

## Summary in Dutch

### Samenvatting in het Nederlands

In dit onderzoek staat het herstel van de Nederlands-Duitse economische contacten na de Tweede Wereldoorlog centraal en de gevolgen die dit had voor de door die oorlog uiteraard zwaar belaste politieke relaties. Sinds de late negentiende eeuw waren de Nederlands-Duitse economische relaties zo sterk, dat de economieën van beide landen vaak als wederzijds afhankelijk zijn gezien. Hoewel protectionisme en monetaire problemen deze contacten tijdens het Interbellum ondermijnden, bleef ook toen de wederzijdse afhankelijkheid grotendeels intact.

Over de vraag naar de gevolgen van economische interdependentie voor de politieke relaties tussen twee of meer landen is en wordt veel gedebatteerd, vooral door sociale wetenschappers die vanuit de liberale traditie naar internationale betrekkingen kijken. Binnen de dominante stroming van de (neo-)realisten is er minder aandacht voor zulke contacten. Liberaal denkende wetenschappers menen evenwel dat politieke veiligheid en vrede worden bevorderd door intensieve economische contacten, zeker als die zorgen voor wederzijdse afhankelijkheid. Deze stroming staat daarmee in de traditie van de achttiende eeuwse filosoof Immanuel Kant, die niet alleen stelde dat economische interdependentie vrede bevorderde, maar ook dat een republikeinse staatsvorm –hij bedoelde een staatsvorm waarbinnen de burgers invloed hadden op het beleid – daartoe zou leiden. Als twee landen waarin mensen wat te zeggen hebben economisch van elkaar afhankelijk zijn, leidt dat volgens Kant leiden tot vreedzame relaties. Liberalen stellen niet dat er tussen twee staten die sterk economisch verweven zijn geen oorlog kan ontstaan, maar dat het waarschijnlijker is dat deze landen elkaar terughoudend en politiek correct zullen behandelen.

Volgens moderne sociale wetenschappen die deze theorie aanhangen, is het niet zozeer handel, maar vrijhandel die vreedzame relaties tussen landen bevordert. Interdependentie, hier gedefinieerd als wederzijds profijtelijke relaties, bevordert alleen vreedzame relaties als de economische politiek van de handelspartner het mogelijk maakt de economische voordelen van economische contacten te verkrijgen, zonder geweld te gebruiken. Als twee landen wederzijds afhankelijk zijn, en er bestaat vrijhandel en monetaire stabiliteit tussen hen, dan levert oorlog niets op. Voor (neo-)realisten speelt interdependentie nauwelijks een rol. Zij richten zich vooral op de staat, diens politiek en hoe staten het best kunnen overleven in een anarchistische wereld.

De economische relaties tussen Nederland en Duitsland waren, sinds het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw, zeer intensief. Weliswaar was Duitsland belangrijker voor Nederland dan andersom, maar de export naar de grote buur, die ongeveer 25 procent van de totale Nederlandse export uitmaakte, 262

bedroeg niettemin zo'n vijftien procent van de Duitse import. Bovendien leverde Nederland Duitsland essentiële goederen en diensten, waarbij vooral het transport over de Rijn en de diensten van de Nederlandse havens voor de grote Duitse industriële centra essentieel waren. Tussen de twee wereldoorlogen had Nederland een dominante positie op de binnenlandse Duitse waterwegen, vooral op de beneden-Rijn en was Rotterdam de belangrijkste haven voor het Ruhrgebied en daarmee de grootste Duitse haven. Nederland speelde bovendien een centrale rol in de Duitse voedselvoorziening. Tenslotte financierden Nederlandse banken een groot deel van de Duitse industrie. Duitsland had, kortom, Nederlandse producten nodig.

Intensieve economische contacten hebben onvermijdelijk politieke consequenties. Iedereen die over de Duits-Nederlandse betrekkingen schrijft, merkt op dat de economische relaties van groot belang waren. *Hoe* belangrijk precies blijft meestal echter onduidelijk. In dit proefschrift worden de economische relaties tussen Nederland en Duitsland en de politieke gevolgen daarvan onderzocht in een essentiële periode in de Duits-Nederlandse relaties: de eerste twaalf jaar na de Tweede Wereldoorlog. De interdependentietheorieën spelen daarbij nooit een hoofdrol, maar worden steeds als een leidraad voor de te stellen vragen meegenomen. Het voornaamste probleem met deze theorieën is hoe de veronderstelde economische verwevenheid te meten. Dat er wederzijdse economische contacten in verschillende sectoren bestonden is duidelijk, maar omdat er geen naar landen uitgesplitste cijfers voor diensten voor de relevante jaren bestaan, is economische verwevenheid moeilijk aan te tonen. Niettemin is de interdependentietheorie een bruikbaar middel om de Duits-Nederlandse relaties in de periode tussen 1945 en 1957 te analyseren.

Net als elders in Europa, leefden in Nederland na de Tweede Wereldoorlog sterke haatgevoelens tegen Duitsland. Tijdens de oorlog pleitte W. Chr. Posthumus Meyes, reserve luitenant-kolonel van het Bureau Militair Gezag, ervoor, één procent van alle Duitse mannen tussen de 18 en 55 jaar dood te schieten, om zo het Duitse volk collectief te straffen. Ondanks de haat, was hij daarmee een uitzondering: zowel de Nederlandse Regering in ballingschap in Londen, de illegale pers in bezet Nederland als de Studiegroep voor Reconstructieproblemen opgericht om de Nederlandse regering van advies te voorzien bij naoorlogse vraagstukken, waren ervan overtuigd dat Duitsland na het einde van de Tweede Wereldoorlog een essentiële rol moest spelen bij de wederopbouw. Contacten met het Duitse achterland dienden daarom zo snel mogelijk te worden hersteld. Dit was nog belangrijker voor Nederland dan voor veel andere Europese landen, omdat Nederland er zonder een welvarend Duitsland onmogelijk bovenop zou kunnen komen. Natuurlijk, het nazisme moest worden vernietigd, oorlogsmisdadigers moesten worden berecht 263

en er moest schadevergoeding worden geëist, maar noch van excessieve herstelbetalingen, noch van annexatie kon sprake zijn. Afbraak van de Duitse zware industrie zou slechts het Nederlandse economisch herstel belemmeren.

Deze opvattingen mogen gegeven het tijdstip opmerkelijk zijn, ze zijn goed te verklaren. De grote buur in het oosten was sinds de late negentiende eeuw Nederlands belangrijkste handelspartner. Geschat werd, dat Duitsland tussen 1930 en 1938 gemiddeld 25 procent van de Nederlandse import leverde, en dat was al laag vergeleken bij het Duitse aandeel in de import in het decennium daarvoor. Omgekeerd gold hetzelfde: voor de oorlog ging ruim dertig procent van de Nederlandse export naar Duitsland. Dit betrof voornamelijk agrarische producten. Bovenal leverde Nederland Duitsland essentiële diensten en speelde het via Rotterdam en de Rijn een vitale rol in de doorvoer naar de belangrijke Duitse industriegebieden. Dat Duitse achterland, en vooral het Ruhrgebied, was op zijn beurt van essentieel belang voor Rotterdam en de omringende havens. Tachtig procent van het vervoer in de Maashavens was Duits. De Nederlandse regering in Londen en het grootste deel van de illegale pers beseften daarom dat de handelsbetrekkingen met Duitsland voor Nederland van het allergrootste belang waren: zonder een welvarend Duitsland was herstel van Nederland onmogelijk, zo was vrij algemeen de mening. Niet strenge bestraffing, maar controle door integratie stond voorop. Pas in 1944, toen de Duitsers grote vernielingen aanrichtten in de havens van Rotterdam en Amsterdam, grote delen van Nederland onder water zetten, ten dele zelfs onder zeewater, en het westen van het land gebukt ging onder een dramatische hongersnood, verhardde het Nederlandse standpunt. Dat resulteerde erin, dat vlak na de oorlog de nadruk in het Nederlandse beleid ten opzichte van de voormalige bezetter op wraak en rechtvaardigheid kwam te liggen, waarbij als rechtvaardig werd beschouwd dat Nederland gecompenseerd werd voor de geleden schade. Dit kwam tot uiting in de eis voor compensatie, de teruggave van gestolen goederen en annexaties van aanpalende Duitse gebieden waar landbouw, maar ook mijnbouw mogelijk was. Zo zou Nederland meer economische armslag moeten krijgen. Niettemin was het voor velen in mei 1945 evens duidelijk dat Duitsland een belangrijke rol diende te spelen in het economisch herstel van het Continent in het algemeen en Nederland in het bijzonder. Met enige sympathie voor de Duitsers had dit niets te maken. Duitsers werden gezien als criminelen, bruten, oorlogszuchtig en gevaarlijk. Op puur rationele gronden zette men zich over zijn weezin heen: zonder een economisch gezond Duitsland, was het hoogst onwaarschijnlijk dat Nederland zich na de oorlog economisch zou kunnen herstellen. De economische betrekkingen moesten daarom zo spoedig mogelijk worden hersteld.

In mei 1945 kon van een herstel van de economische betrekkingen echter geen sprake zijn. Duitsland werd bezet door Frankrijk, Groot-Brittannië, Rusland en de Verenigde Staten en 264

bestond niet langer als onafhankelijke, soevereine natie. De vier geallieerde bezettingszones werden elk met enorme problemen geconfronteerd: honger en armoede, miljoenen vluchtelingen, landbouwgrond bezaaid met mijnen, vernietigde steden en infrastructuur, financiële en monetaire chaos en een tot stilstand gekomen economie. De bezetters gingen er bovendien toe over elk een politiek van autarkie in hun zone door te voeren. Handel tussen en met deze bezettingszones was, tot groot ongenoegen van omliggende landen als Nederland, België en Luxemburg, zo goed als onmogelijk. In Nederland was men er van overtuigd dat herstel van de door de geallieerde economische politiek onmogelijk gemaakte contacten een *conditio sine qua non* was, maar slaagden de verschillende naoorlogse Nederlandse regeringen er in de eerste jaren na de oorlog desondanks niet in, een duidelijk beleid uit te stippelen ten opzichte van Duitsland. Den Haag kon niet beslissen of Duitsland gestraft moest worden, of dat het beleid gericht moest worden op een snelle normalisering van de economische contacten. Aan deze ambivalentie zou pas een einde komen in 1948, toen de Amerikanen besloten hun politiek ten aanzien van Duitsland drastisch te wijzigen. Tot dan toe hadden de Amerikaanse en Britse bezettingsautoriteiten, ondanks herhaalde verzoeken vanuit Den Haag daar een einde aan te maken, de Duits-Nederlandse economische contacten voornamelijk belemmerd. Washington en Whitehall wilden dat hun zones zelfvoorzienend zouden zijn omdat alle Duitse invoer, gegeven het feit dat de Duitse uitvoer stagneerde, uiteindelijk door die landen betaald zou moeten worden. Het viel in de Verenigde Staten en vooral in het straatarme Groot-Brittannië uiteraard moeilijk uit te leggen, dat nadat het eindeloos veel geld had gekost om Duitsland te verslaan, de bevolking nu krom moest liggen om dat verslagen Duitsland te voeden. De Westelijke geallieerden wierpen daarom allerlei belemmeringen op voor de Duitse handel van landen die Duitsland wanhopig nodig hadden als economisch partner. De Britten en Amerikanen waren niet geïnteresseerd in de import van Nederlandse goederen. Deze bestonden vooral uit luxe landbouwproducten en daar was geen vraag naar. Bovendien eisten de geallieerden betaling in harde valuta, in het bijzonder dollars, voor aankopen in Duitsland. Omdat Nederland die niet had en niet in staat was ze te verdienen door zijn handel met Duitsland of zelfs door die met de Verenigde Staten of Nederlands-Indië, kon het de kapitaalgoederen en grondstoffen niet kopen het nodig had voor zijn economisch herstel. De Verenigde Staten en Groot-Brittannië beperkten importen uit buurlanden tot een absoluut minimum. De geallieerde bezetters van Duitsland hadden daarbij vooral politieke argumenten. Het valuta-argument kwam herhaaldelijk naar voren. Omdat Duitsland een inconvertibele munt had, moesten de Britten en Amerikanen de weinige importen in Duitsland 265

uit hun eigen schatkist betalen. Daarom waren zij extreem voorzichtig met het besteden van valuta. Dit had grote gevolgen voor de Nederlandse export, Rijnvaart en havendiensten. Omdat het nauwelijks kon exporteren naar Duitsland en geen essentiële buitenlandse valuta kon verdienen, moest Nederland zijn importen terugschroeven. De Amerikaanse politiek, die vanaf 1947 toen de Britse en Amerikaanse bezettingszones opgingen in de Bizone, bepalend was in West-Duitsland, veranderde in 1948. In dat jaar werd duidelijk dat zij en de Britten aan de ene, en de Russen aan de andere kant, het niet eens konden worden over de toekomst van Duitsland. De Verenigde Staten besloten daarop een West-Duitse, zelfstandig functionerende staat in het leven te roepen. De Marshallhulp was daar een belangrijk onderdeel van deze politieke ommezwaai. Samen met de munthervorming van 1948, was deze hulp essentieel voor het economisch herstel van Duitsland.

De Marshallhulp had ook positieve effecten voor Nederland. Het maakte een eind aan het Nederlandse dollartekort en bood daardoor Den Haag de mogelijkheid de politiek van economisch herstel, die op het deviezentekort leek te stranden, op dezelfde voet voort te zetten. Het Marshallplan bood bovendien het vooruitzicht op liberalisering van de inter-Europese handel. Van zo'n liberalisering was Den Haag uiteraard een warm voorstander. Nu Washington voluit koos voor het economisch herstel van Duitsland, maakte Nederland dezelfde ommezwaai. Den Haag concentreerde zich vanaf nu volledig op de normalisering van de Duits-Nederlandse economische betrekkingen en dat werd één van de belangrijkste doelstellingen van de verschillende naoorlogse kabinetten, waarmee ten dele een eind kwam aan de ambivalentie in de Nederlandse politiek van de eerste naoorlogse jaren. Toen eiste Nederland enerzijds annexatie, teruggave van gestolen goederen en herstelbetalingen, terwijl het anderzijds streefde naar een spoedig herstel van de Duits-Nederlandse handelsrelaties. De wens tot wraak botste met de noodzaak de economische betrekkingen op te starten. Bovendien bleef de internationale situatie en de toekomst van Duitsland lange tijd onzeker, wat het moeilijk maakte een duidelijk beleid ten aanzien van de voormalige vijand te formuleren. Pas toen de toekomst van Duitsland minder onduidelijk werd, kon het Nederlandse beleid eenvoudiger worden.

Bevredigende Duits-Nederlandse economische relaties werden echter pas realiteit in september 1949, toen de Amerikanen plotseling besloten de Duitse importen uit Nederland te liberaliseren. Het zou één van de twee belangrijke keerpunten in de Duits-Nederlandse economische relaties na 1945 blijken. Hoewel de redenen voor de Amerikaanse beleidswijziging onduidelijk zijn, waren de resultaten spectaculair. Binnen enkele maanden was Duitsland, dat tot die tijd nauwelijks in de naoorlogse handelsstatistieken was terug te vinden, weer de belangrijkste Nederlandse afzetmarkt. De toegenomen Duitse vraag gaf tussen 1948 en 1950 een impuls van 8 266

procent aan het Nederlandse BNP, ongeveer vier maal zoveel als de Marshallhulp had gedaan. Daarom kan worden geconcludeerd, dat het opengaan van de Duitse markt voor Nederlandse goederen van veel groter belang is geweest voor het Nederlandse economisch herstel dan de Marshallhulp, die traditioneel als de belangrijkste oorzaak wordt gezien.

Na het tot stand komen van de Bondsrepubliek in mei 1949 en het begin van de normalisering van de Duits-Nederlandse economische relaties een paar maanden later, werd het Haagse beleid nog altijd gekarakteriseerd door ambivalentie. Aan de ene kant wilden de Nederlanders uit economisch en veiligheidsoogpunt samenwerken met West-Duitsland en was Den Haag was een groot voorstander van de volledige integratie van de grote buur in de NAVO en in het proces van Europese samenwerking. Deze houding kwam voort uit economische belangen en ook uit het feit, dat als West-Duitsland onderdeel werd van een militair bondgenootschap, een slagveld tussen Oost en West in Duitsland zou komen te liggen. Als het evenwel aankwam op de bilaterale politieke betrekkingen, waren de meeste Nederlanders lang niet zo tegemoetkomend en wilden ze niks hebben van de gehate Moffen. Den Haag hield niet op de Duitsers voor de voeten te werpen dat zij de overwonnenen waren, dat zij zich hadden beladen met schuld en dat ze zich onderdanig en boetvaardig dienden te gedragen. Deze ambivalentie was kenmerkend voor het Nederlandse beleid tussen 1945 en werd na 1949 en feitelijk voortgezet. Tussen beide landen bleven aanzienlijke economische en politieke spanningen bestaan en ook de liberalisering van de economische contacten was nog verre van compleet. De sterke Nederlandse afhankelijkheid van Duitsland en het belang voor Bonn van politieke steun van Den Haag voorkwam evenwel dat de betrekkingen zo belast werden dat ze onherstelbaar beschadigd raakten. Niet alleen was Duitsland onmisbaar voor Nederland, andersom gold dit ook. De haven van Rotterdam en de Rijn, de natuurlijke aan- en afvoerroute van het Ruhrgebied, waren onmisbaar voor het belangrijkste Duitse industriële gebied. Bovendien leverde Nederland Duitsland grote hoeveelheden landbouwproducten en had het op grote schaal geïnvesteerd in de Duitse industrie, vooral in de jaren 1920. De sterke economische relaties tussen beiden landen hadden politieke consequenties. Als de interdependentietheorie klopt, dan heeft het economisch belang van Nederland voor Duitsland eerstgenoemde wellicht een sterkere politieke positie gegeven dan verwacht zou worden op basis van zijn geografische en demografische omvang. Uit dit onderzoek blijkt dat Nederland inderdaad economisch te belangrijk was voor Bonn om de betrekkingen tussen beide landen teveel te belasten. De voortdurende Nederlandse toespelingen op het recente Duitse verleden en de verwachting dat Bonn zich als verslagene en boetvaardige zou gedragen, irriteerden de Duitsers vaak. Ze begrepen deze houding echter wel, of deden in 267

ieder geval alsof. Als het op belangrijke zaken aankwam, speelden de Duitsers het in de contacten met Nederland niet hard. Dat Bonn Den Haag nooit zijn plaats wees, heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met het economische belang van Nederland en het feit dat West-Duitsland de steun van de kleine buur nodig had voor zijn integratie in Europa en de NAVO.

Het beleid van de West-Duitse regering met betrekking tot de Nederlandse deelname aan de interne Duitse Rijnvaart is daarvan een sprekend voorbeeld. Nederlandse Rijnschippers werden lange tijd geweerd van de interne Duitse waterwegen. Toen het Ruhrgebied tussen 1954 en 1957 eindelijk weer op volle kracht begon te draaien, veranderde Bonn onmiddellijk zijn politiek en gaf buitenlandse Rijnschepen volledige vrije toegang, zoals het volgens de Akte van Mannheim (1868) ook verplicht was te doen. Vanaf dat moment kon West-Duitsland eenvoudigweg niet meer zonder de Nederlandse vloot die groter was dan de Rijnvloot van alle andere Rijnstaten samen. Ook kon het niet langer zonder Rotterdam of de Nederlandse transitohandel. De afhankelijkheid was wederzijds. Naast de liberalisering van de Duitse import van Nederlandse goederen in september 1949 was deze beleidsverandering van Bonn het tweede grote keerpunt in de naoorlogse Duits-Nederlandse relaties. Economische belangen gingen boven politieke.

Andersom was het plaatje grotendeels hetzelfde: economische- en veiligheidsbelangen domineerden het Nederlandse beleid ten aanzien van Bonn. Hoewel vlak na de oorlog de nadruk had gelegen op wraak en genoegdoening, waren politici, zakenmensen en zelfs het Nederlandse publiek al heel snel overtuigd van de noodzaak ondanks alles wat er gebeurd was goede economische relaties met Duitsland te onderhouden. Nederlandse bedrijven en de zakenwereld speelden een belangrijke rol in het bepalen van het Nederlandse beleid ten aanzien van Duitsland. Den Haag en het bedrijfsleven werkten vaak samen om de Duits-Nederlandse handelsrelaties te herstellen. De invloed van het Nederlandse bedrijfsleven op de Nederlandse regering, vooral die van de vier grote multinationals – Royal Dutch/Shell, Unilever, Philips en AKU – was al voor en vooral tijdens de oorlog groot geweest. Vertegenwoordigers van deze bedrijven vergezelden de Nederlandse delegaties bij de naoorlogse onderhandelingen met de geallieerden. Ze hadden een sterke lobby in Den Haag. De invloed van deze Grote Vier bleek uit het feit dat de Nederlandse kabinetten na 1945 de belangen en investeringen van deze multinationals furieus verdedigden. Terwijl Den Haag deze belangen en investeringen (FDI's) in Duitsland voorop plaatste, had het voldoende begrip voor de Duitse onmogelijkheid alle schadeclaims te voldoen, om zelf van andere van zulke claims, bijvoorbeeld de eis tot teruggave van illegale bezettingskosten en betalingen voor vooroorlogse Nederlandse investeringen, te laten vallen. Toen het Nederlandse politici duidelijk werd dat er weinig kans was de illegale bezettingskosten of vooroorlogse 268

investeringen terug te krijgen, richtten zij al hun inspanningen op het verdedigen van de omvangrijke bezittingen van Royal Dutch/Shell, AKU, Unilever en Philips in Duitsland.

Te grote claims op het verslagen Duitsland werden door Den Haag afgewimpeld. De wederzijdse economische afhankelijkheid van beide landen was te groot om deze op het spel te zetten, maar de investeringen van de grote Nederlandse multinationals moesten worden verdedigd. Nederland en West-Duitsland gingen bovendien steeds sterker deel uitmaken van hetzelfde West-Europese blok en werden beide lid van de NAVO. Zo kon de Nederlands-Duitse handel bloeien, terwijl politieke spanningen binnen de perken werden gehouden. Den Haag was een groot voorstander van de opname van Duitsland als gelijkwaardige partner in het Westerse blok. Dit diende niet alleen een veiligheidsbelang, maar ook economische belangen. Onder een Westerse paraplu, zo was Den Haag terecht van mening, konden de economische relaties met de Bondsrepubliek floreren. Nederland was bovendien één van de eerste landen die de herbewapening van West-Duitsland overwoog. Daarbij speelde een belangrijke rol dat met de opname van West-Duitsland in dit bondgenootschap, de defensiekosten over meer landen konden worden verdeeld, wat Den Haag fors in de uitgaven scheelde, en bovendien dat daarmee het mogelijke front in een oorlog tegen het Oostblok werd verplaatst van de IJssel naar de Oder-Neisse. Halverwege de jaren vijftig waren de Nederlands-Duitse handelsrelaties genormaliseerd en hadden hun vooroorlogse intensiteit bereikt. Dat was één van de belangrijkste doelstellingen van de naoorlogse Nederlandse kabinetten geweest. Zelfs de gruwelen van de oorlog en de Duitse bezetting konden dat niet veranderen.

Hoewel de relaties tussen beide landen vanaf de jaren '50 goed zijn, zijn het vooral de economische belangen die hen hun buurman doen waarderen. Ze hebben elkaar simpelweg nodig. Dit gaat zeker op voor de Duits-Nederlandse relaties in de eerste twaalf naoorlogse jaren. Als iemand Bonn en Den Haag zou kunnen vragen waarom ze zulke nauwe relaties hadden, zou het antwoord zijn: omdat we ze nodig hebben. Het is een verklaring voor de tegenstrijdigheden in hun politiek.