

Der Versuch einer Generalvereinbarung. Die Verhandlungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik um den Ausgleichsvertrag vom 8. April 1960*

"Sache der multilateralen Politik wird es vorwiegend sein, Neues, Positives zu schaffen, bilaterale Politik wird oft zur Aufgabe haben, bestehendes Negatives aus dem Weg zu räumen. Das letztere ist unentbehrlich, um das erstere zu verwirklichen. Europapolitik, recht verstanden, ist zweigleisig."¹ Auf diese Formel brachte Botschafter Rolf Lahr die Außenpolitik der Bundesrepublik gegenüber den westeuropäischen Staaten nach dem 2. Weltkrieg. Der Diplomat wußte wovon er handelte: Nach Beratungen mit Frankreich über das Saargebiet, leitete er ab Ende 1958 die westdeutsche Delegation bei den Ausgleichsverhandlungen mit den Niederlanden.

Das Verhältnis zwischen Bonn und Den Haag in den fünfziger Jahren bietet eine Reihe interessanter Aspekte, die in der historischen Forschung bislang nur eine begrenzte Würdigung erfahren haben.² Beispielhaft können etwa die deutschen Probleme bei der Normalisierung der Beziehungen zu den westlichen Nachbarstaaten ausgemacht werden:

Die Bundesrepublik Deutschland wuchs ohne Friedensvertrag in die Völkergemeinschaft hinein. Allein ihrer großen wirtschaftlichen und strategischen Bedeutung verdankte sie die rasche Integration in multilaterale europäische und trans-atlantische Organisationen wie OEEC, Europarat, EGKS, NATO/WEU oder EWG. Durch die damit einhergehende stetig wachsende Anzahl politischer Konsultationen kann der Eindruck einer schnellen Normalisierung des Verhältnisses zu den Nachbarstaaten entstehen. Dieses Bild trügt freilich. Hinter der glänzenden Fassade von Einigkeit und enger Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene, belasteten verschiedene 'Hypotheken der Vergangenheit' die bilateralen Beziehungen. Die offenen Vermögens-, Eigentums-, Entschädigungs-, Wiedergutmachungs-

* Herr Peter Helmberger M.A. ist Mitarbeiter am Lehrstuhl für Zeitgeschichte der Humboldt-Universität zu Berlin.

¹ R. LAHR, *Der Ausgleich mit den Niederlanden*, in: *Außenpolitik* 11 (1960), S. 357-363. Hier S. 357.

² F. WIELENGA, *West-Duitsland: partner uit noodzaak. Nederland en de Bondsrepubliek 1949-1955*, Utrecht 1989. A.F. MANNING, *Die Niederlande und Europa von 1945 bis zum Beginn der fünfziger Jahre*, in: *VfZ* 29 (1981), S. 1-20. H. LADEMACHER, *Die Niederlande und Westdeutschland 1945-1949. Wirtschaftsfragen und territoriale Korrekturen*, in: *Niederlande und Nordwestdeutschland. Franz Petri zum 80. Geburtstag*. Hrsg. von W. EHBRECHT/H. SCHILLING, Köln, Wien 1983, S. 456-511.

oder auch Grenzfragen waren alle klassische Elemente von Friedensverträgen. Da ein derartiges Dokument auf Grund des Ost-West-Konflikts aber 'ad calendae graecas' vertagt war, mußte auf anderem Weg eine Lösung gefunden werden.

Dieses Ziel gaben die Nachbarstaaten der Bundesrepublik auch nicht auf, nachdem Bonn mit dem Londoner Schuldenabkommen (LSA) vom 27. Februar 1953 ein 'Prellbock' für finanzielle Forderungen zugesprochen worden war. Das LSA - von den Westalliierten 1950 initiiert - sollte die durch die Schuldenproblematik verursachte nachhaltige Belastung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den übrigen Staaten beseitigen.³ Das nach fast zweijährigen Verhandlungen, zum Abschluß einer Konferenz in London unterzeichnete Abkommen behandelte allerdings nur die Vorkriegsschulden des Deutschen Reiches und die aus der Nachkriegswirtschaftshilfe für Westdeutschland resultierenden Verpflichtungen. "Bis zu der endgültigen Regelung der Reparationsfrage zurückgestellt" wurde dagegen "eine Prüfung der aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Forderungen von Staaten, die sich mit Deutschland im Kriegszustand befanden oder deren Gebiet von Deutschland besetzt war (...)"⁴

Diese Tatsache trug nicht eben zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bonn und Den Haag bei, das trotz der multilateralen Zusammenarbeit und des frühen Zeitpunkts der Aufnahme bilateraler wirtschaftlicher und diplomatischer Beziehungen ohnehin als problematisch galt. Statt von normalisierten konnte bestenfalls von geschäftsmäßigen Kontakten die Rede sein. Für die niederländische Regierung besaßen alle mit dem Krieg und der Besetzung des Königreiches einhergehenden Fragen zentrale Bedeutung. Aber auch die Bundesregierung sah für einige Probleme Klärungsbedarf. Dieses beiderseitige Interesse führte zur Aufnahme von Beratungen. Sie begannen noch ehe Bonn die Kompetenz zur Durchführung einer eigenen Außenpolitik zugestanden bekam (März 1951), bzw. der westdeutsche Staat für souverän erklärt wurde (Mai 1955). Ihre Ergebnisse stellten, wenngleich dies juristisch heftig bestritten wurde, einen Vorgriff auf einen Friedensvertrag dar, bzw. mußten als teilweiser Ersatz betrachtet werden.

Die ersten 'Gehversuche' der Bundesrepublik und der Niederlande, sich auf bilateralem Weg zu verständigen, boten ermutigende Anzeichen. So einigte man sich nach erstaunlich kurzer Verhandlungsdauer über die Restitution von Binnenschiffen (Oktober 1950) bzw. von RM-Wertpapieren (Januar 1952).⁵ Im letzteren Fall handelte sich um Wertpapiere im Nominalwert von 450 Mio RM, die während der deutschen Besetzung auf unrechtmäßige Weise "abhanden gekommen und nach

³ Vgl. C. BUCHHEIM, *Das Londoner Schuldenabkommen*, in: *Westdeutschland 1945-1955. Unterwerfung, Kontrolle, Integration*, hrsg. von L. HERBST, München 1986, S. 219-229. H.J. ABS, *Entscheidungen 1949-1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommens*, Mainz 1991.

⁴ LSA Art. 5 Abs. 2, BGBI. II, 1953, S. 331ff.

⁵ Protokoll der Verhandlungen in Unkel (27.-30.11.1951) bzw. Den Haag (16.-19.1.1952); Bundesarchiv (BA) B 136/7291.

Deutschland verbracht worden“⁶ waren. Die Bereitschaft der Bundesregierung, sich auf eine pauschale Abfindungssumme von 45 Mio DM (das Geld mußte nicht in die Niederlande transferiert, sondern lediglich einem DM-Konto in der Bundesrepublik gutgeschrieben werden) einzulassen, stand in engem Zusammenhang mit der Sorge, die Alliierten könnten zugunsten des Königreichs in die Verhandlungen eingreifen. Nach Abschluß des Londoner Schuldenabkommens fühlte man sich in diesem Punkt bedeutend sicherer, und beharrte nun auf dem Grundsatz, wonach derartige Fragen nicht verhandelbar seien.

Die weiteren Bemühungen bis Mitte der fünfziger Jahre auf anderen mit den Folgen des Krieges zusammenhängenden Gebieten zu Lösungen zu gelangen, waren deutlich weniger erfolgreich. Sechs Probleme tauchten in immer wieder unterschiedlichen Konstellationen auf.

Die Regierung der *Niederlande* hatte vor allem drei Ziele: Wiedergutmachungsleistungen für niederländische Opfer nationalsozialistischer Gewalt- und Verfolgungsmaßnahmen; Entschädigungszahlungen für finanzielle Verluste während des Zweiten Weltkriegs sowie eine Neufestlegung der Grenze im Bereich der Emsmündung und des Dollartbeckens.

(1) Von den 135.000 während der deutschen Besetzung aus den Niederlanden in Konzentrationslager verschleppten Personen überlebten lediglich 15.000 den Holocaust und kehrten nach 1945 zurück (darunter 6.000 der insgesamt 106.000 verschleppten Juden). Verglichen mit der Bevölkerungsstatistik von 1939 und unter Berücksichtigung der im Königreich Getöteten, waren somit etwa 80% der dort lebenden Juden ermordet worden.⁷

Für die Gruppe der Zurückgekehrten, für untergetauchte oder innerhalb der Niederlande internierte Personen forderte Den Haag finanzielle Leistungen analog der im Bundesergänzungs- bzw. Bundesentschädigungsgesetz (BErgG; BEG) zugesprochenen Zahlungen. Die westdeutsche Wiedergutmachungsgesetzgebung sah Leistungen für diese Personengruppe nicht vor. Ausschlaggebend hierfür war das, aus dem Entschädigungsgesetz der US-Zone übernommene, Territorialitätsprinzip. Nach ihm war nur anspruchsberechtigt, wer zwischen 1933 und 1945 aus rassistischen, religiösen oder politischen Gründen verfolgt worden war und in der Verfolgungszeit im Gebiet des Deutschen Reiches (in den Grenzen von 1937) gelebt

⁶ Schreiben Schäffer an StS Bundeskanzleramt, 5.11.1951; ebd.

⁷ B. KARLSBERG, *Beschleunigung durch besondere Verfahren (Belgien, Frankreich, Niederlande)*, in: F. BIELLA/E. a., *Das Bundesrückerstattungsgesetz (= Die Wiedergutmachung nationalsozialistischer Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland)*. Hrsg. vom Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit W. SCHWARZ (Bd. II), München 1981, S. 532-583, hier S. 552; G. HIRSCHFELD, *Niederlande*, in: *Dimension des Völkermords. Die Zahl der jüdischen Opfer des Nationalsozialismus*, hrsg. von W. BENZ, München 1991, S. 137-165, hier S. 137.

hatte, oder bis zu einem bestimmten Stichtag (anfangs: 1.1.1947) in die Bundesrepublik gekommen war.⁸

Als Konsequenz dieser juristischen Klausel waren die nicht-deutschen Verfolgtengruppen von der Wiedergutmachungsgesetzgebung ausgeschlossen.⁹ Während mit dem Staat Israel und der Claims Conference (als Interessenvertretung jüdischer Organisationen) durch das Luxemburger Abkommen vom 10. September 1952 eine globale Entschädigungsleistung von knapp 3,5 Mrd. DM vereinbart wurde, fehlten derartige Abmachungen mit den europäischen Nachbarstaaten. Die Bestimmungen des LSA im Rücken erklärte Bonn sich für nicht einmal befugt, die Ansprüche zu prüfen.

(2) Zur wirtschaftlichen Ausbeutung des Königreichs während der Besetzung war an die Stelle des anfänglichen, ebenso simplen wie radikalen, Abtransports großer Rohstoff- und Industriegütermengen rasch eine wesentlich 'effizientere' Methode getreten. Sie bestand aus einer konsequenten Ausnutzung des Clearing-systems im Warenverkehr (mit dem Höhepunkt der Aulhebung der deutsch-niederländischen Devisengrenze im April 1941), verschiedenen Manipulationen im Wertpapierbereich, wodurch zu sehr günstigen Kursen sog. Auslandsbonds (z.B. in den Niederlanden placierte Tranchen der Anleihen der 1920er Jahre) zurückgekauft werden konnten und dem massenhaften Einsatz von Zwangsarbeitern (Ende 1943 waren etwa 425.000 Niederländer im Deutschen Reich oder in von ihm besetzten Gebieten zwangsarbeitsverpflichtet).¹⁰

Auch in diesen Fällen besaß das Londoner Schuldenabkommen eine Schutzfunktion für die Bundesrepublik. Etwa stufte der alliierte Drei-Mächte-Ausschuß der Schuldenkonferenz die niederländische Eingabe zur Erörterung der Auslandsbondsfrage zweimal als Reparationsforderung ein, und wies sie, unter Hinweis auf den Gesamtrahmen des Abkommens, zurück.¹¹

(3) Der genaue Grenzverlauf im Bereich der Emsmündung und des Dollarts galt seit Jahrhunderten als umstritten. Während die deutsche Seite im Bereich der Unterems die Niedrigwasserlinie entlang des niederländischen Ufers als Grenze

⁸ BErgG § 8 (1), BGBl. I, 1953, S. 1387ff.; US-EG § 6 (1), verkündet in den Ländern der US-Zone, z.B. in Bayern als Gesetz v. 12.8.1949, GVBl. S. 195ff.

⁹ U. HERBERT, *Nicht entschädigungsfähig? Die Wiedergutmachungsansprüche der Ausländer*, in: *Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von L. HERBST/C. GOSCHLER, München 1989, S. 273-302.

¹⁰ G. HIRSCHFELD, *Fremdherrschaft und Kollaboration. Die Niederlande unter deutscher Besatzung 1940-1945*, Stuttgart 1984, S. 125ff. A.J. VAN DER LEEUW, *De handel in Duitse effecten tijdens de bezetting*, in: *Studies over Nederland in oorlogstijd*, 1, Redaktion A.H. PAAPE, 's-Gravenhage 1972, S. 100-116.

¹¹ Schriftwechsel zwischen dem Drei-Mächte-Ausschuß, der niederländischen Delegation und dem westdeutschen Delegationsleiter Abs; Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PA), Ref. 204 Bd. 39. Alle aus dem PA zitierten Archivalien entstammen der Neueren Abteilung (II).

betrachtete, ging Den Haag vom Talwegprinzip aus. Danach wurde die Demarkationslinie durch die Fahrwasserrinne des Flusses bestimmt. Angesichts der geographischen Verhältnisse bedeutete dies, daß beide Parteien den überwiegenden Teil der Unterems für sich beanspruchten.

In Bonn berief man sich auf die langjährige ungestörte Rechtspraxis und befürchtete im Fall einer Grenzverschiebung, daß die Niederlande sich in alle strombaulichen und -polizeilichen Maßnahmen im Mündungsgebiet der Ems einschalten könnten. Weitreichende Folgen für die Schifffahrt auf dem Fluß und für die Zukunft des Hafens Emden seien so nicht auszuschließen.¹²

Den Haag seinerseits hatte, neben der Sicherung seines Hafens Delfzijl, vor allem das Dollartbecken im Blickfeld. Hier plante die niederländische Regierung durch umfangreiche Einpolderungen große landwirtschaftliche Flächen zu gewinnen. Dieses Vorhaben wurde wegen der damit verbundenen Versandungsgefahr für die Emsmündung von Bonn mißtrauisch beobachtet.

Die Bundesregierung verfolgte gegenüber Den Haag ebenfalls drei Ziele: eine günstigere Behandlung deutscher Vermögenswerte in den Niederlanden, die Rückgabe der unter Auftragsverwaltung stehenden Grenzgebiete und eine Begnadigung deutscher Kriegsverbrecher.

(1) Durch die Verordnung E 133 der niederländischen Exilregierung in London vom 20.10.1944 war das gesamte reichseigene und private Vermögen innerhalb des Königreiches zu 'Feindvermögen' (und damit als beschlagnahmbar) erklärt worden.

In besonderer Weise hiervon betroffen war die Gruppe der Traktatsbauern. Ihre Rechte gingen auf die Zeit des Wiener Kongresses zurück: Durch die damalige Neufestlegung der Grenze zwischen Hannover bzw. Preußen und den Niederlanden, hatten sich einzelne Felder plötzlich auf anderem Staatsgebiet befunden. In den Traktaten von Aachen, Kleve (beide 1816) und Meppen (1824) wurde deshalb gegenseitig die Bestellungsfreiheit, der ungehinderte Grenzübertritt sowie die zollfreie Ein- und Ausfuhr der verwendeten Betriebsmittel und geernteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse zugesichert.

Gemäß der Feindvermögensgesetzgebung beschlagnahmten die Niederlande am Ende des 2. Weltkriegs über 4.000ha, die etwa 1.000 deutschen Bauern gehört hatten. Manche Dörfer in Grenznähe verloren damit nahezu ihre gesamte Ackerfläche. Die eingezogenen Flächen verkaufte Den Haag an eigene Landwirte und behandelte die Erlöse als Reparationen.

Der Verhandlungsspielraum in dieser Frage war denkbar gering: Die Bundesregierung hatte im VI. Teil des Überleitungsvertrages ausdrücklich jene Gesetze des Kontrollrats und der Alliierten Hohen Kommission anerkannt, wonach deutsches Auslandsvermögen als Reparationsleistung enteignet werden sollte. Den Haag seinerseits hatte auf der Pariser Reparationskonferenz im Januar 1946 zugesagt, daß das beschlagnahmte deutsche Auslandseigentum nicht wieder unter deutsche Kontrolle gelangen werde.

(2) Die im Frühjahr 1948 in London tagende Sechs-Mächte-Konferenz (USA, Großbritannien, Frankreich, Benelux-Staaten) hatte auf Forderung der nieder-

¹² Schreiben Seebohm an AA, 30.12.1955; PA, Ref. 507 Bd. 403.

ländischen Regierung eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich "with certain minor provisional territorial adjustments in connection with the western frontiers of Germany"¹³ befassen sollte. Die Ergebnisse dieses Gremiums fanden Eingang in ein im März 1949 in Paris veröffentlichtes Protokoll, das mit Elten, einem Teil von Suderwick und dem Selfkant eine Gesamtfläche von 68 km² mit ca. 8.400 deutschen und 1.200 niederländischen Staatsangehörigen unter niederländische Auftragsverwaltung stellte. Auch Belgien und Luxemburg erhielten derartige Gebietsstreifen. Die endgültige Neufestlegung aller deutschen Außengrenzen blieb einer kommenden Friedenskonferenz überlassen.¹⁴ Damit waren die, nach langwierigen innenpolitischen Debatten erhobenen, Forderungen Den Haags nur in provisorischer, und stark eingeschränkter Form erfüllt worden.¹⁵ Die niederländische Beurteilung der Grenzkorrekturen - "Die Suppe ist den Kohl nicht wert"¹⁶ - wurde auf deutscher Seite dennoch nicht geteilt. Einzelne Organisationen, wie der im Februar 1947 gegründete 'Bentheimer Grenzlandauschuß', Gemeinden, Kreise und die Landtage in Düsseldorf und Hannover protestierten in scharfer Form. Auch die Bundesregierung mahnte - gerade wegen der, offiziell unter Verwaltungshoheit stehenden, deutschen Ostgebiete - eine Rückgabe an.

(3) Die Verurteilung von Deutschen durch niederländische Gerichte ging auf die *Verordnung über außerordentliches Strafrecht* vom Dezember 1943 zurück.¹⁷ Diese Regelung, die zunächst nur für Niederländer galt, wurde am Kriegsende durch verschiedene Gesetze und Dekrete ergänzt. Auf deren Basis etablierten sich 1945 bzw. 1947 Besondere Gerichtshöfe und ein Besonderer Kassationshof. Die Urteile der Gerichte waren relativ hart: Neben langjährigen Haftstrafen verhängten sie mehrmals die Todesstrafe. Diese wurde aber nur in Ausnahmefällen vollstreckt, meist wandelte die 2. Instanz sie zu lebenslangen Freiheitsstrafen um. Im April 1950 befanden sich noch 218 deutsche Verurteilte - unter ihnen Verantwortliche für Massenerschießungen und die Deportation von Juden - in niederländischem Gewahrsam. Den Haag sprach in diesem Zusammenhang stets von Kriegs-verbrechern,

¹³ Communiqué of the London Conference on Germany, 7.6.1948; Foreign Relations of the United States (FRUS) 1948/II, S. 313ff.

¹⁴ Protocol adopted by the committee on western German frontiers, 22.3.1949; FRUS 1949/III, S. 436ff. Verkündung durch: Verordnung Nr. 184 d. brit. Militärregierung, 23.4.1949; Amtsblatt der Militärreg. Deutschland, Brit. Kontrollgebiet, Nr. 28, S. 1083ff.

¹⁵ Vgl. hierzu H.A. SCHAPER, *Wij willen zelfs niet Mönchen-Gladbach! De annexatiekwestie 1945-1949*, in: *Internationale Spectator* 39 (1985), S. 261-272. LADEMACHER (wie Anm. 2), S. 460ff.

¹⁶ So das *Elseviers Weekblad* am 9.4.1949, Zitat nach K. PABST, *Holländisch für vierzehn Jahre*, in: *Entscheidung im Westen*, hrsg. von W. FÖRST, Köln 1979, S. 145-176. Hier S. 163.

¹⁷ Vgl. WIELENGA (wie Anm. 2), S. 450ff.

Bonn dagegen von Kriegs-gefangenen. Durch eine anfangs relativ großzügige Gnadenpraxis, sowie durch die teilweise vollständige Verbüßung von Strafen sank die Zahl der Häftlinge bis 1957 auf 29 ab.¹⁸ Dies allein bewirkte bereits, daß das Thema die Tagespolitik nicht beherrschte. Dennoch belastete der, vor allem von der Öffentlichkeit in beiden Ländern (in der Bundesrepublik vom Verband deutscher Soldaten bis zu den Kirchen) stark emotional befrachtete, Komplex den Normalisierungsprozeß.

Die Verhandlungen über die geschilderten Konfliktpunkte drehten sich bis Mitte der 1950er Jahre im Kreis. Beide Seiten bedienten sich der Taktik, die Lösung einer Frage - per Junktim - mit einem anderen Problem zu verbinden. Etwa suchte die Bundesregierung die Frage der Auslandsbonds mit der Rückgabe der Auftragsverwaltungsgebiete zu koppeln, bzw. die Entschädigungsleistungen mit der Begnadigung für Kriegsverurteilte. Den Haag seinerseits erklärte sich zur Rückgabe der Grenzgebiete nur dann in der Lage, wenn gleichzeitig über das Ems-Dollart-Problem entschieden werde. Gemeinsamkeit bestand nur in der Ablehnung der Vorschläge der jeweils anderen Seite. Selbst eine Verlagerung der Erörterungen auf die Ebene von Experten und Verbandsvertretern konnte nichts daran ändern, daß sich die Verhandlungen festgefahren hatten.

Im Herbst 1956 verstärkten sich die Bemühungen des Auswärtigen Amts, die Gespräche mit den Niederlanden auf eine neue, umfassendere Basis zu stellen. Ursache hierfür war die Auffassung, Den Haag versuche "die einzelnen Verhandlungskomplexe möglichst getrennt zu erörtern", um so in jedem Punkt weitreichende deutsche Zugeständnisse zu erzielen, "ohne durch eine Verbindung (...) zu Konzessionen auf territorialem Gebiet veranlasst zu sein (...)."¹⁹ Bonn war deshalb an *Gesamt*verhandlungen interessiert. Dies galt umso mehr, als das Auswärtige Amt für seine Strategie gegenüber den Westmächten die Verständigung mit den Niederlanden dringend benötigte: Ungeachtet der in den Pariser Verträgen fortgeschriebenen alliierten Zuständigkeit für 'Deutschland als Ganzes', war Bonn sich im September 1956 mit Belgien über die Rückgabe der Auftragsverwaltungsgebiete ebenso einig geworden, wie Ende Oktober mit Frankreich hinsichtlich der Regelung der Saarfrage. Es fehlten somit nur noch entsprechende Vereinbarungen mit Luxemburg und Den Haag, um die Westgrenze der Bundesrepublik praktisch festzulegen.

Gegenüber den in der Frage von Gesamtverhandlungen zögernden Niederlanden, setzte das Auswärtige Amt auf die Karte der europäischen Integration und die gemeinsame Bedrohung im Kalten Krieg. Intern verband man beide Komponenten zusätzlich mit einer Wiedervereinigungsoption. So konstatierte Staatssekretär Hallstein in einer Arbeitsbesprechung Ende November, daß die Position der Bundesrepublik gegenüber den Niederlanden seit 1949 "einen fundamentalen Wandel erfahren" habe. Angesichts der Ereignisse in Ungarn zeige sich erneut die Notwendigkeit einer geschlossenen Zusammenarbeit: "Die Welt der Freiheit steht unter tödlicher Bedrohung. Es paßt nicht mehr in die politische Weltlage der

¹⁸ Aufzeichnung (v. Pirch), undatiert, um Mai 1957; BA B 305/234.

¹⁹ Aufzeichnung (Welck), 5.10.1956; PA, Ref. 204 Bd. 76.

Gegenwart, daß ein Partner dieser Schicksals- und Verteidigungsgemeinschaft Gebiete seines Verbündeten als ehemalige Feindmacht okkupiert hält. Die Aufrechterhaltung eines derartigen Zustandes bedeute eine Anomalie. Nur wenn im Westen die Grenzverhältnisse geregelt sind, kann dem Osten gegenüber die Frage der Wiedervereinigung mit Aussicht auf Erfolg in Angriff genommen werden."²⁰

Nachdem sich im Oktober 1956 mit dem 4. Kabinett Drees eine neue Regierung in Den Haag konstituiert hatte, schien, "unter Ausnutzung des Schocks, den die Ereignisse in Ungarn besonders in Holland hervorgerufen haben", der richtige Moment gekommen, den Niederlanden Gesamtverhandlungen vorzuschlagen.²¹

Am Rande einer NATO-Tagung in Paris übergab Bonns Außenminister von Brentano seinem niederländischen Amtskollegen Luns am 11. Dezember 1956 ein Memorandum. Hierin betonte die deutsche Seite den veränderten Charakter der bilateralen Beziehungen. Die Zusammenarbeit in NATO, WEU, EGKS und Europarat wurde ebenso erwähnt wie der gemeinsame Gegner UdSSR. Als "noch nicht gelöste Fragen" bezeichnete Bonn die Beendigung der niederländischen Auftragsverwaltung und das Problem der Traktatsländereien. Im Gegenzug erklärte man sich bereit, die Gespräche über deutsche Auslandsbonds fortzuführen. Die Erörterungen sollten im Rahmen von Gesamtverhandlungen angesiedelt werden.²²

In Den Haag reagierte man zunächst betont reserviert. Gegenüber Vertretern der deutschen Botschaft wurde insbesondere bemängelt, daß Bonn nicht allgemeine Besprechungen angeregt, sondern "drei Probleme besonders aufgeführt"²³ habe. Die Antwortnote der Niederlande, für die man sich im Haag zwei Monate Zeit ließ, erweiterte - trotz betonter Bereitschaft, zur Beilegung der Probleme "auf freundschaftliche Weise" - dann wesentlich den Katalog der Verhandlungsthemen. Explizit führte Den Haag die Punkte 'Finanzielle Fragen', die u.a. die Auslandsbonds und die Entschädigung niederländischer Opfer des Nationalsozialismus beinhalteten, 'Rheinschiffahrt' und 'Regelung von Grenzfragen' (implizit neben den Auftragsverwaltungsgebieten auch das Ems-Dollart-Problem) auf.²⁴ Konnte man die Bereitschaft zu Gesamtverhandlungen als Zugeständnis interpretieren, so hatten die Niederlande auf diese Weise den Rahmen wieder zurechtgerückt. Die große Zahl der offenen Fragen und ihr beträchtliches Spektrum ließen keinen Zweifel aufkommen, daß Den Haag keineswegs an eine mehr oder minder bedingungslose

²⁰ Protokoll über die Sitzung beim Herrn Staatssekretär, (gez. Briest), 26.11.1956; ebd.

²¹ Aufzeichnung Abt. 3, Betr. Unterrichtung des Kabinetts durch den Herrn Bundesminister, 22.12.1956; ebd.

²² Memorandum der Bundesregierung, 11.12.1956; PA, Ref. 507 Bd. 411.

²³ Fernschreiben Botschaft, Den Haag (Mühlenfeld) an AA, 27.12.1956; PA, Ref. 204 Bd. 76.

²⁴ Memorandum der Regierung der Niederlande, 16.2.1957; PA, Ref. 507 Bd. 411.

Rückgabe der Grenzgebiete (wie etwa Belgien) dachte. Vielmehr schwebte der niederländischen Regierung offensichtlich eine 'Generalbereinigung' - sie führte den Ausdruck in die Gespräche ein - des bilateralen Verhältnisses vor. Konflikte mit der, in finanzieller wie territorialer Hinsicht (Ems-Mündung!) wenig konzessionsbereiten Bundesregierung waren deshalb bereits programmiert. Der von beiden Seiten demonstrierte Optimismus, die Verhandlungen rasch beenden zu können, wirkte angesichts dieser Situation wenig glaubhaft.

Die Gespräche selbst - der Begriff Ausgleichsverhandlungen setzte sich bald durch - wurden offiziell beim Besuch des niederländischen Außenministers Luns am 1./2. März 1957 in Bonn aufgenommen. Beide Seiten betrauten Delegationsleiter mit der Führung der Unterredungen: Bonn nominierte den langjährigen Rechtsberater der Bundesregierung Prof. Dr. Erich Kaufmann. Die Niederlande waren durch ihren früheren Außenminister Dr. Johan Beyen vertreten. Zur sachlichen Erörterung der Themenkomplexe wurden in allen Fällen Sachverständigenausschüsse gebildet. Neben den gerade in der Anfangsphase bedeutsamen 4-Augen-Gesprächen zwischen Beyen und Kaufmann, suchten beiden Seiten aber auch ein Übereinkommen abseits der höheren politischen Ebene: durch Unterredungen der betroffenen Gemeinden (Ems-Dollart), oder von Interessensgruppen (Traktatsländereien). Die Ausgleichsverhandlungen entwickelten sich dadurch in der Folgezeit zu einem nur sehr schwer durchschaubaren Dickicht von Kommissionen, Ausschüssen, Expertenrunden und Verhandlungen auf verschiedenster politischer Ebene (Delegationsleiter, Staatssekretäre, Minister). Darüber hinaus wurden im Verlauf der Gespräche noch zusätzliche Erörterungspunkte aufgenommen, und teilweise außerhalb der offiziellen Tagesordnung beraten. Der erklärte Wille beider Parteien, in einer großen Aktion alle eventuellen Streitpunkte auszuräumen - einen Schlußstrich zu ziehen -, stellte sich als zweischneidig heraus: Gelang das Unternehmen, so würde man am Ende über ein umfassendes Vertragswerk verfügen. Andererseits konnte eine Meinungsdivergenz ausreichen, um das überfrachtete Projekt an den Rand des Scheiterns zu bringen.

Die Gespräche gerieten denn auch rasch ins Stocken, wofür formal die Bundestagswahlen von 1957 und die Ernennung Beyens zum Botschafter in Paris Anfang 1958 verantwortlich waren. In der Realität hatten sich die Verhandlungen allerdings vor allem in der Wiedergutmachungsfrage festgefahren. Erst das Angebot, das der neue deutsche Delegationsleiter im März 1959 zu diesem Problem unterbreiten konnte, brachte die Gespräche wieder in Gang. Rolf Lahr, der sich in Verhandlungen mit der UdSSR und Frankreich einen Namen gemacht hatte, löste den resignierten Kaufmann Ende 1958 ab.²⁵ Neuer niederländischer Verhandlungsführer wurde der Leiter der Politischen Abteilung des Außenministeriums, H. van Houten.

Am 8. April 1960 konnte schließlich von den Außenministern und den Delegationsleitern der - aus sechs Einzelverträgen bestehende, aber als völkerrechtliche Einheit zu behandelnde - Ausgleichsvertrag in Den Haag unterzeichnet

²⁵ Vgl. R. LAHR, *Zeuge von Fall und Aufstieg. Private Briefe 1934-1974*, Hamburg 1981, S. 300.

werden.²⁶ Das Dokument trat allerdings erst nach langwieriger Ratifizierungsprozedur und dem Abschluß zweier Zusatzabkommen am 1. August 1963 in Kraft.

Es ist hier nicht möglich, den Verhandlungsprozeß mit all seinen Details darzustellen. Vielmehr sollen an Hand der zentralen Forderungen beider Seiten die wichtigsten Stationen nachgezeichnet werden. Die übrigen Ergebnisse werden dagegen nur resümierend mitgeteilt.

Die Anfangsphase der Gespräche wurde vor allem durch das Ems-Dollart-Problem bestimmt. Die niederländische Seite bezeichnete Anfang April 1957 die Lösung der Angelegenheit als 'préalable', erneuerte die Forderungen hinsichtlich einer Klärung (aus deutscher Sicht Änderung) des Grenzverlaufs und schlug für die Strombauarbeiten in der Unterems die Errichtung einer ständigen deutsch-niederländischen Kommission vor. Falls innerhalb dieses Gremiums keine Einigung erzielt werden könne, sollte, nach Verhandlungen auf Regierungsebene, ein Schiedsgericht entscheiden.²⁷ Die deutsche Seite favorisierte hingegen - schon auf Grund der eigenen Rechtsauffassung - eine Ausklammerung der Grenzfrage und Beratungen über die technischen Details im Rahmen einer gemischten Sachverständigenkommission. Als Kaufmann im Mai 1957 einen entsprechenden Vertragsentwurf übermittelte, reagierte Beyen ungewöhnlich heftig: Für Den Haag, so betonte er nachdrücklich, sei ohne eine Regelung der Grenzfrage keine Lösung akzeptabel. Sollte die vorgeschlagene Formulierung den offiziellen Standpunkt der Bundesregierung widerspiegeln, könne man "die Bude schließen".²⁸ Dennoch schlug Beyen wenige Tage später die Erörterung einzelner Punkte (Strombauten, Zoll- und Polizeiwesen) vor.²⁹ Ohne, daß damit die Grenzfrage explizit ausgeklammert worden war, bewegte man sich de facto auf der Basis des deutschen Vorschlags. Da Den Haag darüber hinaus ab Ende September nicht mehr auf der Talweggrenze als einzig annehmbarem Ergebnis bestand,³⁰ kam man sich im Laufe von äußerst zähen Verhandlungen in einigen Punkten näher. Von entscheidender Bedeutung war hierbei die Tatsache, daß man fortan von einer Einteilung des Mündungsgebietes in 'Strombaugebiete' ausging. Sowohl deren Anzahl wie auch ihre genaue Einteilung blieb freilich zunächst strittig. Immer mehr trat das Interesse beider Parteien in den Vordergrund, ihre Häfen Emden bzw. Delfzijl wirtschaftlich abzusichern. Auf bundesdeutscher Seite führte dies kurzfristig sogar zu einem Konflikt zwischen dem Auswärtigen Amt und der niedersächsischen Landesregierung, die ihre Interessen in der Verhandlungsführung nur ungenügend

²⁶ Text des Ausgleichsvertrages in: BGBl. II, 1963, S. 458ff.

²⁷ Protokoll der Delegationsleitersitzung im AA, 5.4.1957; PA, Ref. 204 Bd. 64.

²⁸ Protokoll über die Unterhaltung zwischen dem deutschen und niederländischen Delegationsleiter, 8.5.1957; PA, Ref. 507 Bd. 403.

²⁹ Protokoll über das Gespräch der Delegationsleiter, 10.5.1957; ebd.

³⁰ Ergebnisprotokoll der Sitzung der Delegationsleiter, 30.9.1957; PA, Ref. 204 Bd. 65.

berücksichtigt fand.³¹ Als Erfolg konnte die Bundesregierung immerhin verbuchen, daß es gelang, Den Haag von einer Versandungsgefahr auch für Delfzijl bei Einpolderungen im Dollart zu überzeugen.

Bei einem Gespräch der beiden Außenminister im Juni 1958, das für den gesamten Fortgang der Ausgleichsverhandlungen von entscheidender Bedeutung werden sollte, kam man überein, die Hoheitsrechte (außer den Strombaumaßnahmen) nur vorläufig auszuüben. Ferner sollte geprüft werden, ob nicht auf eine Grenze zwischen den Strombaugebieten verzichtet werden könne, und nur die zu betreuenden Objekte aufgezählt werden sollten.³²

Die äußerst langwierigen Verhandlungen über die Ems-Dollart-Frage und im Bereich der 'Finanzfragen' (hier verständigte man sich nur auf die Zahlung einer, in ihrer Höhe freilich völlig umstrittenen, Pauschalsumme) erschwerten eine Lösung der, von der Bundesregierung vorrangig verfolgten, Komplexe Traktatsländereien und Auftragsverwaltungsgebiete. Auch hier kam man sich fast gar nicht näher: Im Herbst 1957 hatte eine, noch vor Beginn der Ausgleichsverhandlungen installierte, gemischte Studienkommission zunächst die bestehenden Eigentumsverhältnisse festgestellt. Danach waren von den beschlagnahmten 4.200 ha über die Hälfte an niederländische Privatleute, 540 ha an die staatliche Forstverwaltung und 303 ha an die Gemeinde Groningen verkauft worden. 300 ha hatten alte Eigentümer durch Enteignungsverfahren zurückerhalten und 270 ha waren den Bewohnern von Elten und dem Selfkant rückübertragen worden. Zur Lösung des Problems erklärte sich die Bundesregierung zum Kauf der enteigneten Flächen bereit. Da Groningen aber nicht zum Verkauf bereit war und nur Teile des Staatsforstgebiets abgegeben werden sollten, konnte Den Haag lediglich ein geringes Angebot unterbreiten.³³ Bei Gesprächen zwischen den landwirtschaftlichen Verbänden ergab sich zudem rasch, daß die von den niederländischen 'Grundkammern' veranschlagten Verkaufspreise deutlich über den Vorstellungen der Deutschen lagen.³⁴

In der Frage einer Rückgabe der Auftragsverwaltungsgebiete wurde zunächst über eine Volksabstimmung diskutiert. Von niederländischer Seite in die Beratungen eingebracht, lehnte Bonn - z.T. aufgrund eigener Unsicherheit hinsichtlich des Ausgangs - diesen Vorschlag mit dem Hinweis ab, auch 1949 hätte keine Befragung stattgefunden. Die Gebiete seien daher, nach Zahlung einer Pauschalsumme für die

³¹ Vermerk über die Sitzung in Bonn, 14.11.1957; Niedersächs. Hauptstaatsarchiv (NdsHStA) Nds Z 50 Acc 96/88 Nr. 723. Bericht (Koch) an Ministerpräsident, 18.11.1957; ebd., Nr. 724.

³² Aufzeichnung (Blomeyer), 3.7.1958; PA, Ref. 507 Bd. 409.

³³ Bericht der niederländisch-deutschen Studienkommission für die Grenzländereien, o.D., PA, Ref. 204 Bd. 50.

³⁴ Ergebnisprotokoll der Sitzung im AA, 6.3.1958; PA, Ref. 204 Bd. 68.

geleisteten Investitionen, ohne weiteres zurückzugeben.³⁵ Intern hatte sich das Auswärtige Amt zu diesem Zeitpunkt bereits mit den Landesregierungen in Düsseldorf und Hannover verständigt, in erster Linie besiedelte Flächen zurückzuerlangen. Die unbewohnten Gebiete sollten dagegen - von Ausnahmen abgesehen - zu einer Grenzverbesserung verwendet werden können.³⁶

Ende 1957 beschlossen Den Haag und Bonn die Errichtung eines Investitions- und eines Landgrenzausschusses. In diesen Gremien sollte die Gesamthöhe der, von den Niederlanden aufgebracht und nun von der Bundesrepublik zurückzuzahlenden, Leistungen festgestellt, und technische Fragen für eine Rückgabe geklärt werden. Hierbei kam es wiederum zu Differenzen, da Den Haag nur über Elten und Tüddern verhandeln wollte, Bonn dagegen sämtliche Gebiete zur Grundlage nahm.³⁷ Die deutsche Seite ging so nur mit wenig Hoffnung in das Gespräch der Außenminister Mitte Juni 1958. Hier zeigte sich, daß die Gesamtverhandlungen in der Folgezeit völlig von dem, für die Niederlande zunehmend zentraleren, Wiedergutmachungsproblem, dominiert werden sollten. Für die Bundesregierung stellte sich dies als besonders heikel dar, da man im Haag offensichtlich bestrebt war, die Frage zweigleisig - multilateral im Verbund mit anderen westeuropäischen Staaten und bilateral in den Gesprächen mit Bonn - voranzutreiben.

Die Zusammenarbeit zwischen den westeuropäischen Staaten in der Wiedergutmachungsfrage ging auf die Verabschiedung des BErgG 1953 zurück. Die Niederlande hatten damals versucht, durch Einschaltung der Alliierten Hohen Kommission (AHK), eine Änderung der bundesdeutschen Gesetzgebung zu erreichen. Dieses Ziel scheiterte offenkundig, als in einer Sachverständigenbesprechung der Bundesregierung mit der AHK am 13. Dezember 1954 französische und britische Vorstellungen auf den gemeinsamen Widerstand der amerikanischen und deutschen Seite stießen.³⁸ Der Wegfall des alliierten Konsenses in der Wiedergutmachungsfrage führte Großbritannien und Frankreich an die Seite der übrigen westeuropäischen Nachbarn der Bundesrepublik. Aus dieser Staatengruppe entstand eine spektakuläre Initiative: Im Januar 1956 verabredeten die Regierungen Belgiens, Dänemarks, Frankreichs, Griechenlands, Großbritanniens, Luxemburgs, der Niederlande und Norwegens ein gemeinsames Vorgehen gegenüber der Bundesregierung und faßten gleichlautende Noten ab. Diese wurden dem Auswärtigen Amt am 21. Juni 1956 übergeben. Die beteiligten Regierungen protestierten darin gegen das

³⁵ Ergebnisprotokoll der Delegationsleitersitzung, 28.10.1957; PA, Ref. 204 Bd. 24.

³⁶ Ergebnisprotokoll der Ressortsitzung im AA, 25.10.1957; bzw. 8.11.1957; ebd.

³⁷ Briefwechsel zwischen Luns und v. Brentano, 4.4.1958, 3.5.1958, 27.5.1958; ebd.

³⁸ C. GOSCHLER, *Wiedergutmachung. Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus (1945-1954)*, München 1992, S. 304.

Territorialitätsprinzip des BERG, und die Aufnahme dieser Klausel in das BEG von 1956. Den damit ausgeschlossenen Opfern des Nationalsozialismus stünde eine angemessene Entschädigung zu. Zur Lösung der Frage wurde die Einsetzung einer Arbeitsgruppe angeregt.³⁹ Dieser massiven Demarche - alle Staaten waren Partner der Bundesrepublik in der NATO und z.T. in den europäischen Institutionen - schlossen sich später in modifizierter sprachlicher Form auch Italien, Österreich, Schweden und die Schweiz an. Die Wiedergutmachungsfrage war damit zu einem zentralen Punkt der Beziehungen der Bundesrepublik zu ihren westlichen Nachbarstaaten geworden.

Die Reaktion der Bundesregierung, wo das Auswärtige Amt sich gegen das Finanzministerium durchsetzen konnte, bestand im Plan einer caritativen, von privaten Organisationen getragenen Hilfsaktion. Alle Rechtsansprüche sollten weiterhin negiert werden, als Gesamtrahmen waren 100 Mio DM vorgesehen.⁴⁰ In den Antwortnoten an die Demarchestaaten vom 21. Februar 1957 grenzte Bonn den Kreis der Anspruchsberechtigten stark ein: "Die Bundesregierung denkt an Hilfsmaßnahmen zugunsten notleidender, gesundheitlich geschädigter Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung und zugunsten von Hinterbliebenen getöteter, oder an Mißhandlungsfolgen verstorbener Opfer, die in den von der nationalsozialistischen Verfolgung heimgesuchten Ländern der freien Welt leben." Damit diene nicht die Verfolgung an sich als Kriterium für eine mögliche Entschädigung, sondern die Folgen der Gewaltmaßnahmen, der gegenwärtige Lebensstandard und der Wohnort außerhalb des Ostblocks.⁴¹

Um den Jahreswechsel 1956/57 überschritten sich die internen Beratungen über die Demarche der Weststaaten mit dem Notenwechsel zur Aufnahme der Ausgleichsverhandlungen. Die explizite Benennung der Wiedergutmachungsfrage als Verhandlungspunkt durch Den Haag, brachte das Problem jetzt auf einer weiteren Ebene ins Spiel. Auf das Wagnis einer zweistufigen Beratung ließ sich Bonn aber nur sehr begrenzt ein. Das Hauptaugenmerk galt hier eindeutig der 8-Mächte-Note. Die Gespräche mit Den Haag dienten anfangs lediglich einer Auslotung des Umfangs der, nach deutschen Kriterien, anspruchsberechtigten Gruppe. Einer entsprechenden Anfrage Kaufmanns an Beyen vom März 1957 kam der niederländische Delegationsleiter, offenbar nach Abstimmung mit den anderen

³⁹ Text der Note der Botschaft der Niederlande, Bonn an das AA, 21.6.1956; PA, Ref. 204 Bd. 55.

⁴⁰ Im BMF stand man dem Plan stark ablehnend gegenüber. Vgl.: E. FÉAUX DE LA CROIX, *Staatsvertragliche Ergänzungen der Entschädigung*, in: DERS./H. RUMPF, *Der Werdegang des Entschädigungsrechts unter national- und völkerrechtlichem und politologischem Aspekt*, hrsg. vom Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit W. SCHWARZ (Bd. III), München 1985, S. 201-309, bes. S. 205. [= *Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland*]

⁴¹ Text der Verbalnote des AA an die Botschaft der Niederlande, Bonn, 21.2.1957; PA, Ref. 204 Bd. 55.

Demarchestaaten, im Juni nach.⁴² Beyen erklärte, daß, analog den Bestimmungen des BEG, von einer Gesamtsumme von etwa 100 Mio DM auszugehen sei. Er betonte, es handele sich primär um eine "moralische Verpflichtung", und sicherte genauere Angaben zu.⁴³

Der Haag versuchte auch weiterhin die Verhandlungen zweigleisig zu führen. So übermittelte am 23.7.1957 Beyen in einem Schreiben an Kaufmann die gewünschten Angaben, und die Niederlande antworteten am selben Tag im Verbund mit den übrigen Demarchestaaten der Bundesregierung auf ihre Note vom Februar.

Die Weststaaten widersprachen hierbei energisch der bundesdeutschen Rechtsauffassung und lehnten das Angebot einer caritativen Hilfsmaßnahme ab. Bei aller Anerkennung des "guten Willen[s] der Bundesregierung" hätten sie den Eindruck, "daß der Plan (...) nur dann mit Nutzen erörtert werden kann, wenn die deutschen Behörden bereit sein würden, sowohl der Form als auch dem Inhalt nach, wesentliche Änderungen vorzunehmen."⁴⁴

Beyen nannte in seinem Brief konkrete Zahlen:⁴⁵ Zwischen 1940 und 1945 seien nach Angaben des Roten Kreuzes 135.000 Niederländer wegen ihrer Rasse, Weltanschauung, politischen Überzeugung oder Religion in Konzentrationslager deportiert worden. 15.000 seien zurückgekehrt. Darüber hinaus hätten 14.000 Personen ab Mai 1941 den Judenstern tragen "und spätestens ab Mitte Juli 1942 unter menschenunwürdigen Bedingungen in der Illegalität leben müssen". Analog zu den Bestimmungen des BEG forderte Beyen eine Entschädigung von 150 DM "pro Verfolgten für jeden seit dem Moment der Freiheitsbeschränkung, beziehungsweise der Freiheitsentziehung, bis zum 8. Mai 1945 vergangenen Monat". Für Träger des Judensterns wurden pro Person 5.000 DM für die Periode seit Juli 1942 verlangt. Die letzte Gruppe bestünde aus mindestens 25.000 Personen. "Eine vollständige und wirklich befriedigende Wiedergutmachung" sei nicht erreichbar, es handele sich vielmehr um "eine Ehrenschild des deutschen Volkes". Mit Blick auf die Ausgleichsverhandlungen erklärte Beyen, daß "eine Generalbereinigung der niederländisch-deutschen Fragen für die Öffentlichkeit in den Niederlanden nicht vorstellbar [sei], wenn nicht auch eine akzeptable Regelung dieser Schuld stattfinden werde". Interessant an den Forderungen war, daß Den Haag lediglich Entschädigungsleistungen für Überlebende (nicht etwa Renten für Hinterbliebene) verlangte. Die hohe Zahl der ermordeten Niederländer senkte somit - durch eine zynisch anmutende Rechnung - die geforderte Summe.

Bonn reagierte auf die Doppelstrategie weiterhin mit vorrangiger Behandlung der Westmächtedemarche. Den Haag wurde dagegen wiederholt beschieden, daß

⁴² Aufzeichnung (Kaufmann), 21.3.1957; PA, Ref. 204 Bd. 42.

⁴³ Kurzprotokoll über das Gespräch zwischen den Delegationsleitern am 21.6.1957; PA, Ref. 204 Bd. 65.

⁴⁴ Deutsche Übersetzung der norwegischen Note, 23.7.1957; PA, Ref. 204 Bd. 55.

⁴⁵ Schreiben Beyen an Kaufmann, 23.7.1957; PA, Ref. 507 Bd. 411.

"kein Raum mehr [sei] für eine bilaterale Lösung".⁴⁶ Innerhalb des Bundeskabinetts lösten die Noten der Westmächte freilich eine lange und heftige Diskussion aus. Hierbei standen sich in erster Linie das Auswärtige Amt und das Bundesfinanzministerium gegenüber, während von Seiten des Kanzleramts lange Zeit Zurückhaltung geübt wurde. Zu Beginn herrschte selbst im Außenministerium keine einheitliche Meinung. Besonders heftig wurde diskutiert, ob an den Bestimmungen des BEG festgehalten werden sollte, der Umfang des geplanten Hilfsprogramms ausreichen würde, und, ob jüdische Verfolgte (man hatte ja bereits Abkommen mit dem Staat Israel und der Claims Conference geschlossen) berücksichtigt werden könnten.

Nach über einem dreiviertel Jahr intensiver Beratungen einigte man sich schließlich in einer Ressortbesprechung am 13.6.1958. Einzig das Bundesfinanzministerium hielt zu diesem Zeitpunkt noch strikt am Gesamtrahmen des Plans und dem Ausschluß der jüdischen Verfolgten fest. Als ausschlaggebend erwies sich jedoch die Haltung des Bundeskanzleramts. Dessen Vertreter, Ministerialrat Abicht, erklärte, das Kabinett werde sich "zweifelloos für den Einschluß der Juden entscheiden".⁴⁷ Insgesamt gehe es "hier nicht um 100 Mio DM, sondern um die Stellung der Bundesrepublik in Westeuropa; hierfür sollten mehrere 100 Mio DM oder gar einige Mia DM keine entscheidende Rolle spielen". Im Finanzministerium war man besonders schockiert über das von Abicht entworfene Procedere: "Auch bei den Verhandlungen mit Holland solle man dem Vertragspartner durch großzügigste Angebote entgegenkommen; das wäre im Endergebnis sicherlich kein Verlustgeschäft." Wenn auf multilateraler Ebene nicht weiterzukommen sei, solle man sich bilateral verständigen.⁴⁸

Konkreter Anlaß für die Besorgnis im Bundesfinanzministerium war der geplante Besuch von Brentanos in Den Haag. Im Vorfeld dieses Treffens hatte Luns erneut die "wesentliche Bedeutung" der Wiedergutmachungsfrage für die niederländische Öffentlichkeit betont.⁴⁹

Beim Gespräch der Außenminister am 23. Juni 1958 spielte die Entschädigungsfrage denn auch eine bestimmende Rolle. So erklärte Luns, hierbei handele es sich um "eine Angelegenheit, die kein Verhandlungsobjekt sein [dürfe]" Die Niederlande seien bereit, an einer für die Bundesrepublik nicht präjudiziell wirkenden Formel mitzuwirken. Er, Luns, sehe sich aber gezwungen, "die Forderung préalable zu stellen".⁵⁰ Die geforderte Entschädigungssumme belaufe

⁴⁶ Ergebnisprotokoll der Sitzung der Delegationsleiter, 14.12.1957; ebd.

⁴⁷ Aufzeichnung (Treviranus), 19.6.1958; PA, Ref. 204 Bd. 55.

⁴⁸ Vermerk (Féaux de la Croix), 19.6.1958; BA B 126/9148 H.2.

⁴⁹ Schreiben Luns an v. Brentano, 27.5.1958; PA, Ref. 507 Bd. 411.

⁵⁰ Wortprotokoll der Besprechung zwischen Luns und v. Brentano am 23.6.1958; PA, Ref. 204 Bd. 66. In den Akten des AA ist daneben noch eine offizielle (mit dem ndl. Außenministerium abgestimmte) Version (Ref. 507 Bd. 411)

sich, gemäß der Zahlen des Briefs Beyens an Kaufmann vom Juli 1957, auf etwa 125 Mio DM.

Der Bundesaußenminister erläuterte im Gegenzug die rechtlichen Bedenken der Bundesregierung. Er sagte aber zu, das Problem möglichst bald mit dem Bundeskanzler und dem Kabinett zu erörtern. Anschließend wolle er Luns informieren.

Die dünnen Worte der Protokolle spiegeln das volle Ausmaß der Konsequenzen des Gesprächs nur eingeschränkt wieder. Zum einen war damit der Plan einer caritativen Hilfsaktion vom Tisch, andererseits wurden die gesamten Ausgleichsverhandlungen solange blockiert, bis Bonn ein für die Niederlande akzeptables Angebot vorlegte.⁵¹ Das Verhalten Den Haags wiederum bedeutete ein Ausscheren aus der geschlossenen Front der Demarchestaaten im Interesse einer raschen Beilegung des Problems.

Die Ausgleichsverhandlungen lagen während des nächsten halben Jahres 'auf Eis', da innerhalb des Bundeskabinetts erst eine Einigung hinsichtlich der Wiedergutmachungsfrage erzielt werden mußte. Im Auswärtigen Amt bewertete man diese Situation nicht nur als Nachteil. Denn, so wurde gegenüber dem Finanzministerium argumentiert, die Vorstellungen Den Haags kämen, was den Kreis der Anspruchsberechtigten betreffe, den eigenen noch am nächsten. Mit einer raschen Einigung könne man daher über "einen wertvollen Präzedenzfall" verfügen.⁵² Im Bundesfinanzministerium sah man das freilich anders: Bonn habe, so Minister Etzel, bereits erhebliche Beträge für die Wiedergutmachung aufgewendet und müsse dies, vertraglich verpflichtet, auch weiterhin leisten. Zusätzliche Zahlungen würden die finanzielle Belastungsgrenze der Bundesrepublik überschreiten.⁵³

Ausschlaggebend dafür, daß das Finanzministerium in einer Chefbesprechung Ende Oktober 1958 einlenkte, und die Aufnahme von Gesprächen mit den Weststaaten innerhalb eines Gesamtrahmens von 400-500 Mio DM zugestand,⁵⁴ war die Haltung Adenauers. Dieser hatte am 20. Oktober geäußert, daß "es sich hier um ein sehr dringliches politisches Anliegen [handele], das endlich gelöst werden müsse". Ein Betrag von 400 oder 500 Mio DM sollte doch in einer geschätzten Gesamtentschädigungsleistung von 18-23 Milliarden DM unterzubringen sein.⁵⁵

und die Übersetzung des ursprünglichen niederländischen Protokolls, das von größerer Schärfe gekennzeichnet ist, (Ref. 204 Bd. 87) überliefert.

⁵¹ Schreiben Delegationssekretariat (Lahusen) an Bundeskanzleramt (Bach), 9.10.1958; PA, Ref. 204 Bd. 87.

⁵² Schreiben van Scherpenberg an Etzel, 8.8.1958; PA, Ref. 204 Bd. 55.

⁵³ Schreiben Etzel an v. Brentano, 30.9.1958; ebd.

⁵⁴ Ergebnisse der Besprechung in: Schreiben v. Brentano an Etzel, 4.5.1959; PA, Ref. 204 Bd. 40.

⁵⁵ Notiz (Dittmann) für v. Brentano, 27.10.1958; PA, Ref. 204 Bd. 55.

Daraufhin wurde zwischen dem neuen Delegationsleiter der Ausgleichsverhandlungen, Botschafter Rolf Lahr, und dem Ministerialdirigenten im Bundesfinanzministerium, Ernst Féaux de la Croix, der Text der Note an die Demarchestaaten abgestimmt. Die Bundesregierung erklärte sich nun, nach erneuter Darlegung ihres Rechtsstandpunkts und unter Hinweis auf ihre weitreichenden finanziellen Belastungen, zur Aufnahme bilateraler Gespräche bereit. Die Antwortnote selbst wurde am 8. Dezember 1958 übermittelt. Sie bildete den Auftakt eines Reigens bilateraler Verhandlungen, an deren Ende die sogenannten Globalabkommen standen.⁵⁶ Von Brentano teilte Luns den Inhalt der Note in einem persönlichen Schreiben bereits am 5. Dezember 1958 mit, um so den bereits stattgefundenen Unterredungen Rechnung zu tragen.⁵⁷

Mit dem Brief vom 5. Dezember 1958 lag freilich noch immer kein neues, konkretes Angebot auf dem Verhandlungstisch. Was die Höhe der Entschädigungsleistung anging, trennten die beiden Delegationen nach wie vor Welten. Während Den Haag auf seiner Forderung von 125 Mio DM beharrte, ging Bonn intern von 30-40 Mio DM aus. Als Folge dieser Diskrepanz, befürchtete Lahr, könnten es die Niederlande vorziehen, "gleichzeitig mit den anderen Ländern vorzugehen, um gemeinsam mit diesen einen massiven Druck auf uns auszuüben".⁵⁸ Anfang Januar 1959 schlug jedoch die niederländische Regierung Bonns Botschafter Löns vor, die exakte Höhe der Entschädigungszahlung innerhalb einer, am Ende der Gesamtverhandlungen zu fixierenden, Globalsumme zu kaschieren.⁵⁹ Offensichtlich wollte man der Bundesregierung Vorteile gegenüber den anderen Demarchestaaten verschaffen. Für Ende Januar 1959 wurde eine Delegationsleitersitzung in Bonn vereinbart. Die niederländische Regierung wertete diese, wegen des fehlenden deutschen Angebots, freilich nicht als Wiederaufnahme der Gesamtverhandlungen, sondern lediglich als "Bestandsaufnahme".⁶⁰

In der Besprechung stellte Lahr eine Zahlung von 33 Mio DM in Aussicht.⁶¹ Die Forderung über 125 Mio DM sei, gemessen an den Leiden der Verfolgten, zwar sicherlich nicht überhöht, käme, angesichts der bereits geleisteten Zahlungen allerdings "vielleicht zu spät".⁶² Van Houten, der dem letzten Argument energisch

⁵⁶ Vgl. FÉAUX DE LA CROIX (wie Anm. 40), S. 208ff.

⁵⁷ Schreiben v. Brentano an Luns, 5.12.1958; PA, Ref. 507 Bd. 412.

⁵⁸ Vermerk (Lahr) für Minister, 9.1.1959; PA, Ref. 204 Bd. 35.

⁵⁹ Schreiben Botschaft, Den Haag an AA, 13.1.1959 und als Anlage Vermerk (Dvorak), 12.1.1959; ebd.

⁶⁰ Schreiben van Houten an Lahr, 19.1.1959; PA, Ref. 507 Bd. 411.

⁶¹ Ergebnisprotokoll der Sitzungen der Delegationsleiter am 26. und 27. Januar 1959; ebd.

⁶² Ausführliches Protokoll der Schlußsitzung, 28.1.1959; PA, Ref. 204 Bd. 35.

widersprach, äußerte unverhohlene Enttäuschung über das deutsche Verhalten, und sprach von einer möglichen erneuten Unterbrechung der Erörterungen. Außenminister Luns habe sich, so erklärte er, in dieser Frage dem Kabinett gegenüber festgelegt. Zudem erlaube ihm die innenpolitische Situation [kurz vor den Parlamentswahlen; P.H.] keine Positionsänderung.⁶³

Mitte Februar erarbeitete Lahr daraufhin ein neues Konzept. Es sah vor, den Niederlanden eine Gesamtsumme von 200 Mio DM anzubieten, die sich aus 100-125 Mio für die Wiedergutmachung und 75-100 Mio für die Bereinigung der Finanzprobleme zusammensetzen sollte. Möglicherweise werde eine Erhöhung der Zahlung auf 225 Mio DM nötig sein; dies sei aber die äußerste Grenze, "bei der eine Generalbereinigung für uns noch interessant ist".⁶⁴ Lahr versprach sich von seinem Plan eine Wende der Ausgleichsverhandlungen. Angesichts der vollständigen Erfüllung der Entschädigungsforderung, müsse Den Haag sich bei den anderen Problemen, die durch die Gesamtglobalsumme fest miteinander verknüpft seien, beweglicher zeigen. Der Druck der niederländischen Öffentlichkeit, die an der Entschädigung stark, an den übrigen Fragen jedoch wenig interessiert sei, laste fortan auf dem eigenen Kabinett. Der 'politische Effekt' einer raschen Beendigung der Verhandlungen könne außerdem zu keinem Zeitpunkt wertvoller sein, "als dem, in dem es darauf ankommt, dem Osten die Einigkeit des Westens zu demonstrieren".⁶⁵ Argumentativ war damit der Bogen zur, durch das Berlin-Ultimatum Chruschtschows (November 1958) und den sowjetischen Friedensvertragsentwurf (Januar 1959) dominierten, deutschlandpolitischen Situation geschlagen. Auf dem Umweg über die eine Globalsumme für alle Teilaspekte gelang es zudem, den ursprünglich intendierten Charakter der *Gesamt*verhandlungen wiederherzustellen. Die *préalable* Position der Wiedergutmachungsfrage war damit untergraben.

Das Konzept war dennoch innerhalb des Kabinetts nicht unumstritten. Lahr erreichte jedoch, Anfang März vom Außenminister und vom Finanzministerium 'grünes Licht' zu bekommen.⁶⁶ Am Vortag der außenpolitischen Debatte in der Zweiten Kammer der Generalstaaten konnte er daher in einem geheimgehaltenen Treffen in Den Haag van Houten das neue Angebot unterbreiten. Während der für die Regelung der Finanzfragen vorgesehene Teil als "viel zu gering" kritisiert wurde, fand das Wiedergutmachungsangebot "freudige Aufnahme". Die offizielle Wiederaufnahme der Gesamtverhandlungen wurde für Anfang April vereinbart.⁶⁷

⁶³ Vermerk (Lahr) für Minister, 29.1.1959; ebd.; Aufzeichnung (van Scherpenberg) für Minister, 31.1.1959; PA, Ref. 204 Bd. 56.

⁶⁴ Aufzeichnung (Lahr) für Minister, 24.2.1959; PA, Ref. 204 Bd. 35.

⁶⁵ Schreiben Lahr an Staatskanzlei Niedersachsen (Koch), 8.4.1959; NdsHStA Nds Z 50 Acc 96/88; Nr. 727.

⁶⁶ Vermerk (Lahr) für Minister, 10.3.1959; PA, Ref. 204 Bd. 56. Vermerk (Gurski), 14.3.1959; BA B 126/9893.

⁶⁷ Aufzeichnung (Lahr) für Minister, 20.3.1959; PA, Ref. 204 Bd. 35.

In den Ausgleichsverhandlungen spielte die Wiedergutmachungsfrage danach praktisch keine Rolle mehr. Lediglich über die Form einer Schlußquittung mußte man sich noch einig werden. Dies gelang im Umfeld eines Gesprächs zwischen Luns und v. Brentano am 7. Juli 1959 in der Nähe von Darmstadt. Die Regelung, die in einem Briefwechsel niedergelegt wurde, sah vor, daß die Bundesrepublik mit den Niederlanden Verhandlungen aufnehmen werde, sofern sie mit anderen Staaten Vereinbarungen für im Ausgleichsvertrag nicht berücksichtigte Personengruppen trafe. Bonn betonte gleichzeitig, daß derartige Absichten nicht bestünden.⁶⁸

Im Januar 1960 wurde schließlich noch, mit einem weiteren vertraulichen Briefwechsel der Außenminister, vereinbart, auch die Gruppe der 'Rückwanderer' (Niederländer, die nach 1933 von Deutschland in das Königreich 'ausgewandert' waren) zu berücksichtigen.⁶⁹ Die Wiedergutmachungsleistung wurde im Gesamtvertragswerk in den Finanzvertrag eingebettet. Die Verteilung der Gelder übernahm vereinbarungsgemäß die Regierung in Den Haag. Das dafür angelaufene, mit modernsten Mitteln durchgeführte Verfahren, war bis Mitte 1966 abgeschlossen. Die anfallenden Verwaltungskosten trug der niederländische Staat.⁷⁰

Mit der Lösung des Wiedergutmachungsproblems waren die Gesamtvertragsverhandlungen ein wesentliches Stück vorangekommen. Auf den anderen Gebieten wurde freilich noch mit ausgeprägter Zähigkeit weiter verhandelt. Aus vielen Bereichen war jedoch, salopp formuliert, 'die Luft raus'. Den Haag sah sich, dem bundesdeutschen Entgegenkommen in der Entschädigungsfrage Rechnung tragend, genötigt, in immer mehr Erörterungspunkten einzulenken. Die Taktik Lahrs ging somit in weiten Teilen auf.

Besonders augenscheinlich war das bei der, für Bonn zentralen, Rückgabe der Auftragsverwaltungsgebiete. Bis zur Unterbrechung der Verhandlungen war Den Haag lediglich bereit gewesen, eine Rückübertragung Eltens und Tüdderns in Betracht zu ziehen. Als die niederländische Regierung im April 1959 noch immer an dieser Position festhielt, konterte Lahr mit dem Hinweis auf das vollständige Entgegenkommen bei den Wiedergutmachungsleistungen: Die Bundesregierung erwarte "nunmehr entsprechende Zugeständnisse in der Landgrenzenfrage".⁷¹ Noch weiter ging der deutsche Delegationsleiter knapp sechs Wochen später, indem er - van Houten hatte noch immer kein offizielles Verhandlungsmandat über eine generelle Rückgabe der Verwaltungsgebiete erhalten - offen von der Möglichkeit eines Scheiterns der Erörterungen sprach.⁷²

⁶⁸ Vermerk Abt. 5 (Born), 8.7.1959; PA, Ref. 507 Bd. 448.

⁶⁹ FÉAUX DE LA CROIX (wie Anm. 40), S. 237ff.

⁷⁰ Ebd., S. 236f.

⁷¹ Ergebnisprotokoll der Delegationsleitersitzung, 21.4.1959; PA, Ref. 204 Bd. 66.

⁷² Vermerk (Lahr) für Minister, 5.6.1959.; PA, Ref. 204 Bd. 25.

Bei ihrem Gespräch im Juli 1959 einigten sich die beiden Außenminister über eine Rückgabe aller besiedelten Gebiete.⁷³ Auf einem zusätzlichen Treffen im Januar 1960 beschlossen beide Politiker das strittige, da gleichermaßen von Niederländern und Deutschen bewohnte, Gebiet um Wyler zu teilen. Der Wohnsitz von 23 der insgesamt 76 bundesdeutschen Staatsangehörigen Wylers lag damit endgültig in den Niederlanden.⁷⁴ Im als Grenzvertrag titulierten Teil des Ausgleichsvertrages wurde schließlich mit Hilfe umfangreichen Kartenmaterials der, im Zuge einer Verbesserung vielfach geänderte, Verlauf der Grenze festgelegt. Die Zahlung für die Investitionen des Königreichs in den Verwaltungsgebieten in Höhe von rund 20 Mio DM wurde in die Pauschalsumme des Finanzvertrags integriert. Mit dem Inkrafttreten des Ausgleichsvertrags gehörten wieder 94% der 1949 abgetrennten Flächen zum deutschen Hoheitsbereich.

Auch das Ems-Dollart-Problem wurde vorwiegend im deutschen Sinn gelöst. Nach der Zwangspause der Verhandlungen kam man überein, sich um eine faire Lösung, in Hinblick auf den Wettbewerb zwischen Emden und Delfzijl, zu bemühen. Hierzu fanden am 29. April in Groningen und am 11. Juni 1959 in Bad Pyrmont direkte Gespräche zwischen Vertretern beider Häfen statt. Das in einer Niederschrift festgehaltene Ergebnis sah vor, den jeweils anderen Hafen als Versorgungshafen der ortsansässigen Industrie anzuerkennen, und alle Maßnahmen zu unterlassen, den bestehenden Zustand zu verändern. Mindestens einmal im Jahr sollte eine Konferenz der Hafenverwaltungen zur gegenseitigen Abstimmung stattfinden.⁷⁵ Diese Pyrmonter Erklärung wurde als Briefwechsel der Außenminister dem Ems-Dollart-Vertrag beigelegt. Dieser sah - bei Ausklammerung der Grenzfrage - eine Verteilung der Strombauaufgaben 'nach Objekten' vor. Eine ständige Emskommission sollte über wasserwirtschaftliche Fragen beraten und Empfehlungen an die Regierungen aussprechen. Für Streitfälle wurde ein besonderes Schiedsgericht geschaffen. Eindeichungen im Dollartbecken wollte man nur im gegenseitigen Einverständnis vornehmen. Darüber hinaus einigte man sich auf eine Reihe von Detaillösungen auf den Gebieten Seezeichen, Strompolizei und Grenzaufsicht.

Im Bereich der 'Finanzfragen' gelangte man zu einem Kompromiß, wobei von beiden Parteien deutliche Zugeständnisse gefordert wurden: Im Juni 1958 hatte der niederländische Außenminister noch eine Pauschalsumme von 430 Mio Gulden (ohne Wiedergutmachungsleistungen) gefordert, während Bonn bestenfalls bereit

⁷³ Direktiven der Außenminister an die Delegationsleiter, 7.7.1959; PA, Ref. 507 Bd. 412. Schreiben v. Brentano an Kopf, 10.7.1959; PA, Ref. 204 Bd. 25.

⁷⁴ Das Ergebnis wird referiert in: Schreiben Lahr an Staatskanzlei NRW, 27.1.1960; PA, Ref. 507 Bd. 417.

⁷⁵ Niederschrift über die deutsch-niederländische Besprechung in Bad Pyrmont über die Zusammenarbeit der Häfen Delfzijl und Emden, 11.6.1959; NdsHStA Nds Z 50 Acc 96/88 Nr. 728.

war, etwa 20% hiervon zu zahlen.⁷⁶ Im Januar 1959 schlug Lahr eine Pauschalsumme von 75 Mio DM vor. Auf niederländischer Seite war man hierüber sehr enttäuscht, woran sich auch nach dem März-Angebot der Bundesregierung, das in der Wiedergutmachungsfrage den Durchbruch ermöglichte, nichts änderte.⁷⁷ Im Haag hatte man erkannt, daß, nach Abzug der Entschädigungsleistung (125 Mio DM) von der vorgeschlagenen Gesamtzahlung von 200 Mio DM, exakt das alte Angebot bestehen blieb. Erst als die Niederlande Ende April indirekt die Hallstein-Doktrin ins Spiel brachten, war die Bundesregierung zu einer Annäherung bereit. Den Haag hatte argumentiert, daß die Auslandsbonds nach 1945 restituiert worden wären, wenn sie greifbar gewesen wären. Da sich der Großteil der Papiere aber im Osten Berlins befunden habe, zur DDR (an die man von der UdSSR verwiesen worden sei) aber keine diplomatischen Beziehungen bestünden, sei dieser Weg entfallen.⁷⁸

Schrittweise begann daraufhin Bonn die Pauschalsumme zu erhöhen: Lahr schlug Ende April 220 Mio DM, von Brentano Anfang Juli 260 Mio DM und Bundesfinanzminister Etzel Mitte November 275 Mio DM vor.⁷⁹ Die deutsche Bereitschaft, erheblich mehr als geplant zu zahlen, hatte ihre Ursache auch in der weiterhin zögernden Haltung Den Haags in der Frage der Rückgabe der Auftragsverwaltungsgebiete. Zudem hatte Adenauer erneut eine Erhöhung befürwortet, da sich dies "anderweitig gut bezahlt" machen werde.⁸⁰ Erst im Januar 1960 einigte man sich schließlich (Den Haag hatte am Ende strikt an 290 Mio DM festgehalten) auf 280 Mio DM, zahlbar in drei Jahresraten.⁸¹ Dem Charakter der Pauschale entsprechend, wurden im Finanzvertrag, ohne eine präzise Aufschlüsselung der Zahlung vorzunehmen, nur die hiermit abgegolteten Forderungen genannt. In einer Schlußquittung (Art. 15) verpflichteten sich die Niederlande, "künftig an die Bundesrepublik Deutschland nicht mit dem Verlangen nach Regelung ähnlicher Forderungen oder Ansprüche, die aus dem Kriege und der Besetzung herrühren, heranzutreten."

⁷⁶ Protokoll (mit dem ndl. Außenministerium abgestimmt) der Besprechung zwischen Luns und v. Brentano, 23.6.1958; PA, Ref. 507 Bd. 411. Ergebnisprotokoll der Ressort Sitzung im AA, 26.9.1958; PA, Ref. 204 Bd. 38.

⁷⁷ Kurzprotokoll des Gesprächs zwischen Lahr und van Houten, 27.1.1959. Vermerk (Lahr) für Minister, 20.3.1959; PA, Ref. 204 Bd. 39.

⁷⁸ Memorandum der Regierung der Niederlande, 23.4.1959; PA, Ref. 204 Bd. 40.

⁷⁹ Aufzeichnung (Lahr) für Minister, 23.4.1959. Schreiben van Houten an Lahr, 25.9.1959. Schreiben Etzel an Zijlstra, 30.11.1959; ebd.

⁸⁰ Schreiben Bundeskanzleramt (Vialon) an Etzel, 7.11.1959; BA B 126/9149 H. 4.

⁸¹ Protokollskizze (Jungfleisch), 23.1.1960; PA, Ref. 507 Bd. 414.

In der Frage der Traktatsländereien konnte die Bundesregierung hingegen nur geringe Zugeständnisse erreichen: Die erzielte Einigung vom Oktober 1959 sah schließlich den Verkauf von 960 ha zum Preis von 2,5 Mio Gulden an die (als Vermittlungsstelle fungierende) Deutsche Bauernsiedlung G.m.b.H. in Düsseldorf vor. Von der Provinz Groningen und der Gemeinde Bergen sollten zusätzlich 311 ha veräußert werden. Beide Regierungen versicherten, weiteren Grundstückskäufen privater Natur wohlwollend gegenüber zu stehen. Derartige Verträge sollten im alleinigen Ermessen der deutschen und niederländischen Interessenten liegen. Die gesamte Vereinbarung wurde als eigenes Kapitel in den Grenzvertrag integriert. Ein Schlußprotokoll legte darüber hinaus die fortdauernde Gültigkeit der Vorzugsbedingungen der Traktate des 19. Jahrhunderts fest.

Bieten die bislang geschilderten Gespräche bereits ein kompliziertes Geflecht interner und bilateraler Erörterungen auf verschiedenen Ebenen, so verstärkt sich dieser Eindruck noch wesentlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß parallel noch über weitere Fragen beraten wurde. So verhandelte man über die Ausgestaltung des Grenzgewässerrechts, den Ausbau der grenzüberschreitenden Verkehrswege, die Betreuung von Kriegsgräbern und die Rheinschifffahrt. Während für die ersten drei Komplexe durchaus tragfähige Lösungen erzielt werden konnten, einigte man sich bei der Rheinschifffahrt lediglich über das zukünftige, gemeinsame Vorgehen. Der Streitpunkt sollte nach weiteren Konsultationen, auch im Rahmen der EWG, dem Urteil des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag unterworfen werden.

Neben diesen offiziellen Erörterungspunkten wurden auch Themen *außerhalb der Tagesordnung* beraten. Es handelte sich durchwegs um besonders öffentlichkeitswirksame Fragen. Etwa tauchte hier die mögliche *Begnadigung deutscher Kriegsverurteilter* in den Niederlanden wieder auf. In Bonn hatte man zu Beginn der Ausgleichsverhandlungen bewußt auf eine Benennung dieser Frage als Erörterungsgegenstand verzichtet. Selbst auf inoffizieller Ebene wahrte Den Haag aber größte Zurückhaltung. So sah die niederländische Regierung keine Möglichkeit die letzten fünf Inhaftierten, die als "besonders schwere Fälle" bezeichnet wurden, zu begnadigen.⁸² Von Brentano lehnte es schließlich Lahr gegenüber ab, wie früher geplant, am Rande der Vertragsunterzeichnung im April 1960, das Problem anzusprechen. Er untersagte auch dem deutschen Delegationsleiter, entsprechend tätig zu werden.⁸³ Die beiden letzten als Kriegsverbrecher verurteilten Deutschen wurden - Bestrebungen Anfang der 70er Jahre waren gescheitert - im Januar 1989 aus dem Gefängnis in Breda entlassen.⁸⁴

Die übrigen, außerhalb der Tagesordnung erörterten, Probleme waren entschieden privater Natur, und entbehren nicht einer gewissen Skurrilität: Zum einen handelte es sich um eine *Entschädigung für Prinz Bernhard der Niederlande*, zum anderen um einen *Ausgleich für das Haus Hohenzollern*.

⁸² Schreiben Lahr an Gruenagel, 9.9.1959; BA B 305/231.

⁸³ Schreiben Lahr an Zentrale Rechtsschutzstelle, 21.4.1960; ebd.

⁸⁴ H.J.G. BEUNDERS/H.H. SELIER, *Argwaan en profijt. Nederland en West-Duitsland 1945-1981*, Amsterdam 1983, S. 28f. WIELENGA (wie Anm. 2), S. 450.

Der Ehemann der niederländischen Königin Juliana entstammte dem Hause Lippe-Biesterfeld, das 1918 die Herrschaft über den lippischen Staat verloren hatte. 1919, 1936 und 1938 waren in einem Übereinkommen, einem Schiedsvertrag bzw. -spruch die daraus resultierenden rechtlichen Umstände geregelt worden. Mit der Begründung, die auf ihn angewandten Rechtssätze stellten Entziehungsmaßnahmen dar, forderte der Prinz nach 1945, knapp 1,5 Mio DM als Ablösung bzw. Nachzahlung seiner rückständigen Apanagen. Er sprach darauf auch Adenauer am Rande der Außenministerkonferenz im November 1953 "in sehr ausführlicher und unverblümter Form"⁸⁵ an. In Bonn war man durchaus bereit, dem Prinzen entgegenzukommen. Mehrere Lösungsmöglichkeiten scheiterten in den nächsten Jahren jedoch, da keine Gewähr für absolute Vertraulichkeit bestand. Im Rahmen der Ausgleichsverhandlungen erklärte sich die Bundesregierung schließlich bereit, Den Haag bei der Zahlung der ersten Rate der Globalsumme, "1 Million DM zur Regelung von Streitfällen, die in dem Finanzvertrag keine Regelung gefunden haben, zur Verfügung" zu stellen. Die Verwendung des Betrags sollte im freien Ermessen der Niederlande liegen, diese müßten auch "die politische Verantwortung" übernehmen.⁸⁶

Der Ausgleich für das Haus Hohenzollern stand im Zusammenhang mit dem Wohnsitz des letzten deutschen Kaisers, Wilhelm II., im niederländischen Exil. Für das, mit Hilfe der preußischen Regierung erworbene und mit Mobilien aus Berliner und Potsdamer Schlössern ausgestattete, Huize Doorn (ein Landsitz von 60 ha Größe) war den Erben nach dem Tod Wilhelms ein Erbschaftssteuerbescheid zugestellt worden. Andererseits konnten die Hohenzollern über den Besitz aber nicht verfügen, da er nach Ende des Krieges als 'Feindvermögen' beschlagnahmt worden war. Die Einigung vom Februar 1960 sah vor, die bestehende Steuerschuld niederzuschlagen, historische Stücke (wie z.B. 22 Schnupftabakdosen Friedrichs II.) nach Schloß Charlottenburg in Berlin zu überführen, und private Gegenstände der Familie zu überlassen.

Ist die Bereitschaft der niederländischen Regierung, ein Mitglied des regierenden Herrscherhauses bei der Durchsetzung privater Ansprüche zu unterstützen, noch verständlich, so muß das Engagement der Bundesregierung für das Haus Hohenzollern doch erstaunen. Der Öffentlichkeit wollte Bonn dies denn auch nicht zumuten. Als Den Haag nämlich eine Verankerung der, in zwei vertraulichen Briefwechseln niedergelegten, Bestimmungen im Text des Ausgleichsvertrages forderte, lehnte Lahr entschieden ab: "Wenn dies geschieht, würde für uns und für Sie eine peinliche Lage entstehen, die zu vermeiden stets unsere gemeinsame Absicht gewesen ist."⁸⁷

⁸⁵ Vermerk Ref. 302, 3.10.1955; PA, Ref. 507 Bd. 439.

⁸⁶ Ergebnisprotokoll der Sitzung der Delegationsleiter, 2.9.1959 (Entwurf Bonns als Anlage); PA, Ref. 204 Bd. 66. Aufzeichnung Deutsch-holländische Verhandlungen, undatiert (vor Juli 1959); PA, Ref. 507 Bd. 412.

⁸⁷ Schreiben Lahr an van Houten, 8.3.1960; PA, Ref. 507 Bd. 411.

Die zuletzt genannten Punkte stellen gewiß nicht zentrale Fragen der deutsch-niederländischen Beziehungen in den 1950er Jahren dar. Ihre Behandlung im Rahmen der Ausgleichsverhandlungen zeigt aber deutlich, den erklärten Willen beider Seiten, eine umfassende Lösung zu erzielen, einen Schlußstrich zu ziehen.

Das Projekt der Ausgleichsverhandlungen war mit der Unterzeichnung des Mantelvertrags und der fünf Teilverträge (Grenz-, Ems-Dollart-, Finanzvertrag, Rheinschiffahrtsvereinbarung, Kriegsgräberabkommen) am 8. April 1960 in Den Haag noch nicht beendet. Vielmehr traten während der Ratifizierungsdebatte neue Probleme auf.

Die Behandlung in der Bundesrepublik vollzog sich in bemerkenswert geschäftsmäßiger Weise und ohne Überraschungen. Nach Beratungen in den zuständigen Ausschüssen befaßte sich das Plenum des Parlaments am späten Abend des 4. Mai 1961 in zweiter und dritter Lesung mit dem notwendigen Zustimmungsgesetz zum Vertragswerk. Lediglich vier Redner meldeten sich mit kurzen Beiträgen zu Wort. Einziges Thema der Debatte war die Teilung des Wyler-Gebiets. Nachdem man sich fast ebenso lang mit Geschäftsordnungsproblemen wie mit der Materie selbst beschäftigt hatte, wurde das Gesetz mit Mehrheit gebilligt.⁸⁸ Auch der Bundesrat stimmte der Vorlage in seiner Sitzung am 26. Mai 1961 - bei Stimmenthaltung der niedersächsischen Landesregierung - mehrheitlich zu.⁸⁹

Anders dagegen das Bild in den Generalstaaten: Anfang Februar 1961 überwies Königin Juliana den Entwurf des Durchführungsgesetzes der Zweiten Kammer der Niederlande, sowie den Parlamenten von Surinam und der niederländischen Antillen.⁹⁰ Während die Parlamente der überseeischen Gebiete Ende April bzw. Anfang August 1961 ihre Zustimmung mitteilten, setzte das niederländische Parlament noch im Februar eine besondere Kommission ein.⁹¹ Bei deren Beratungen tauchten dann erhebliche Bedenken gegen eine mögliche Auslegung von Art. 10 des Finanzvertrags sowie über die Frage der Ausbeutung von Bodenschätzen in der Emsmündung auf. Dies führte zur erneuten Aufnahme bilateraler Gespräche.

Nach Art 10 (1-3) des Finanzvertrags garantierte Den Haag, daß niederländische Aktiengesellschaften, deren Anteile komplett oder zum Großteil Deutschen gehört hatten und die durch die Feindvermögensgesetzgebung auf das Königreich übergegangen waren, "ihre bei Inkrafttreten dieses Vertrages in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin befindlichen Vermögenswerte den vormaligen deutschen Aktionären oder ihren Rechtsnachfol-

⁸⁸ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode, 158. Sitzung, 4.5.1961, S. 9161f.

⁸⁹ Verhandlungen des Bundesrats, 233. Sitzung, 26.5.1961; S. 138.

⁹⁰ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer Zitting 1960-1961 - 6250 (R 214), Nr. 1; 2.

⁹¹ Ebd., Nr. 5; 6. Handelingen Tweede Kamer 44ste Vergadering, 21.2.1961, S. 483.

gern zur freien Verfügung zu stellen".⁹² Den Haag befürchtete, daß eventuellen Klägern vor bundesdeutschen Gerichten Ansprüche auf dieser Basis zuerkannt werden könnten. Die damit entstehenden Belastungen würden aber die durch den Finanzvertrag erhaltenen Leistungen bei weitem übertreffen. Konkreter Anlaß war der Fall der Algemeene Kunstzijde Unie N.V. (AKU). Einige Aktionäre, deren Papiere 1945 beschlagnahmt worden waren, hatten Zweifel geäußert, ob von der Enteignung auch die außerhalb des niederländischen Hoheitsgebiets belegenen Bestandteile des Gesellschaftsvermögens erfaßt worden seien. Obwohl der Bundesgerichtshof eine entsprechende Klage im Dezember 1956 als unzulässig zurückgewiesen hatte, befürchtete Den Haag jetzt die Anwendung der sog. 'Spaltungstheorie' (Aufteilung des Besitzes der Aktiengesellschaften unter territorialen Gesichtspunkten). Da man in Bonn die niederländischen Befürchtungen nicht als völlig unbegründet ansah, stand man einer Präzisierung durchaus wohlwollend gegenüber. Nach Gesprächen zwischen den beiden Außenministerien im Sommer 1961 einigte man sich daher auf die Abfassung eines Zusatzabkommens zum Finanzvertrag. Hierin wurden "alle Ansprüche wegen der durch die Niederländische Regierung vorgenommenen Enteignungen deutscher Vermögenswerte ausgeschlossen".⁹³

Ebenfalls mit einem Zusatzabkommen (zum Ems-Dollart-Vertrag) legte man den Streit hinsichtlich der Bodenschätze in der Emsmündung (v.a. Erdöl und Erdgas) bei. Die besondere Schwierigkeit beruhte auf der geographischen Lage der Förderfelder und der Ausklammerung des Grenzverlaufs durch den Ems-Dollart-Vertrag. Das Ergebnis trug der engen multilateralen Zusammenarbeit Rechnung. Zwar zog man eine 'Linie' zur Abgrenzung der deutschen bzw. niederländischen Rechts hoheit, beiden Seiten sollten aber, dessen ungeachtet, der 'gleiche Anteil' an den insgesamt gewonnenen Stoffen zustehen (Art. 5). Der gemeinsame Wille, den Weg zur Ratifizierung des Gesamtvertrages frei zu machen, ermöglichte, nach verhältnismäßig kurzer Beratungsdauer, die Unterzeichnung der Zusatzabkommen durch die Delegationsleiter am 14. Mai 1962.

Den Durchbruch in den Generalstaaten brachten aber auch die Zusatzabkommen zunächst nicht. So war die Beurteilung des Vertrags durch die Sonderkommission in einem Zwischenbericht vom 18. Juli 1962 geradezu vernichtend: Kein einziges Verhandlungsthema sei zur völligen eigenen Zufriedenheit gelöst worden. Vielmehr würden Den Haag erhebliche Konzessionen abverlangt. Eine Reihe von Problemen bleibe weiterhin ungelöst. Die finanzielle Entschädigung wurde, angesichts der hohen Verluste im 2. Weltkrieg, als völlig unzureichend angesehen. Die Bundesrepublik sei offenbar nicht bereit, die moralische Schuld der Vergangenheit anzuerkennen und das geschehene Unrecht wieder gut zu machen. Insgesamt könne von einer 'Generalbereinigung' keine Rede sein.⁹⁴

⁹² BT-Drucksache III/2341, S. 176.

⁹³ Aufzeichnung (v. Haefen), 9.8.1961; PA, Réf. 507 Bd. 448.

⁹⁴ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer Zitting 1961-1962 - 6250 (R 214), Nr. 8.

Die Regierung antwortete, dem parlamentarischen Brauch entsprechend, auf den Bericht mit der Memorie van Antwoord vom 9. Oktober 1962. Das ausführliche 22-seitige Papier, das vom Ministerpräsidenten, acht Fachministern und zwei Staatssekretären unterzeichnet war, ging detailliert auf die einzelnen Kritikpunkte ein, und suchte das Ergebnis als wesentliche Verbesserung des status quo darzustellen. Daneben betonte die Regierung die Notwendigkeit, mit der Bundesrepublik auf europäischer und atlantischer Ebene zusammenzuarbeiten. Hierfür müsse ein Strich unter die Vergangenheit gezogen werden.⁹⁵

Als raffinierter Schachzug erwies sich, daß als Anlage der Bericht der *Commissie van advies inzake uitkeringen ten gunste van Nederlandse slachtoffers van de nationaalsocialistische vervolging* veröffentlicht wurde.⁹⁶ Dieses Gremium unter der Leitung des früheren Ministerpräsidenten Drees hatte Vorschläge erarbeitet, wie die für die Wiedergutmachung gewährten Gelder verteilt werden sollten. Auf diesem Weg erfuhren die Betroffenen erstmals Details der zu erwartenden Leistungen. Eine Ablehnung des Vertragswerks wurde somit fast unmöglich.

Der Schlußbericht der Sonderkommission vom 15. Januar 1963 fiel so auch - in knapper Form - wesentlich gemäßigter aus.⁹⁷ Die Zweite Kammer setzte das Vertragswerk Mitte Februar 1963 zur endgültigen Beschlußfassung auf die Tagesordnung. Während sich bei der Ratifizierungsdebatte im Bundestag nicht einmal 1% der Abgeordneten beteiligt hatten, meldete sich hier während der dreitägigen Debatte etwa 1/7 der Abgeordneten mit, zum Teil mehrfachen Redebeiträgen zu Wort. Der Ministerpräsident sprach ebenso, wie Außenminister Luns, Staatssekretär van Houten und eine Reihe weiterer Minister. Erneut wurde sowohl die Höhe der deutschen Entschädigungsleistung bemängelt, wie auch, daß im Vertrag kein Eingeständnis moralischer Schuld zu finden sei: "Dit hele verdrag draagt geen spoor van enige poging tot het delgen van morale schuld, van begrip dat men niet als moreel gelijkwaardige partners tegenover elkaar staat. Het is een Generalbereinigung, een oplossing van problemen over en weer, waar het helemaal alleen gaat om het do ut des, een keihard zaken doen en in dat zaken doen trekt Duitsland zeker niet aan het kortste eind."⁹⁸

Darüber hinaus zeigte es sich, daß es der Regierung schwer viel, den Ausgleichsvertrag als Baustein für eine engere Zusammenarbeit in Europa zu interpretieren. Eine Reihe von Abgeordneten führte als Gegenargument die intensive deutsch-französische Zusammenarbeit an, die durch den Elysée-Vertrag vom 22. Januar offenkundig geworden sei. Angesichts der anti-britischen Europapolitik de

⁹⁵ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer Zitting 1962-1963 - 6250 (R 214), Nr. 9.

⁹⁶ Ebd., Nr. 10.

⁹⁷ Ebd., Nr. 13.

⁹⁸ Bruins Slot (A.R.P.), Handelingen Tweede Kamer 44ste vergadering 19.2.1963, S. 703.

Gaulles (in seiner Pressekonferenz vom 14. Januar hatte er einen EWG-Beitritt Großbritanniens kategorisch abgelehnt), könne diese Entwicklung keineswegs positiv beurteilt werden. Dennoch stimmte die Zweite Kammer am 21. Februar 1963 dem Vertragswerk mit 84 gegen 23 Stimmen zu.⁹⁹ Anfang Mai ließ schließlich auch die Erste Kammer, nach ebenfalls äußerst reger Debatte, die Vorlage mit 43 gegen 18 Stimmen passieren.¹⁰⁰

Es blieb schließlich dem Bundestag überlassen, den Gesamtprozeß mit der Billigung der Zusatzverträge abzuschließen.¹⁰¹ Die drei Westalliierten gaben - für 'Deutschland als Ganzes' verantwortlich - mit gleichlautenden Noten vom 18. Juni 1963 ihre Zustimmung zum Grenzvertrag.¹⁰² Damit war der Weg frei, um den Ausgleichsvertrag zum 1. August 1963 - 18 Jahre nach Kriegsende, 12 Jahre nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen und über 6 Jahre nach dem Beginn offizieller Verhandlungen - in Kraft zu setzen.¹⁰³

Der Langwierigkeit des Projekts und aller Kritik zum Trotz läßt sich konstatieren, daß mit dem Abschluß des Ausgleichsvertrags die bilateralen Beziehungen zwischen Den Haag und Bonn auf eine neue Basis gestellt wurden. Die Diskrepanz zwischen enger multilateraler Kooperation und vorherrschender Anormalität im bilateralen Bereich wurde zumindest abgeschwächt. An die Stelle der Geschäftsmäßigkeit trat eine Form von Normalität. Nun lassen sich Beziehungen zwischen Menschen und Staaten nicht durch einen Federstrich auf ein qualitativ höheres Niveau befördern. Dennoch fällt auf, wie wenig Euphorie auf beiden Seiten über den Vertragsabschluß aufkam. Man wird hierfür im wesentlichen vier Gründen verantwortlich machen dürfen.

Auf beiden Seiten herrschte eine gewisse Erschöpfung vor. Die Gesamtverhandlungen hatten sich doch zusehens zu einem Mammutprojekt entwickelt. Ein Vergleich macht dies deutlich: Gegenüber anderen Staaten benötigte Bonn bis zu drei Verträge, um ein ähnliches Ergebnis zu erzielen.

In der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik spielte das Verhältnis zu den Niederlanden lediglich eine geringe Rolle. Selbst die Frage der Auftragsverwaltungsgebiete oder der Traktatsländereien wurde nur von, zumeist lokalen,

⁹⁹ Debatte: Handelingen Tweede Kamer 44ste - 46ste vergadering 19.-21.2.1963, S. 676ff. Abstimmungsergebnis: S. 738f.

¹⁰⁰ Debatte: Handelingen Eerste Kamer 35ste - 36ste vergadering 2.5./7.5.1963, S. 378ff. Abstimmungsergebnis: S. 423.

¹⁰¹ Verhandlungen des Bundesrats, 252. Sitzung, 21.12.1962, S. 286f.; Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 4. Wahlperiode, 76. Sitzung, 15.5.1963, S. 3718f.

¹⁰² Schreiben AA (Abt. 5) an BMWi, BMF und BMJ, 3.7.1963; PA, Ref. 507 Bd. 448.

¹⁰³ Bekanntmachung über das Inkrafttreten; BGBl. II, 1963, S. 1078.

Interessengruppen diskutiert. Wie in der Außenpolitik Adenauers gehörte die Priorität den Beziehungen zu Frankreich und den Vereinigten Staaten.

In den Niederlanden war man enttäuscht über die Form des Ausgleichsvertrages. Die Tatsache, daß man sich auf ein do-ut-des-Geschäft und damit gleichsam eine Verrechnung der eigenen moralischen Ansprüche einlassen mußte, schmerzte sehr. Hieran änderte nur wenig, daß Den Haag mit den Auftragsverwaltungsgebieten einen starken Trumpf besessen hatte, und diesen auch durchaus gekonnt einzusetzen verstand. Auf diese Weise, und weil Den Haag früh bereit war, aus der Front der Demarchestaaten auszuscheiden, konnte das Königreich noch ein vergleichsweise gutes Ergebnis erzielen. Es hatte sich aber, bedingt durch die Bonner Verhandlungsführung, eines streng pragmatisch-realpolitischen Ansatzes bedienen müssen. Moralische Argumente blieben dagegen weitgehend außen vor.

Letztlich bleibt festzuhalten, daß mit dem Ausgleichsvertrag ein Schlußstrich unter die Vergangenheit gezogen werden sollte. Das Dokument trug daher einen stark vergangenheitsorientierten Charakter. Dagegen fehlte etwa ein Element wie das im Elysée-Vertrag begründete deutsch-französische Jugendwerk, das mit seinem Austauschprogramm für die langfristige Aussöhnung beider Völker von nicht zu unterschätzender Bedeutung wurde. Um es mit einem Bild auszudrücken: Das schwer beschädigte Haus der deutsch-niederländischen Beziehungen war, nachdem man lange Zeit nur Ausbesserungsarbeiten an der Fassade vorgenommen hatte, von Grund auf renoviert worden. An die Inneneinrichtung des Gebäudes hatte man allerdings noch nicht gedacht.