Horst Lademacher

Zwischen Bismarck und Napoleon: Das Problem der belgischen Neutralität von 1866–1870

Bei einer Überschau über die Entwicklung der belgischen Neutralität gilt wohl der Satz des Schweizer Völkerrechtlers Max Huber, der feststellt, daß die Frage nach dem, was über das Recht hinausgehe oder was gerade noch damit vereinbar sei, für das Völkerrecht seine besondere Bedeutung habe, weil dieses in sehr vielen Punkten unsicher sei und die richterliche Entscheidung und die Exekution schwierig oder unmöglich zu erreichen seien. Wenn es sich gar wie im Kriege um ungeheure Spannungen und größte Gegensätze der Interessen handle, dann enthalte die Möglichkeit, eine Rechtsbeziehung aufrechtzuerhalten, weniger eine juristische als eine komplexe politische Problematik. Das gelte ganz gewiß für die Neutralität¹. Für das neutralisierte Belgien wird man Hubers Erkenntnis tatsächlich in ihrer Gänze in Anspruch nehmen können. Und wenn es darüber hinaus bei ihm heißt, daß die Geschichte der Neutralität im großen ganzen eine Leidensgeschichte der Neutralen sei, dann ist diesem Diktum ebenso zuzustimmen². Es ist ganz nüchtern festzuhalten, daß sich die Neutralisierung als Spielform der Gleichgewichts- und Ordnungspolitik Europas letztlich keineswegs als Sicherheitsgarantie, sondern viel eher als eine höchst enge Begrenzung des außen- und innenpolitischen Handlungsspielraums erwies. Es ging recht eigentlich gar nicht so sehr um den Schutz und die Garantie von Souveränität und Integrität eines Staates, sondern um das fortdauernde Erfordernis, das Recht auf staatliche Existenz durch Wohlverhalten nachzuweisen. Daß manche politische Interpreten vor allem der frühen Jahre den Begriff „neutralité“ mit „impuissance“ ausfüllten, sagt einiges über den Status eines neutralisierten Landes aus. Belgien hat das schon in den ersten Jahrzehnten seiner Existenz nachdrücklich erfahren. Da stand doch die Frage zur Erörterung, ob ein neutralisiertes Land sich denn bewaffnen dürfe, ob das Institut „Völkerrecht“ letztlich mehr sein solle als eine „force morale“, und da kamen Animositäten auf, als es um Fragen einer belgisch-französischen Zollunion oder welcher

¹ Max Huber, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Vermischte Schriften IV, 279 f.

² Ebd. 280. Vgl. dazu auch *Hans-J. Morgenthau*, Neutrality and Neutralism, in: *ders.*, *Dilemmas of Politics* (Chicago 1958) 196. „A nation of a second or third rank has a chance to preserve its neutrality vis-à-vis the great Powers only if an approximately equal distribution of power among the latter deters all of them from violating it.“

wirtschaftlicher Verbindung auch immer ging. Solange sich der Freihandelsgedanke noch nicht durchgesetzt hatte, mußte jedes wirtschaftliche Präferenzsystem Argwohn wecken, wenn noch dazu der neutralisierte Staat als eine nationalrevolutionäre Gründung und somit gleichsam als Verstoß gegen die guten Sitten des überkommenen Legitimitätsprinzips begriffen und in die Nähe Frankreichs gerückt wurde. Aber Neutralität war eben nicht nur in der Form umstritten, ob waffenlos als „force morale“ oder bewaffnet als „force matérielle“³, wichtig war, daß auch ihre Tragkraft als Schutzinstitut in Zweifel gezogen wurde. Mitten im Krimkrieg ließ Palmerston im britischen Unterhaus zur Frage des neutralen Status wissen: „... I am not disposed to attach very much importance to such engagements, for history of the world shows that when a quarrel arises and a nation makes war, and thinks it advantageous to traverse with its army such neutral territory the declarations of neutrality are not apt to be very religiously respected.“⁴

Solcherlei Aussagen, die recht rüde über Empfindlichkeiten der internationalen Beziehungen hinwegstiefelten, auch wenn es sich hier um einen jungen Staat handelte, dessen Selbstbewußtsein sich gerade erst zu manifestieren begann, machten aus belgischer Sicht die Mächte dann vor allem zu unsicheren Kantonisten, wenn die alte Front der Heiligen Allianz gegen das revolutionäre Frankreich zerbrach. Und eben das war im Krimkrieg eingetreten. So liegt die eigentliche Bedeutung dieses Krieges auch weniger in der Tatsache, daß Belgien sich aus den Quereilen hat heraushalten können, ja selbst als Friedensmittler auftrat und moralisches Gewicht gewann, sondern in der Beobachtung, die Baron Beyens in einem Aufsatz in der „Revue Generale“ 1923 niedergeschrieben hat: „La guerre d'Orient avait disloqué le concert des anciens ennemis de la France qui régentaient l'Europe depuis 40 ans. C'était le premier coup porté par Napoleon aux traités de 1815.“⁵ Es sollte sich in den 60er Jahren rasch zeigen, daß Belgien durchaus nicht zu den Tabu-Gebilden der europäischen Politik zählte, ja, das Land geriet plötzlich in die Diskussion über Verfügbarkeit zum Nutzen der Großmächte. Wo Palmerston noch zuvor von der Möglichkeit eines Neutralitätsbruchs gesprochen hatte, indem er ein Durchmarschrecht als durchaus begreiflich anerkannte, sprach man in den 60er Jahren in politischen Kreisen schon von einer möglichen Annexion Belgiens durch Napoleon III. Das klang alles wie selbstverständlich in einer Phase, in der die unruhige Prestige-Politik Napoleons III. und die allmähliche Machtzunahme Preußens in Deutschland parallel liefen. In diesem Prozeß von Prestige-Hunger und Machtzunahme, der nicht unbedingt zu einem preußisch-französischen Konflikt führen mußte, sondern durchaus auf Ausgleich gestimmt sein konnte, wurde das neutrale Belgien zum Handelsobjekt herabgestuft. Der britische Prinzgemahl Albert hat in einem Schreiben an Premier Lord Clarendon auf diese Gefahren

³ Dazu grundlegend *Horst Lademacher*, Die belgische Neutralität als Problem der europäischen Politik, 1830–1914 (Bonn 1971), hier vor allem 97–125.

⁴ Hansard's Parliamentary Debates, CXXXVIII (1855) Col. 1748.

⁵ *E. Beyens*, Napoléon III et la Belgique, in: *La Revue Générale* (1923) 8.

einer preußisch-französischen Allianz im Hinblick auf die Umgestaltung der europäischen Karte schon 1861 hingewiesen, wenn er schrieb, daß es für Preußen ein leichtes sein müsse, sich über seine „Eroberungen“ der deutschen Mittelstaaten zu verständigen, wenn es Frankreich das Recht zubillige, Belgien zu annektieren⁶. Es war freilich völlig gleichgültig, ob Ausgleich am Ende eines möglichen preußisch-französischen Konflikts stand oder aber eine Verschärfung dieses Konflikts mit der Möglichkeit des Krieges, in jedem Fall enthielt die preußisch-französische Entwicklung Bedrohungen für Belgien. Schon der italienische Krieg bewies, wie sehr sich die Situation gegenüber den ersten drei Jahrzehnten belgischer Neutralität gewandelt hatte. Die europäische Lage war viel zu unsicher geworden, als daß die allgemeinen Versicherungen über den Wert der belgischen Neutralität für den europäischen Frieden und für das Geständnis der strikten Einhaltung der bisher verfolgten, durchaus traditionellen Politik weiter genügt hätten. Während Preußen im Frühjahr 1859 im Raume Aachen, Frankreich bei St. Omer und Chalons Truppen konzentrierten, Moltke in Berlin einen Plan ausarbeitete, der Belgien als strategisches Vorfeld einbezog, wurde der belgische Gesandte in Berlin über die militärische Kapazität seines Landes für den Fall einer Neutralitätsverletzung befragt – für den Fall zugleich, daß die Garantiemächte anderweitig gebunden waren und ihren Garantieverpflichtungen nicht nachkommen konnten. Es sollte sich übrigens später noch zeigen, daß eine automatisch einsetzende Verpflichtung nicht unbedingt den Vorstellungen belgischer Politiker von der Souveränität eines Landes entsprach⁷. Aber dies stand in jenem Augenblick noch nicht zur Diskussion, vielmehr glaubte die belgische Regierung, sich auf jeden Fall der Garantiebereitschaft Großbritanniens versichern zu müssen. Und da waren offenbar Zweifel an Großbritanniens unbedingtem Willen angebracht, den Verpflichtungen im *casus foederis* in jedem Falle nachzukommen. Da mochte sich der damalige Außenminister Lord Malmesbury zur britischen Garantieverpflichtung zwar bekennen („par ces intérêts permanents, par les principes les plus simples de l'équilibre européen“), aber er legte doch besonderen Akzent auf die bewaffnete Neutralität Belgiens, hob gar den Wert eines allgemeinen umfassenden Verteidigungssystems des Landes hervor, und dies in einer dringlichen Form, die in den Brüsseler Amtsstuben eben hellhörig werden ließ. Da verlangten die Briten detaillierte Übersichten über die Festungsplätze, die Kampfstärke der Garnisonen, die Zahl der Kanonen, die Versorgungs- und Nachschublager für Kriegsmaterial, die Effizienz der Feldartillerie sowie den Mobilisierungszeitraum. Solche Informationen erfüllten einen doppelten Zweck⁸. Zum einen ließ sich leichter die Frage entscheiden, ob überhaupt die Garantieverpflichtung militärisch erfüllt werden mußte, zum anderen konnten britische Militärs einfacher Zeitpunkt und Kampfstärke der eigenen Interventionstrup-

⁶ Nach E. Ollivier, *L'Empire libéral. Etudes, récits, souvenirs*, Bd. VII (Paris o.J.) 479. Schreiben vom 6. Oktober.

⁷ Dazu ausführlich Lademacher, *Belgische Neutralität*, 300–378.

⁸ *Ebd.* 197.

pen bestimmen. Aber in der Frage der eigenen Bewaffnung und beim Festungsausbau erwies sich schon die ganze prekäre Lage des Landes. Mochte man in den 40er Jahren auch voll für die bewaffnete Neutralität eingetreten sein, wenn dies sich nicht ausgewogen nach allen Seiten vollzog, dann konnte Argwohn der anderen auftreten – im vorliegenden Falle bei Frankreich, wenn man im Süden Belgiens die Heeresverstärkungen durchführte und wenn noch dazu das belgische Königshaus von der Pariser Regierung verdächtigt wurde, beim Wiener Hof Preußen dazu zu drängen, gemeinsame Sache mit Österreich zu machen. Die Belgier brauchten ihrerseits einen neuen Handelsvertrag mit Frankreich, da die Industrien im Hennegau und in Flandern nicht in ernste Schwierigkeiten geraten wollten. So galt es also, keinerlei Argwohn in Frankreich zu erwecken. Andererseits: so sehr man sich in jener Phase, auch als der italienische Krieg ausbrach, um Großbritannien bemühte, eine feste Zusicherung über britische Verhaltensweise im Falle einer Verletzung der belgischen Neutralität erging nicht, obwohl sich im britischen Kabinett nach der Abtretung Savoyens und Nizzas an Napoleon III. die Überzeugung endgültig durchsetzte, daß der französische Kaiser tatsächlich eine Hegemonie in Europa anstrebte. Für die britischen Politiker bedeutete diese Grenzverschiebung im Südosten Frankreichs insofern einen Wandel der französischen Politik, als das bisher vorgeführte Prinzip der einfachen Unterstützung nationalstaatlicher Bestrebungen (Cavour) dem „revolutionären“ Prinzip der Erreichung natürlicher Grenzen wich.

Die Gespräche Napoleons mit Bismarck in Biarritz im Oktober 1865, der Thronwechsel in Belgien oder etwa die vielbeachtete Rede Napoleons vom 6. Mai 1865 in Auxerre, in der er sich für eine Unterstützung Preußens gegen Österreich entschied, all dies waren Geschehnisse, die wenig geeignet schienen, Belgien in Sicherheit zu wiegen. Weitere Unsicherheiten traten insofern hinzu, als es zu internen Auseinandersetzungen in Belgien kam, die vornehmlich von der klerikalen Presse gegen Dynastie und staatliche Einrichtungen geführt wurden, was schon um die Jahreswende 1864/65 zu französischen und preußischen Spekulationen über eine Trennung Belgiens in einen liberalen wallonischen und einen katholischen flämischen Teil geführt haben soll. Da wuchs auf belgischer Seite jedenfalls die Ungewißheit, und es folgte bald die nun schon traditionelle Anfrage nach der künftigen Verhaltensweise Großbritanniens. Allein, dabei blieb es 1865/66 nicht. Für die Brüsseler Politik war es wichtig, daß auch Paris wußte, was London dachte. Das heißt, die Pariser Politiker sollten wissen, daß Großbritannien sich für Belgien schlagen werde, wie das etwa im Falle eines Angriffs auf Wales zu erwarten stand. Zwar mochte dann der britische Außenminister Clarendon selbst den belgischen Gesandten in London, van de Weyer, auf fieberhafte französische Tätigkeit in Zeughäusern und Werften hinweisen, die Angriffe französischer Außenpolitiker gegen die belgische Presse anzeigen, hinter denen man gar einen Vorwand für etwaige spätere Unternehmungen vermutete – er sperrte sich jedoch, bindende Erklärungen zugunsten Belgiens abzugeben. Wie gering in der internationalen Politik

die Verträge von 1839 veranschlagt wurden, zeigt die Tatsache, daß diese Verträge gar nicht einmal mehr zur Sprache kamen, vielmehr versuchte die belgische Regierung, das Londoner Kabinett aufgrund einer neuen diplomatisch ausgehandelten Verpflichtung zur Aktion auf dem Kontinent zu zwingen. Das gestaltete sich aus Brüsseler Sicht um so dringlicher, je stärker ein sich abzeichnender preußischer Waffenerfolg gegen Österreich Kompensationsforderungen von Frankreich erwarten ließ. Ein Mann wie Auguste Lambermont, Generalsekretär im Brüsseler Außenministerium und wohl einer der hellstichtigsten belgischen Außenpolitiker, hat sehr wohl gesehen, daß der französische Kaiser auf Dauer eine Störung des europäischen Gleichgewichts durch eine allzu große Machtentwicklung Preußens nicht dulden werde. Unter den gegebenen Umständen boten sich in seiner Sicht mehrere Lösungen an. Entweder Preußen steckte zurück oder Frankreich erhielt territoriale Zugeständnisse. Ein Krieg war eine der möglichen Lösungen, eine andere war für Lambermont eine geheime Absprache zwischen den Mächten. Lambermont bewies Gespür für die Tendenzen der Zeit, denn wenige Wochen nach dieser Äußerung lag dann jenes Papier vor, das Bismarck 1870 bei Ausbruch des deutsch-französischen Krieges geschickt als Enthüllung in der britischen „Times“ veröffentlichen ließ und das dem französischen Prestige einen schweren Schlag versetzte. In dem sog. Benedetti-Vorschlag stand einfach zu lesen, daß Frankreich nichts gegen die Einbeziehung süddeutscher Staaten in den preußischen Herrschaftsbereich einwenden werde. Dafür rechne man auf die Unterstützung Preußens beim Erwerb nicht nur Luxemburgs, sondern auch Belgiens. Der handschriftliche Vorschlag Benedettis blieb im Besitz Bismarcks. Als Konzession an Großbritannien war übrigens an die Bildung eines Freihafens Antwerpen nach der Annexion gedacht⁹.

Gerüchte über eine preußisch-französische Abmachung zu Lasten Belgiens machten sehr rasch – schon 1866 – in Brüssel und in London die Runde. Dafür sorgte eine Reihe von Indiskretionen. Bismarck hat die vor allem in London eingelaufenen Gerüchte über diese Abmachungen zum Anlaß genommen, seinen Londoner Gesandten die preußische Konzeption der belgischen Frage zu erörtern. Da blieb in der preußischen Politik eben Frankreich über die sich anbahnende Konsolidierung des Norddeutschen Bundes hinaus ein wichtiger Faktor preußischer Einigungspolitik. Das war eine große Entwicklung, in der Belgien in Bismarcks Vorstellungswelt gewiß nicht den Rang eines unantastbaren, durch Völkerrechtsverträge gesicherten Staates einnahm. Das Land unterlag einem politischen Kalkül, abgesehen davon noch, daß Bismarck eine Gebietserweiterung Frankreichs zu Lasten Belgiens als einen „natürlichen Machtzuwachs“ verstand, wie er für ihn sowohl durch Nationalität und Sprache als durch das defensive System Frankreichs vorgezeichnet wurde. Dahinter stand bei dem preußischen Ministerpräsidenten nicht

⁹ *Ebd.* 200 ff. sowie *J. E. Helmreich, Belgium and Europe. A Study in Small Power Diplomacy (The Hague/Paris 1976) 148 f.*

nur der Wille, ein freundschaftliches Verhältnis zu Frankreich zu erhalten, sondern auch die Ansicht von der geringen „Lebensfähigkeit“ des belgischen Staates. Wesentlich war für den preußischen Ministerpräsidenten freilich die Haltung Großbritanniens im Falle eines etwaigen französischen Ausgreifens nach Belgien. Es sei hier aus dem Schreiben an Bernsdorff vom 14. Januar 1867 zitiert, das möglicherweise am besten die Bismarcksche Konzeption wiedergibt. Es heißt dort: „Aus der Existenz Belgiens eine Existenzfrage für uns zu machen, haben wir keine Veranlassung, wenn eine Nachgiebigkeit nach dieser Seite hin einmal der Preis oder die Bedingung eines für uns und Deutschland notwendigen Verhältnisses zu Frankreich werden sollte. Wir sind natürlich weit davon entfernt, Belgien mutwillig und ohne Not preiszugeben, aber wir dürfen uns nicht verhehlen, daß Umstände eintreten können, in welchen wir, um nicht unter ungünstigen Chancen uns Frankreich gegenüberzustellen, die Vorteile und Nachteile solcher Konzession in ernste Erwägung ziehen müßten. Die Nachteile liegen, wie ich schon oben angedeutet, weniger in dem Verlust Belgiens für uns als in der Gefährdung unserer Beziehungen zu England, welches mit mehr oder weniger Recht fortfährt, einen überwiegenden Wert auf die Erhaltung Belgiens, als ein Moment seiner kontinentalen Politik, zu legen. Aber England hat sich seit einer geraumen Zeit so vollständig in der kontinentalen Politik effaziert, daß wir nicht wissen, wie weit wir dasselbe in unsere eigenen Berechnungen hineinziehen können.“¹⁰ Diese Bemerkungen Bismarcks entsprachen mehr oder weniger den Erfahrungen auch der belgischen Diplomatie in London. Da tat sich doch folgende Situation vor: Großbritannien übte Enthaltsamkeit in kontinentalen Fragen und suchte gar ein freundschaftliches Verhältnis zu Frankreich. Solange die Konstellation so lautete, standen für Preußen auch die durch Frankreich gebotenen Vorteile im Vordergrund, die keine Rücksichtnahme auf die völkerrechtlich garantierte Integrität des Kleinstaates erlaubten. Andererseits ergab sich nach Bismarck aus einer etwaigen britischen Bekundung, sich für die Existenz Belgiens zu schlagen und gleichzeitig die nationale Politik Preußens zu unterstützen, für Preußen die Möglichkeit, eine von Frankreich unabhängige und damit für die staatliche Integrität Belgiens günstige Politik zu führen. Die Chancen für eine solche Entwicklung sah Bismarck in der positiven Haltung der britischen öffentlichen Meinung gegenüber einem geeinigten Deutschland.

Das Für und Wider einer Annexion Belgiens ist in den folgenden Jahrzehnten nie wieder mit einer solchen Intensität erörtert worden wie zu dieser Zeit der ersten Konsolidierung des Norddeutschen Bundes. Im Zusammenhang mit der Neutralisierung Luxemburgs, die hier im einzelnen nicht zu erörtern ist, kam sie noch einmal zur Sprache, abgesehen davon, daß eben diese Luxemburg-Frage erneut zeigte, daß ein völkerrechtliches Institut wie die Neutralität und Neutralisierung offensichtlich nicht jene bindende Kraft hatte, wie es sich die Belgier meinten vorstellen zu müssen. Die Beilegung der Luxemburg-Krise bannte für Belgien die

¹⁰ Hermann Oncken, Die Rheinpolitik Kaiser Napoleons III. von 1863 bis 1870 und der Ursprung des Krieges von 1870/71, Bd. II (Berlin/Leipzig 1926), 183 ff.

Gefahr, zwischen den beiden Kontinentalmächten Preußen und Frankreich aufgelöst zu werden. Dagegen trat die Frage des Wohlverhaltens eines neutralisierten Landes wieder voll in den Vordergrund, als Napoleon den Weg einer Wirtschafts- und Zollunion mit Belgien beschreiten wollte. Eine solche Aktion war nicht neu, hatte doch Louis Philippe in den frühen 40er Jahren einen ähnlichen Versuch gestartet und war er auf die Ablehnung der Mächte und Belgiens gestoßen¹¹. Das Argument aber, eine Zollunion mit Frankreich stehe im Widerspruch zur belgischen Neutralität, galt in jenem Jahre 1868/69 mehr noch als zur Zeit des Bürgerkönigs. An der belgischen Grundeinstellung hatte sich auch gegenüber den frühen 40er Jahren nichts geändert. Sie lautete entsprechend der von Lord Palmerston schon früher geäußerten Befürchtung: „Dans une communauté commerciale entre un grand peuple et un état secondaire il faut que l'un des deux abdique au profit de l'autre une partie de ses attributs souverains.“¹²

Aber nicht nur die Furcht vor einer schleichenden politischen Absorption, nicht allein der Wille, die vertraglich gesicherte, auferlegte Neutralität einzuhalten, auch das Bewußtsein einer in eben dieser Neutralität großgewordenen Wirtschaftsmacht bestimmte die scharf ablehnende Haltung der belgischen Regierung. Diese Abneigung gegen ein und Furcht vor einem „informal empire“ der Franzosen, einer verschleierten Annexion also durch Wirtschafts- oder Militärallianz, schlug auch dort noch voll durch, wo Napoleon alle romanischen Völker in einer dem deutschen Zollparlament ähnlichen zentralen Instanz in Paris zusammenfassen wollte. Die Belgier konnten es einfach nicht glauben, daß sich ein Mann wie Napoleon freiwillig in die Minderheit begeben werde. So hatten französische Versuche, eine Zollunion herzustellen, von vornherein auch nicht den Schein einer Chance. Und Belgien tat gut daran, so zu handeln, waren doch die anderen europäischen Mächte argwöhnische Beobachter napoleonischer Initiative. Das bedeutete jedoch nicht das Ende französischer Unternehmungen. Im Gegenteil, Napoleon schien in seinem Drang nach Norden schier unerschöpflich. Gegen Ende 1868 wurde plötzlich bekannt, daß die französische Compagnie de l'Est mit den belgischen Eisenbahngesellschaften von Groß-Luxemburg und Lüttich-Limburg über einen Verkauf der von diesen Gesellschaften exploitierten Linien verhandelte. Ein solches Projekt bedeutete für Belgien eine in mehrfacher Hinsicht gefährvolle Situation. Wirtschaftliche Nachteile drohten, da eine ausländische Gesellschaft die Verkehrstarife und Frachtraten etwa für luxemburgisches Erz nach Lüttich zum Vorteil der nordost-französischen Industrie festsetzen konnte; militärische und damit politische Gefahr ergab sich, wenn sich Frankreich dieser Linie zum beschleunigten Einmarsch in das Maas-Gebiet bedienen sollte. Die belgische Regierung reagierte prompt. Sie peitschte in Eile ein Gesetz durch, nach dem es den Eisenbahngesellschaften ver-

¹¹ Dazu *Horst Lademacher*, Frankreich, Preußen und die belgische Frage in der Juli-Monarchie, in: *R. Poidevin/H. O. Sieburg*, Aspects des relations franco-allemandes 1830–1848. Actes du Colloque d'Otzenhausen, 3–5 Oct. 1977 (Metz 1978).

¹² Zum Ganzen *Lademacher*, Belgische Neutralität, 222–233 (Zitat 222).

boten war, ohne Zustimmung der Regierung über ihre Strecken oder deren Nutzung zu verfügen. Das führte sogleich zu Äußerungen erhöhter Empfindlichkeit auf französischer Seite. Nicht nur, daß die offizielle französische Presse hinter allem eine belgisch-preußische Entente vermutete, für Napoleon schien auch die Zeit gekommen, an die Belgien-Luxemburg-Politik der Vorjahre anzuknüpfen. Er erteilte Marshall Niel den Auftrag, einen Feldzugsplan gegen Belgien auszuarbeiten. Wenn sich schon Bismarck, wie Napoleon vermutete, daran machte, die süddeutschen Staaten dem Norddeutschen Bund einzuverleiben, dann war der Besitz Belgiens für ihn insofern von besonderer Wichtigkeit, als das Land als Einfallstor in die niederrheinische Tiefebene dienen konnte. Aber abgesehen von diesen neuerlichen Überlegungen über einen Zugriff auf Belgien gleichsam als Kompensation preußisch-deutschen Einheitsstrebens, zählte die französische Definition der belgischen Neutralität ohnehin schon zu den Besonderheiten insofern, als damit Belgien zu einer Anerkennung zumindest einer moralischen Einflußnahme Frankreichs verpflichtet erschien. Solcherlei Aussagen klangen aus dem Munde französischer Diplomaten nachgerade wie eine naturrechtlich gestützte Forderung aus den jüngsten Ereignissen, die Frankreich nach dem preußischen Sieg bei Königgrätz, der Ablehnung der Kompensationsansprüche und dem Ausgleich in Luxemburg offensichtlich so stark benachteiligt hatten. Zur Front der romanischen Völker sollte – strategisch hinreichend zu erklären – Belgien gehören. So stellte sich ein Entgegenkommen in der Eisenbahnfrage für die Franzosen als eine moralische Verpflichtung Belgiens dar. Dieser – übrigens bald in Kommissionsarbeit beigelegte – belgisch-französische Eisenbahnkonflikt offenbarte nicht nur die französische Definition von Neutralität, er führte auch in Berlin zu Spekulationen über die Möglichkeiten preußisch-französischer Vereinbarungen über die Zukunft Belgiens. Der Gedanke an eine Annexion durch Frankreich allein als Kompensation für französisches Desinteresse an der deutschen Einigung war eigentlich schon obsolet geworden, und es tauchte kurz die Überlegung auf, ob man nicht Belgien zu einem Teilungsobjekt machen solle. Das wiederum war abhängig von Großbritannien. Bismarck war nicht bereit, ohne britische Unterstützung für Belgien in die Bresche zu springen, und über die Garantiebereitschaft Großbritanniens gab man sich in Berlin ebensowenig wie letztlich in Brüssel allzu großen Illusionen hin. Solange sich die Londoner Regierung nicht entschieden für die belgische und darüber hinaus preußisch-deutsche Sache engagierte, blieb die Möglichkeit einer friedlichen Regelung zwischen Bismarck und Napoleon auf Kosten Belgiens bestehen. Die Überlegungen aus den Vorjahren wirkten noch fort.

Die Entwicklung in der Diskussion der 60er Jahre bis hin zum Ausbruch des Krieges 1870/71 über die Lage Belgiens ließe sich, wollte man sie schlaglichtartig darstellen, in der Überschrift „Ungewißheit trotz Wohlverhaltens eines neutralisierten Staates“ zusammenfassen. Ungewißheiten, weil zum einen dieses junge Gebilde Belgien, eine aus Revolution entstandene Gründung, durchaus wieder als souveräne politische Einheit von der Landkarte gewischt werden konnte und weil zum

andern – und das lag ein wenig in der Konsequenz der erstgenannten Gedankengänge – die Garantieverpflichtungen aus Verträgen auf jeden Fall nicht bei Großbritannien zu den Selbstverständlichkeiten der Außenpolitik zählten. Bis zum Ausbruch des Krieges 1870/71 hatten die Belgier eigentlich schon alle Ängste und Nöte durchgestanden, die einen neutralisierten Kleinstaat erfassen konnten, gleichviel, ob es sich um Kriegsjahre oder Friedenszeiten handelte. Auf der politischen Tagesordnung Brüssels stand bei Beginn des Krieges recht eigentlich nichts Neues. Es ging darum zu verhindern, daß Belgien Auf- und Durchmarschgebiet für die Kriegsgegner wurde, und es ging vor allem darum, Großbritannien endlich einmal aus der Reserve zu locken. Wohl aus taktischen Gründen kam es für Brüssel darauf an, die Rolle des keinesfalls über die Absichten der Mächte beunruhigten neutralen Staates zu spielen und gegebenenfalls beiläufig den einen Staat über die wohlwollende Haltung des anderen zu informieren und eben dort eine ähnlich wohlwollende Erklärung zu erhalten. Vorsichtig sollte sowohl in Paris als auch in Berlin eine Erklärung über die Wahrung der belgischen Neutralität eingeholt werden – eine Erklärung, die am besten Großbritannien zu fordern in der Lage war, da es damit seinerseits seine Neutralität in der deutsch-französischen Auseinandersetzung verbinden konnte. So jedenfalls lauteten die belgischen Überlegungen. Einmal mehr setzte man auf Ad-hoc-Erklärungen, da die Verträge von 1831/39 offensichtlich nicht mehr recht respektheischend und verpflichtungsträchtig waren. Zugleich versetzte Brüssel die eigene Armee an der Süd- und Ostgrenze des Landes in Bereitschaft, entschlossen, die Integrität und Neutralität des Landes zu verteidigen. Während Brüssel von Paris und Berlin durch ein recht trickreiches Diplomatespiel die gewünschten Erklärungen erhielt, ist Großbritannien als Schutz- und Garantiemacht eigentlich erst durch die Benedetti-Enthüllung in der „Times“ auf den Plan gebracht worden. Plötzlich erinnerten sich britische Diplomaten an Gespräche mit französischen Politikern – Gespräche, die auf jeden Fall eigenwillige Interpretationen von Garantie- und Neutralitätsverträgen enthielten. Solcherlei Reminiszenzen erhielten neues Gewicht. So schrieb dann auch der britische Gesandte Lumley aus Brüssel: „... It is possible, that the fate reserved by France for Belgium should the Emperor be successful in this war is that of Savoy and Nice the honour of being incorporated into the French Empire.“¹³ So war die Benedetti-Affäre praktisch der Ausgangspunkt für den britisch-französischen und britisch-preussisch-norddeutschen Doppelvertrag, in dem sich die britische Regierung verpflichtete, jeweils mit dem einen Kriegsgegner im Falle einer Neutralitätsverletzung durch den anderen militärisch zusammenzuarbeiten. Der Vertrag band Großbritannien nicht über die Grenzen Belgiens hinaus und sollte auch noch 12 Monate nach dem Friedensschluß Gültigkeit haben. Es ist nicht ganz auszumachen, ob diese Doppelvertragsstrategie schließlich auf belgisches Drängen zum Zuge gekommen ist oder ob es sich hier um eine Initiative aus den Reihen des britischen Kabinetts

¹³ Nach ebd. 241.

handelte. Eine Befriedigung des belgischen Schutzbedürfnisses enthielten diese Abmachungen allemal. Ein anderes trat hinzu. Paris und Berlin hatten zuvor nur eine „déclaration conditionnelle“ abgegeben – das bedeutete praktisch, daß Belgien in der Schußlinie blieb oder zum Schlachtfeld werden konnte, wenn einer der kriegführenden Staaten die belgische Neutralität verletzte. Die Frage nämlich, ob der Kriegsgegner sich auf belgischen Boden begeben durfte, falls der andere die Neutralität verletzte, ohne daß hier die Zustimmung der belgischen Regierung erfolgte, war noch höchst umstritten, noch lange nicht ausdiskutiert und sollte in den Jahren unmittelbar vor dem Weltkrieg noch die internationale Politik in höchstem Maße beschäftigen. Sobald aber Großbritannien als dritte Macht auf den Plan trat, war zumindest die Wahrscheinlichkeit höher, daß es gar nicht erst zu einem Neutralitätsbruch kommen und die belgische Regierung einer weiteren Diskussion um die selbständige Verteidigung der Neutralität enthoben sein werde. Die in dem britischen Vorgehen implizierte geringere Wahrscheinlichkeit eines Neutralitätsbruchs war dann auch wohl der Ausgleich für die vom nationalbelgischen Standpunkt aus nicht sonderlich attraktiven Abmachungen, die über vorherige Vereinbarungen mit der belgischen Regierung nichts enthielten. Natürlich war die belgische Problematik mit dem Doppelvertrag nicht ausgestanden. Nachgerade traditionelle Besorgnis setzte sich fort – 1871 noch in Form der Furcht vor dem Friedensschluß. Denn angesichts der deutschen Forderungen auf Straßburg und Metz tauchte in Brüssel die Frage auf, ob nicht die frühere Annexionsfrage erneut sich zu einer Kompensationsfrage zu Lasten Belgiens auswachsen würde. Freilich stand solcher Besorgnis ein Vertrauen in Bismarck gegenüber, der bei den Belgiern nach der Benedetti-Veröffentlichung erheblichen Kredit gewonnen hatte. Da herrschte doch die Überzeugung von Bismarcks Loyalität, das hieß Vertrauen auf die moralische, von keinem Hintergedanken getrübt Integrität, aber auch Vertrauen auf preußisch-deutsche Stärke, die sich konsequente Loyalität erlauben konnte. Jedes andere als loyales Verhalten gegenüber Belgien entbehrte so etwa für den belgischen Gesandten in Berlin auch der logischen Konsequenz echter Staatskunst. Notwendig aber erschien für Deutschland nach Ansicht dieses Belgiens eine kluge, auf das rechte Maß zugeschnittene Staatskunst auch deshalb, weil angesichts der selbst nach Bismarcks Meinung unausbleiblich fortdauernden Feindschaft zwischen Frankreich und Deutschland jeder Gegner des jungen Nationalstaates zugleich zum Partner Frankreichs werden mußte. Mit der Entstehung des deutschen Nationalstaates mochte dann, langfristig gesehen, durchaus eine weitere potentielle Bedrohung erwachsen, unter der Leitung Bismarcks jedoch verdiente dieser Staat nach Brüsseler Ansicht volles Vertrauen.