. MÜNCH (Hrsg.), *Dokumente des geteilten Deutschlands. Quellentexte zur Rechtslage des Deutschen Reiches, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*, (1. Bd.), Stuttgart 1968, S. 3f.

¹⁰ A.S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe 1945 - 51*, London 1984, S. 467.

¹¹ J. GILLINGHAM, *Die französische Ruhrpolitik und die Ursprünge des Schuman-Plans*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 35, (1987), S. 1-24, hier S. 2.

¹² Vgl. Gillingham, *Die französische Ruhrpolitik*, S. 4 und S. 9.

¹³ Vgl. ebd., S. 9f.

ren zusammen pro anno abgebaut wurde - und das hieß: nur etwa 3 Mio. t weniger als 1938.¹⁴

Britische Aufmerksamkeit galt eher einer Eingrenzung westdeutschen Exports schwerindustrieller Produkte, zumal die Erzeugung von Rohstahl in Großbritannien 1946 bereits wieder die Höhe seiner Erzeugung von 1938 erreicht hatte.¹⁵ Zum anderen wollten sich die Briten von den immensen Versorgungskosten befreien, die ihnen die Verantwortlichkeiten für ein westdeutsches Zonenareal und die in ihm lebende Bevölkerung bereitete. 74 Mio. £ hatten sie, trotz einer defizitären Handelsbilanz¹⁶, allein im Zeitraum 1945/46 aufzubringen, und 1947 kamen 80 Mio. £ hinzu, obwohl man in diesem 'Krisenjahr' britischer Politik¹⁷ nur ein Defizit von 50 Mio. £ glaubte erwarten zu müssen.¹⁸

Unter den westeuropäischen Staaten hatten Briten und Franzosen nach 1945 den großen Vorzug, als Besatzungsmächte ihre Interessen gegenüber Deutschland unmittelbar politisch vorbringen und in ihren jeweiligen Zonen umsetzen zu können.

Im Dünkirchener Vertrag sahen beide die Möglichkeit, eine etwaige von Deutschland ausgehende Gefahr zu bannen. Aber schon ein Jahr später, als die im Frühjahr und im Herbst 1947 durchgeführten Außenministerkonferenzen von Moskau und London eine Teilung Europas in eine östliche, von der Sowjetunion beherrschte Hälfte und in eine westliche, von den USA dominierte Hälfte unvermeidlich hatten erscheinen lassen, traten sie in einen Pakt ein, der Schutz auch bei einem sowjetischen Angriff bot, über den die Briten früher und schärfer als die US-Amerikaner eine öffentliche Diskussion in Gang zu setzen sich bemüht hatten.¹⁹ 'Eindämmung' wurde zur beherrschenden Maxime nicht nur der USA, sondern auch der westeuropäischen Partner Nordamerikas.

¹⁴ Vgl. *Wirtschaftsstatistik der deutschen Besatzungszonen 1945-48 in Verbindung mit der Produktionsstatistik der Vorkriegszeit*, Oberursel 1948, Tabelle XL, S. 110 (*Dokumente und Berichte des Europa-Archivs*, 3. Bd.).

¹⁵ Vgl. dazu die Tabelle XLI, in: *Wirtschaftsstatistik*, S. 111.

¹⁶ Vgl. S. JERCHOW, *Die alliierte Deutschlandpolitik und die Anfänge des Neuaufbaus der Außenwirtschaft in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg*, Hamburg 1978, S. 346, insbes. dort Anm. 483.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 476.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 346.

¹⁹ Vgl. dazu auch J. FOSCHÉPOTH, *Großbritannien und die Deutschlandfrage auf den Außenministerkonferenzen 1946/47*, in: *Die Deutschlandfrage und die Anfänge des Ost-West-Konflikts 1945-49*, Berlin 1984, S. 59-84; B. EBERSOLD, *Machverfall und Machtbewußtsein. Britische Friedens- und Konfliktlösungsstrategien 1918 - 1956*, München 1992, S. 187-247.

Am 22. Januar 1948 hielt der britische Außenminister Ernest Bevin dementsprechend vor dem Unterhaus eine Rede, die sogleich Berühmtheit erlangte. In ihr lud er die westlichen Nachbarn Deutschlands, die jeweils über vielfältige, enge, wenngleich im Laufe der Geschichte wechselhafte Beziehungen zu Deutschland verfügten, erstmals öffentlich ein²⁰, an eben jenem, späterhin (am 12. März 1948) in Brüssel abgeschlossenen Verteidigungsbündnis teilzunehmen, das immerhin die Möglichkeit enthielt, in einem militärischen Kampf gegen die Sowjetunion zu eigenem Schutz deutsches Territorium zum eigentlichen Schauplatz der Auseinandersetzungen zu machen.

Die Niederlande, Belgien und Luxemburg haben die ihnen unterbreitete Offerte kurzfristig aufgegriffen, aber diese Länder blieben sich bewußt, daß ihre Sicherheit weniger durch militärische Rüstung und Wachsamkeit gewährleistet werden konnte als durch politische Regularien, die die 'balance of power' der Großen in ein kontrolliertes Miteinander, wenn nicht gleichartiger so doch gleichberechtigter Staaten überführten. Der Vorteil lag auf der Hand: hegemoniale Bestrebungen würden leichter abgefedert werden können, noch bevor sie zerstörerische Kraft gewannen - ein im Schatten des Zweiten Weltkrieges nur zu verständlicher Gedanke.

Darüber hinaus bot sich die Chance der Mitentscheidung über Deutschlands wirtschaftliches Potential, insbesondere selbstverständlich über das schwerindustrielle Potential des Ruhrgebietes. Längst nämlich war die niederländische, luxemburgische und belgische Wirtschaft mit der deutschen so eng zusammengewachsen, daß die Benelux-Länder des deutschen Absatz- und Zulieferermarktes auf dem Wege eigener Prosperität nicht entbehren konnten. Wirtschaftliche Abgrenzung, Schutzzölle oder Autarkiepolitik - das alles sind, so ist zu bedenken, Instrumente eines wirtschaftlich starken, großen Staates. 'Kleinststaaten' sind zur Befriedigung ihrer Märkte auf die Öffnung ihrer Grenzen weitgehend festgelegt.

Die britische Botschaft in Den Haag etwa erkannte die Zusammenhänge sehr wohl, als sie am 11. April 1946 dem Foreign Office mitteilte: "Der verzwickte Sachverhalt für sie (die Niederlande, H.H.) ist, daß sie sich eigentlich Deutschland aus militärischen Erwägungen schwach und geteilt wünschen müssen, während ihre Handelsinteressen deutlich so ausgerichtet sind, daß sie in enger Beziehung zu Deutschland gepflegt werden müssen".²¹ Und ein niederländisches Instruktionspapier aus dem gleichen Monat vermerkte im angesprochenen Sinne: Die niederländische Regierung "ist der Ansicht, daß die Lösung des (deutschen, H.H.) Problems auf einem Weg gefunden werden muß, die das niederländische Interesse voll berücksichtigt. Sie besteht einfach darin, daß den oben genannten Beziehungen Rechnung getragen wird"²².

Kommen wir zu den Einzelheiten: Theodor Wessels und Walther Herrmann haben in ihren Beiträgen zu dem 1940 von der Wirtschaftskammer Köln veröffent-

²⁰ Text in: *Europa-Archiv*, 1948, S. 1335f.

²¹ H. LADEMACHER, *Zwei ungleiche Nachbarn. Wege und Wandlungen der deutsch-niederländischen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert*, Darmstadt 1990, S. 203.

lichten Sammelband "Deutschlands Wirtschaftsverflechtung mit seinen westlichen Nachbargebieten"²² die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Benelux-Staaten bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges differenziert beschrieben.

Landwirtschaftliche Produktion und industrielle Erzeugung der Niederlande sind, trotz mancher, nicht zuletzt auch von den Nationalsozialisten betriebener Schwankungen, über Jahrzehnte hinweg in ihrer Struktur auf den großen deutschen Markt ausgerichtet worden, und dies so sehr, daß eine in den 30iger Jahren einsetzende "ungünstige Entwicklung"²³ des Handelsaustausches, wie es Wessels nannte, Deutschland als wichtigsten Importeur der Niederlande belassen hat, mochte der Export von holländischen Industriegütern, vornehmlich Halbfertigwaren und Fertigwaren, sowie von Agrarerzeugnissen nun auch vor allem nach England gehen.²⁴

Vielmehr als die niederländische ähnelte die belgische Volkswirtschaft in ihrem Aufbau der deutschen. Die Niederlande mochten noch in den 30iger Jahren als industrialisierendes Agrarland gelten, Belgien war, wie Deutschland, zu einem Industriestaat ausgebaut worden. Die Produkte beider Länder, so resümierte es Wessels, "müssen (demnach, H.H.) in die oft engen Lücken des industriellen Produktionsapparates... eindringen".²⁵ Ergänzend stellte Wessels fest: "Da die belgische Industrie geradezu unter dem Zwang gewachsen ist, Produktionslücken in anderen Volkswirtschaften aufzuspüren, mußte sie sich in vielerlei Hinsicht auf die Ausrichtung der deutschen Volkswirtschaft... einspielen, weil Nähe und Größe des deutschen Bedarfs einen Verzicht auf deutsche Kunden unmöglich machten"²⁶. Lassen sich Abhängigkeiten, die im übrigen auch für die luxemburgische Wirtschaft gelten²⁶, präziser beschreiben?

Die tradierten Konturen volkswirtschaftlicher Verknüpfungen des deutschen Wirtschaftsraumes mit dem belgischen, luxemburgischen und niederländischen

²² Vgl. Th. WESSELS, *Die deutsch-niederländischen Wirtschaftsbeziehungen in neuerer Zeit*, in: *Deutschlands Wirtschaftsverflechtung mit seinen westlichen Nachbargebieten unter besonderer Berücksichtigung des rheinischen Wirtschaftsraumes*, Köln 1940, S. 57-65; Th. WESSELS, *Die belgische Volkswirtschaft und ihre Beziehungen zu Deutschland*, in: *Deutschlands Wirtschaftsverflechtung mit seinen westlichen Nachbargebieten unter besonderer Berücksichtigung des rheinischen Wirtschaftsraumes*, Köln 1940, S. 74-86; W. HERRMANN, *Rheinisch-Luxemburgische Wirtschaftsverflechtung*, in: *Deutschlands Wirtschaftsverflechtung mit seinen westlichen Nachbargebieten unter besonderer Berücksichtigung des rheinischen Wirtschaftsraumes*, Köln 1940, S. 97-104.

²³ WESSELS, *Die deutsch-niederländischen Wirtschaftsbeziehungen*, S. 64.

²⁴ Vgl. ebd., S. 64.

²⁵ WESSELS, *Die belgische Volkswirtschaft*, S. 85.

²⁶ Vgl. HERRMANN, *Rheinisch-Luxemburgische Wirtschaftsverflechtung*, S. 104.

wurden nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gleich wieder sichtbar. Da der größte Teil Belgiens im September 1944 von deutscher Besatzung befreit wurde und seine Industriebetriebe den Krieg weitgehend unbeschadet überstanden hatten, der Antwerpener Hafen zudem unversehrt geblieben war, konnte Belgien, seit dem 15. September 1944 mit den Niederlanden und Luxemburg durch ein Zollabkommen verbunden, aber bei weitem noch nicht im Gleichschritt mit diesen Partnern, in den Neuaufbau seiner Wirtschaft investieren. Es galt nicht zuletzt, den Vorsprung gegenüber den Niederlanden zu nutzen, die acht Monate länger besetzt gehalten worden waren und unter der nationalsozialistischen Zeit auch erheblich schwerer zu leiden hatten als Belgien, wie Horst Lademacher in seiner "Geschichte der Niederlande" eindrucksvoll geschildert hat.²⁷

Soweit man den zur Verfügung stehenden statistischen Daten Glauben schenken kann und den bei Johan de Vries²⁸ abgedruckten Tabellen folgen darf, erhöhte sich beispielsweise die belgische Industrieproduktion von 75 Punkten im Jahre 1935 auf 93 Punkte 1950²⁹; die Indexpunkte niederländischer Industrieproduktion änderten sich im gleichen Zeitraum von 34 auf 47 Punkte.³⁰ Für Luxemburg liegen nur Vergleichsdaten für die Jahre 1937/38 und 1950 vor; sie differieren um 15 Punkte.³¹ Bei der Bewertung dieser Angaben ist zu berücksichtigen, daß alle drei Länder Aufbauhilfe über den Marshall-Plan erhielten³², aber eben Belgien und Luxemburg nicht im selben Ausmaß wie der niederländische Nachbar. Nach einer vom niederländischen Außenminister Dirk Stikker verfaßten *Nota over de stand van zaken met betrekking tot het Duitse vraagstuk*³³ aus dem Jahre 1949 belief sich die niederländische Einfuhr aus den vier deutschen Zonen im Jahre 1946 auf 55,7 Mio. Gulden; zwei Jahre später war sie auf 267,2 Mio. Gulden gestiegen.

²⁷ H. LADEMACHER, *Geschichte der Niederlande*, Darmstadt 1983, S. 474f; vgl. auch H. WOLLER, *Die Benelux-Staaten*, in: W. BENZ/H. GRAML (Hrsg.), *Das Zwanzigste Jahrhundert II: Europa nach dem Zweiten Weltkrieg 1945-1982*, Frankfurt a. M. 1983, S. 158-164 (158); J. DE VRIES, *Die Benelux-Länder 1920-1970*, in: C.M. CIPOLLA/K. BORCHARDT, (Hrsg.) *Europäische Wirtschaftsgeschichte, 5. Bd.: Die europäischen Volkswirtschaften im 20. Jahrhundert*, Stuttgart/New York 1986, S. 1-46 (27f).

²⁸ Vgl. J. DE VRIES, *Die Benelux-Länder 1920-1970*.

²⁹ Vgl. ebd., Tabelle 2, S. 10.

³⁰ Vgl. ebd. Tabelle 4, S. 25.

³¹ Vgl. ebd., Tabelle 7, S. 33.

³² Vgl. Bundesminister für den Marshallplan, *Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes 1948-1952*, Bonn 1953, S. 158.

³³ In: *Hauptstaatsarchiv Düsseldorf* (HStAD) NW 53, 114.

Die Ausfuhr nach Deutschland konnte dieses Niveau niemals erreichen. 1946 lag sie bei 52,3 Mio. Gulden, 1948 bei 159,7 Mio. Gulden.³⁴

Belgien und Luxemburg kauften 1947 in Deutschland Waren im Werte von 2,282 Mrd. Francs, im Jahre 1948 steigerte sich die Summe auf 5,196 Mrd. Francs.³⁵ Zugleich exportierten sie Güter im Umfang von 0,945 Mrd. bzw. 3,403 Mrd. belgischen Francs.³⁶ Der belgisch-luxemburgische Anteil an der deutschen bzw. westdeutschen Einfuhr belief sich 1936 auf 3,3 %; 1950 lag er bei 3,5 %. Die Niederlande bestritten 1936 4,0 % und 1950 rund 11 % der Einfuhr nach Deutschland bzw. nach Westdeutschland. Zusammen führten die Benelux-Länder im Jahre 1950 fast so viele Waren ein wie die USA.³⁷ An der deutschen bzw. westdeutschen Ausfuhr hatten Belgien und Luxemburg 1936 einen Anteil von 4,44 %, im Jahre 1950 sogar von 8,1 %. Die entsprechenden Daten für die Niederlande lauten: 8,3 % für 1936 und 13,9 % für 1950. Insgesamt gingen 1950 also 22 % des bundesrepublikanischen Exportes in die Benelux-Staaten³⁸.

Angesichts der außergewöhnlichen Bedeutung, die die westdeutsch-belgisch-luxemburgisch-niederländischen Handelskontakte schon in den ersten Nachkriegsjahren erzielten, wird verständlich, daß sich die Benelux-Länder nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges über viele berechnigte Vorbehalte gegenüber den 'Moffen' hinwegsetzten und, pragmatisch gesonnen, nicht lange zögerten, ihre volkswirtschaftlichen Interessen am weiteren Schicksal Deutschland den Besatzungsmächten kundzutun. Dabei verwiesen sie dann zugleich auf die aus privaten Investitionen herrührenden Eigentümerinteressen ihrer Landsleute: Luxemburg war mit 3,58 %, die Niederlande mit 1,49 % und Belgien mit 0,169 % allein an den Kohlegruben Nordrhein-Westfalens beteiligt³⁸ Der Wert des gesamten in den drei Westzonen vorhandenen niederländischen Eigentums ist nach dem Wert von 1938 auf 1,3 Mrd. DM geschätzt worden.³⁹

Im November 1946 und im Januar 1947 legten die Benelux-Länder ihre ersten, noch getrennt voneinander verfaßten Memoranden zur Deutschlandpolitik

³⁴ Vgl. Nota, S. 10.

³⁵ Vgl. *Annuaire statistique de la Belgique et du Congo Belge*, 70. Bd., 1950, S. 190.

³⁶ Vgl. ebd., S. 191.

³⁷ Vgl. *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1952, S. 256 und 257.

³⁸ Vgl. W. ABELSHAUSER, *Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. Wiederaufbau, Krise, Anpassung*, München 1984, S. 23.

³⁹ Vgl. ein Exposé in: HStAD NW 53, 114, Bl. 12. Das Exposé ist dem Büro des Ministerpräsidenten Karl Arnold im Oktober 1949 zugegangen.

vor.⁴⁰ Sie waren einmal an die zwischen dem 3. November und 12. Dezember 1946 in New York tagende Außenministerkonferenz, zum anderen an die vom 14. Januar bis 25. Februar 1947 in London versammelten Außenminister-Stellvertreter gerichtet.

Wenngleich die Benelux-Länder zu ihrer Demarche eigens aufgefordert worden waren, stritten sie als eher lästige Zeitgenossen⁴¹ allenfalls mit der Macht des Ohnmächtigen, öffentliche Unruhe und verbreitetes Unbehagen auszulösen. Gespräche mit alliierten Diplomaten hatten, wie Horst Lademacher urteilt, geradezu Examinationscharakter.⁴²

Gleichwohl gab es für das Vorgehen der Benelux-Staaten einen probaten Anknüpfungspunkt: im Potsdamer Abkommen war festgelegt worden, daß der Rat der Außenminister andere Staaten zur Teilnahme an Beratungen über das weitere Schicksal Deutschlands einladen konnte, "when matters directly concerning them are under discussion".⁴³ Und Frankreich wie Großbritannien hatten, daran anknüpfend, ihre Bereitschaft zur Hinzuziehung Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs seit Oktober 1945 wiederholt angedeutet.⁴⁴

Den Memoranden gemeinsam war die Forderung nach einem föderalen Aufbau Deutschlands, präziser gesprochen: nach einem Staatenbund, der zur Regelung spezieller Punkte - etwa einer Militär- und Wirtschaftskontrolle - über ein 'Zentralorgan' verfügen sollte. Gemeinsam war den Memoranden auch das Votum für eine militärische Besetzung, aber die Luxemburger wollten sie auf die Zeit begrenzen, in der die Umstände sie notwendig mache. Ähnlich argumentierten die Niederländer mit dem katholischen Ministerpräsidenten Louis Beel an der Spitze. Sie forderten, daß die Besetzung Deutschlands ein Minimum nicht überschreiten dürfe. Belgien dagegen legte auf eine drakonische Militärkontrolle größten Wert und wollte diese auf unbegrenzte Zeit auf das Rheinland sowie rechtsrheinisch auf einen 100 km breiten Gebietsstreifen erstrecken.

Gemeinsam war den Memoranden schließlich der Verweis auf eine internationale Überwachung der Wirtschaft des Ruhrreviers. Die Niederländer setzten hier jedoch einen eigenen, für ihre Selbsteinschätzung bezeichnenden Akzent, indem sie betonten, daß die Handelsfreiheit nicht grundsätzlich gefährdet werden dürfe. Maßgebliches Ziel müsse die wirtschaftliche Wiederbelebung Deutschlands

⁴⁰ Auflistung der Memoranden in: *Europa-Archiv* 1948, S. 1227; in deutscher Übersetzung dokumentiert bei der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik sowie mikroverfilmt auch beim Zentrum für Niederlande-Studien in Münster. Es ist geplant, diese bisher unveröffentlichten Memoranden mit einer Einführung versehen herauszubringen.

⁴¹ Vgl. LADEMACHER, *Zwei ungleiche Nachbarn*, S. 210-212.

⁴² Vgl. ebd., S. 210.

⁴³ Vgl. MÜNCH, *Dokumente des geteilten Deutschlands*, S. 32-43, hier S. 34.

⁴⁴ Vgl. LADEMACHER, *Zwei ungleiche Nachbarn*, S. 200-202.

sein - und, soweit es um den französischen Wunsch nach einer Abtrennung des deutschen Wirtschaftsraumes gehe, möge er an der Saar befriedigt werden.

Gemeinsam waren den Memoranden darüber hinaus auch territoriale Forderungen, 'Grenzkorrekturen' wie es hieß. Am weitesten gingen dabei die Niederländer, indem sie 1.750 km² mit ungefähr 120.000 dort lebenden Personen für sich reklamierten - man operierte im Stile eines gewieften Kaufmannes und dachte an die wirtschaftlichen Kompensationsmöglichkeiten.⁴⁵

Nichts für ungut, wenn es um die eigenen Interessen geht. Nur: Kleinkram bleibt Kleinkram, so dachten die Alliierten und ließen es die Benelux-Staaten deutlich spüren.⁴⁶ 'Staatenbund' zum Beispiel umriß nach alliierter Auffassung kein programmatisches Konzept, dem sie auf irgendeine Weise nähertreten mochten. 'Bundesstaat' sei die Perspektive, die es zu verfolgen gelte, wie Robert Murphy, politischer Berater der US-Militärregierung in Deutschland, den Leiter der Politischen Abteilung im niederländischen Außenministerium, Henk van Vredenburg, Anfang 1947 beschied.⁴⁷

Die Benelux-Staaten ließen sich von der unkonzilianen Haltung der Alliierten nicht verdrießen, die diese im Umgang mit ihren deutschlandpolitischen Postulaten zeigten.

Nach dem Scheitern der Moskauer Außenministerkonferenz (10. März - 24. April 1947), nach Trumans Festlegung auf ein Konzept der "Eindämmung" (vgl. seine Rede vom 12. März 1947⁴⁸) und nach der Ankündigung eines amerikanischen Wiederaufbauprogrammes für Europa durch Außenminister Marshall am 5. Juni 1947⁴⁹ mußten die Staaten des Westens enger zusammenrücken und dies auch in ihrer Deutschlandpolitik zum Ausdruck bringen. Deshalb formulierten die Benelux-Staaten ein neues, nunmehr gemeinsames Papier. Es enthielt vier Empfehlungen an die 'Großmächte', wie es ausdrücklich heißt:

1. Wiederherstellung deutscher Eigenverantwortlichkeit in einem föderativen System
2. Kontrollierte Entwaffnung und Entmilitarisierung für einen Zeitraum von 40 Jahren
3. Besondere internationale Kontrolle des Ruhrgebietes, um "die Entwicklung der Produktion in diesem Gebiet mit der ganz Europas in Einklang zu bringen"⁵⁰

⁴⁵ Dazu besonders, ebd. S. 227.

⁴⁶ Vgl. ebd., S. 211f.

⁴⁷ Vgl. ebd., S. 213 und Anm. 367 auf S. 279.

⁴⁸ Textauszug in: R. STEININGER, *Deutsche Geschichte 1945-1961. Darstellung und Dokumente in zwei Bänden*, 1. Bd., Frankfurt a.M. 1983, S. 239f.

⁴⁹ Textauszug in: ebd., S. 241f.

⁵⁰ *Europa-Archiv*, 1948, S. 1228.

4. Nach Beendigung der Militärherrschaft in Deutschland Fortsetzung der militärischen Kontrolle "gewisser Zentren" wie Häfen und Flugplätze. Bezeichnenderweise unterstellten die Verfasser, daß ihre "Empfehlungen"⁵¹ die "verschiedenen politischen Ansichten der Großmächte derart berücksichtigt" hätten, "daß die letzteren ihre Empfehlungen als eine Grundlage für das deutsche Statut benutzen könnten, die sicherlich ihre Billigung finden wird"⁵² und im übrigen auch für die Deutschen einen "annehmbaren Kompromiß" darstelle.

Es war also unübersehbar: die Benelux-Staaten zwängten sich in die Vermittlerrolle, bei näherer Betrachtung mit auffälligen Akzenten zugunsten angelsächsischer Vorstellungen, um sich selbst in Szene zu setzen: "Die drei Regierungen sind überzeugt, daß bei der Lösung der deutschen Frage... keine Entscheidung ohne vorherige Zurateziehung oder Zustimmung dieser drei Regierungen gefällt wird, deren Interesse an der Lösung des deutschen Problems so lebenswichtig ist".⁵³

Man mag darüber streiten, ob dem gemeinsamen Memorandum vom 26. November 1947 Erfolg bescheinigt werden kann. Auf der Londoner Außenministerkonferenz (25. November - 15. Dezember 1947) wurde es kurzerhand beiseite gelegt und gar nicht zur Sprache gebracht. Andererseits mag es dazu beigetragen haben, Vertreter der Benelux-Länder nach London einzuladen, wo sich vom 23. Februar 1948 an der amerikanische, britische und französische Botschafter trafen, um Gespräche über Deutschland zu führen.⁵⁴

Drei Tage nach Abschluß eines britisch-amerikanisch-französischen Abkommens über den wirtschaftlichen Anschluß des Saarlandes an Frankreich⁵⁵ markierte der bezeichnete 23. Februar, vor dem Hintergrund aktueller Umsturzentwicklungen

⁵¹ Ebd.

⁵² Ebd., S. 1229.

⁵³ Ebd., S. 1228.

⁵⁴ Vgl. dazu neuerdings die detaillierte, aber zu keinen grundlegend neuen Erkenntnissen führende Arbeit von G. WEHNER, *Die Westalliierten und das Grundgesetz 1948-1949. Die Londoner Sechsmächtekonferenz*, Freiburg 1994. Das Auftreten der Benelux-Staaten auf der Konferenz wird leider nur in einem kurzen, zusammenhängenden Abschnitt wiedergegeben (S.211-215). Dabei ist weder der vorgängige Forschungsstand (H. Lademachers Arbeiten z.B. bleiben gänzlich unbeachtet) hinreichend eingearbeitet noch der Gesamtkomplex angemessen aufgeheilt worden. Vgl. darüber hinaus: S. ROTHSTEIN, *Die Londoner Sechsmächtekonferenz 1948 und ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland*, Freiburg 1968; W.D. GRÜNER, *Die Londoner Sechsmächtekonferenz von 1948 und die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland*, in: O. KUHN (Hrsg.), *Großbritannien und Deutschland. Europäische Aspekte der politisch-kulturellen Beziehungen beider Länder in Geschichte und Gegenwart*, München 1974, S. 139-165.

⁵⁵ Th. VOGELSANG, *Das geteilte Deutschland*, München ¹⁰1980, S. 83.

in der Tschechoslowakei, den "starting point of a common policy"⁵⁶ der Westmächte in der Deutschlandfrage. Die Gründung eines Weststaates lag in der Luft.⁵⁷

Wenn man den amerikanischen Quellen hinreichend Glauben schenken darf, auf die ich mich bei den nachfolgenden Bemerkungen noch ausschließlich stützen muß, da weitere Archivbesuche ausstehen, trägt die Londoner Sechs-Mächte-Konferenz die feste Handschrift der Vereinigten Staaten. Ihr arbeiteten die Benelux-Staaten mit Selbstbewußtsein und Hartnäckigkeit, auf die Vertretung nationaler Interessen wie auf einen die Deutschen ausdrücklich einbeziehenden Ausgleich bedacht, zu. Ihr Grundkonzept war vertraut: "German interests and that plan to give Germans reasonable prosperity and political activity was not incompatible with necessity to assure guarantees against Germany".⁵⁸

Wirtschaftliche Zugeständnisse sollten durch politische Einschränkungen kompensiert werden, die dann aber auch eine dezentrale Wirtschaftsorganisation beinhalteten.⁵⁹ Geplant war eine "loose confederation of sovereign states"⁶⁰ mit einer zentralen Instanz ('authority'), die für Preise, Löhne, Ernährung, Außenhandel, Steuern usw. zuständig sein sollte.

Ein solches Vorhaben empfand der amerikanische Botschafter in London, Lewis Douglas, schlicht als unsinnig. Seine Vorstellungen von der Ausgestaltung eines föderalen Systems fanden auf seiten der Benelux-Staaten erstaunlich schnell Beifall, wohl auch, weil Douglas darauf hinzuweisen wußte, daß einem "truncated western Germany"⁶¹ eine Zentralregierung sehr viel eher gegeben werden könne als einem vereinigten Deutschland. Im übrigen galt es, so die Benelux-Staaten, den Westalliierten das Zugeständnis langfristiger Mitsprache und Mitentscheidung abzurufen, mochte es doch unter nationaler wie europäischer Perspektive unverzichtbar erscheinen.

Die Westalliierten verdeutlichten daraufhin im Laufe der Beratungen nachdrücklich, daß sie ihre Verantwortlichkeiten als Besatzungsmächte nicht zu teilen bereit seien und mit den Benelux-Ländern nur Vereinbarungen treffen wollten, die den Charakter von Verwaltungsabmachungen ("executive agreements")⁶² hätten.

⁵⁶ *Times* vom 8.3.1948, zit. nach GRUNER, *Die Londoner Sechsmächtekonferenz*, S. 154.

⁵⁷ Vgl. GRUNER, *Die Londoner Sechsmächtekonferenz*, S. 153.

⁵⁸ *Foreign Relations of the United States 1948*, Volume II: *Germany and Austria*, Washington 1973, S. 106.

⁵⁹ Vgl. ebd., S. 105; ergänzend auch, mit anderer Perspektive, WEHNER, *Die Westalliierten*, S. 211-216 (213f).

⁶⁰ *Foreign Relations*, S. 106.

⁶¹ Ebd., S. 107.

⁶² Ebd., S. 231.

Dennoch durften die Benelux-Staaten es als großen Erfolg verbuchen, daß die Westalliierten sie in die "International Authority for the Ruhr"⁶³ aufnahmen und ihnen zur Wahrnehmung ihrer Interessen insgesamt die gleiche Stimmenzahl zubilligten, welche Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA jeweils eingeräumt worden war.⁶⁴

Diese Kontrollrechte wurden ergänzt durch die Verankerung eines mit umfänglichen Konsultationsrechten verbundenen Assoziierten-Status, der den Benelux-Staaten zusicherte, zur Beratung gemeinsamer deutschlandpolitischer Fragen auch über das Ende der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz hinaus hinzugezogen zu werden und die Vorbereitung eines Friedensvertrages mit Deutschland zur gemeinsamen Aufgabe zu machen.⁶⁵

Das Gewicht, das Belgien, Luxemburg und den Niederlanden zugesprochen wurde, um Geburtshelfer eines Weststaates zu werden, vermittelte zugleich die Möglichkeit, sich auf dem europäischen Kontinent als ein Katalysator der Verständigung und Einigung zu betätigen. "Daß das wirtschaftliche Leben der Länder Westeuropas und eines demokratischen Deutschlands eng miteinander verbunden werden"⁶⁶ müssen, wie es im Londoner Deutschland-Communiqué vom 7. Juli 1948 heißt, das wußten die Benelux-Länder in erster Linie.

⁶³ Vgl. die Sechsmächte-Empfehlung betreffend die Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Organisation Deutschlands vom 2. Juni 1948, in: V. MÜNCH, *Dokumente*, S. 82-88 (86), unter dem Titel *Das Londoner Deutschland-Kommuniqué vom 7. Juni 1948*, in deutscher Übersetzung abgedruckt in: *Europa-Archiv*, 1948, S. 1437-1439.

⁶⁴ V. MÜNCH, *Die Dokumente des geteilten Deutschlands*, S. 86.

⁶⁵ Ebd., S. 83, 87f.

⁶⁶ *Europa-Archiv*, 1948, S. 1437. Im Original: *For the political and economic well-being of the countries of Western Europe and of a democratic Germany, there must be a close association of their economic life* (V. MÜNCH, *Dokumente*, S. 82).