

Analyse

Van kruistocht naar pragmatisme

De vroege naoorlogse Amerikaanse politiek ten aanzien van Duitsland

Martijn Lak

Over de Amerikaanse politiek in bezet Duitsland is veel bekend. Pas recent is er meer aandacht gekomen voor het verschil tussen het in Washington voorgestane beleid en de uitvoering daarvan in Duitsland zelf. Er is vooral weinig aandacht geweest voor het effect van het Amerikaanse beleid op de buurlanden van Duitsland. Hoe begon de VS aan de naoorlogse situatie, en welke gevolgen had dat voor Nederland?

Nog vóór de intrede van Amerika in de Tweede Wereldoorlog in december 1941 schreef de joodse zakenman en schrijver Theodore N. Kaufman een wonderlijk boek getiteld *Germany must perish!* Niet alleen het tijdstip was opmerkelijk — de oorlog was nog geenszins beslist — hetzelfde gold voor de inhoud. Kaufman legde het uitbreken van de oorlog niet op het bord van Hitler of de nazi's, maar bij het Duitse volk als geheel. Dat had een 'inbred lust for conquest and mass murder'. Om te voorkomen dat Duitsland in de toekomst opnieuw een gevaar zou worden, stelde Kaufman voor de Duitse bevolking systematisch te steriliseren: 'The elimination of Germany as a nation would be a positive step toward the abolition of war'.¹

Joseph Goebbels, de propagandaminister van het Derde Rijk, gebruikte Kaufmans boek tot in den treure om het Duitse volk duidelijk te maken wat het te wachten stond na een eventuele nederlaag en schilderde het werk vooral af als 'bewijs' voor een internationaal joods plan om het Duitse volk te vernietigen. Zoals zoveel obscure werken die tijdens de oorlog over de toekomst van Duitsland in Amerika werden geschreven, had Kaufmans boek — in tegenstelling tot wat het geval was in nazi-Duitsland — weinig impact in de Verenigde Staten, ook al werd het gerecenseerd in *Time*. Zijn meer gematigde *No More German Wars* (1942) lijkt noch in Amerika noch in Duitsland enige aandacht te hebben getrokken.

Desalniettemin resoneerden Kaufmans ideeën in delen van de hoogste politieke kringen in Washington. Toen naarmate de Tweede Wereldoorlog vorderde de nederlaag van nazi-Duitsland zich steeds helderder begon af te tekenen, werden in Amerika, zeker vanaf 1944, meer en meer plannen en ideeën gelanceerd over de behandeling van Duitsland na de oorlog. Hoe moest worden omgegaan met een land dat verantwoordelijk was voor het grootste conflict uit de menselijke geschiedenis, grote delen van Europa had bezet en geplunderd, en ongeveer zes miljoen joden had uitgemoord, en waar de bevolking het moorddadige regime in overgrote meerderheid had gesteund? In dit artikel staat de vroege naoorlogse Amerikaanse politiek in Duitsland centraal, zoals die tussen grofweg 1945 en 1949 werd gevoerd. Daarnaast wordt geanalyseerd wat de gevolgen waren van deze politiek voor Nederland, in het bijzonder voor de Nederlandse economische relaties met Duitsland.²

Duitsland moet een agrarische natie worden

Een van de eerste concrete plannen voor de behandeling van Duitsland na het einde van de oorlog werd in september 1944 op tafel gelegd door de Amerikaanse minister van Financiën Henry Morgenthau. De eerste helft van de twintigste eeuw in ogeschouw nemend kwam de bewindsman tot de conclusie dat Duitsland oorlog zou blijven voeren, tenzij de industriële basis van zijn militaire potentieel volledig werd geëlimineerd. Volgens Morgenthau moest het land opgedeeld en gede-industrialiseerd worden, vooral het economische hart van Duitsland, het Ruhrgebied. De kolenmijnen moesten onder water worden gezet. De plannen van Morgenthau werden van harte gesteund door president Franklin D. Roosevelt en Winston Churchill, die de-industrialisatie van het Ruhr- en Saargebied zagen als een goed middel om een eventuele Duitse herbewapening tegen te gaan, al was de Britse *prime minister* aanvankelijk sterk gekant tegen het Morgenthau-plan. De belofte dat Groot-Brittannië de beschikking zou krijgen over de Duitse staal- en ijzermarkt door de Duitse concurrentie uit te schakelen, deed Churchill van gedachten veranderen.

Roosevelt ging met zijn steun in tegen een aantal van zijn belangrijkste adviseurs. De Amerikaanse minister van Oorlog, Henry Stimson, en Harry Hopkins, de belangrijkste diplomatieke adviseur van de Amerikaanse president, waren sterk gekant tegen de-industrialisatie van Duitsland. Zij bekeken het Duitse vraagstuk vooral nuchter, en sterk vanuit een economisch oogpunt. Volgens Stimson zou een agrarisering van Duitsland een bedreiging betekenen voor de industriële en economische levensvatbaarheid van Europa als geheel, afhankelijk als het was van de grondstoffen die door het Ruhr- en Saargebied werden geleverd. Duitsland was de belangrijkste handelspartner van veel Europese landen.

Omdat Duitsland Europa's belangrijkste leverancier was van kolen, ijzer en machines en voor veel Europese landen de grootste afzetmarkt, was een vernietiging van de Duitse industrie schadelijk voor het economisch herstel van het hele continent.³ Stimson was van mening dat 'it would be foolish, dangerous and provocative of future wars to adopt a program calling for the major destruction of Germany's industry and resources'.⁴ Hopkins was het daar roerend mee eens, het bestaande Europese patroon doorbreken zou volgens hem waanzin zijn: 'I cannot see as realistic the suggestion that such an area in the present economic condition of the World can be turned into a non-productive ghost-territory'.⁵

Hardliners versus pragmatici

Er bestond, kortom, grote verdeeldheid binnen de Amerikaanse regering over het te voeren naoorlogse (industrie-)beleid ten aanzien van Duitsland. Na het einde van de Tweede Wereldoorlog in Europa hadden de haviken in de Amerikaanse politiek echter de overhand, al was er feitelijk geen heel strak omljnd plan ten aanzien van de voormalige vijand. Duitsland werd in mei 1945 bezet en opgedeeld tussen de Britten, Russen, Amerikanen en Fransen: het hield op te bestaan als soevereine, onafhankelijke natie. Hoe het land nu behandeld moest worden, daar waren de geallieerden het bepaald niet over eens.

De Fransen en de Russen stonden — begrijpelijk gezien de gebeurtenissen van de Tweede Wereldoorlog — een harde politiek voor, erop gericht Duitsland permanent te verzwakken. De Britten volgden een ambivalente politiek: enerzijds moest het Duitse oorlogspotentieel

vernietigd worden, anderzijds was Whitehall bepaald niet gekant tegen het herstel van een Duitse vredeseconomie, al was het maar omdat Duitsland in potentie een grote en winstgevende afzetmarkt kon zijn.

De Amerikanen stonden aanvankelijk vooral een harde politiek voor in het door hen bezette deel van Duitsland. Hoewel waanideeën als sterilisatie in Washington weinig weerklank vonden, waren velen ervan overtuigd dat het noodzakelijk was Duitsland hard te straffen. Dat uitte zich in plannen tot deconcentratie, dekartellisatie, demilitarisering en denazificatie. Vooral in linkse Amerikaanse kringen was de strijd tegen Hitlers Duitsland gezien als een kruistocht. In die opvatting was nazi-Duitsland de belichaming van het kwaad der kwaden. Daarom moest aan Duitsland, zijn industrie en de Duitse bevolking een harde en ongenadige vrede worden opgelegd. Om de Amerikaanse publieke opinie daarvoor te winnen, was in de lente van 1944 zelfs een groep prominente opiniemakers een campagne gestart.⁶

Roosevelt was een duidelijk voorstander van een bestraffende politiek ten aanzien van Duitsland. Dat land moest in zijn visie slechts de rol spelen van bestrafte schurk. Netelige kwesties zoals herstelbetalingen — die veel frictie veroorzaakten tussen de Amerikanen en Britten aan de ene, en de Russen aan de andere kant, bijvoorbeeld op de Conferentie van Jalta van februari 1945 — en de omvang van de naoorlogse Duitse industrie had Roosevelt echter voor zich uitgeschoven. Dat betekende dat na zijn dood Roosevelt's opvolger Harry Truman een bepaald onduidelijke Duitslandpolitiek erfde. Daarvan kon dus in de toekomst ook worden afgeweken.

Toch stonden voor de verschillende kampen in de Amerikaanse buitenlandse politiek een aantal zaken buiten kijf: de noodzaak om het fascisme en het nazisme met wortel en tak uit te roeien, de Duitse oorlogsindustrie te ontmantelen en de overige industrie te dekartelliseren. Daarnaast moest Duitsland een proces van demilitarisatie en decentralisatie ondergaan.⁷ De 'Grote Drie' — de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en de Sovjet-Unie — legden dat daadwerkelijk in een verdrag vast op de conferentie van Potsdam in juli en augustus 1945.

De zeker door Washington aanvankelijk voorgestane harde politiek ten aanzien van Duitsland kreeg zijn beslag in 'Joint Chiefs of Staff 1067' (JCS 1067) van april 1945, al werd het document pas in oktober van dat jaar officieel publiek gemaakt. Het stuk stond een strikte controle voor van het politieke leven en een sterke beperking van en controle over de Duitse economie. Stappen in de richting van economisch herstel of het versterken van de Duitse economie waren verboden. De industrie moest worden ontmanteld. Als zodanig voorzag JCS 1067 in 'a period of punitive deprivation for the German people as not merely inevitable, but just'.⁸

In de praktijk pakte één en ander in grote lijnen echter heel anders uit. Vooral bij de beleidsmakers in de Amerikaanse bezettingszone zelf riep JCS 1067 grote weerstand en diepe weerszin op. Een medewerker van Lucius D. Clay, de commandant van de Amerikaanse bezettingszone, omschreef de beleidslijn met volledige instemming van zijn baas als het werk van 'economische idioten'. JCS 1067 getuigde inderdaad van weinig realiteitszin of begrip van wat er op de grond in Duitsland gebeurde. Er was daardoor een groot onderscheid tussen het verre Washington en het Amerikaanse hoofdkwartier in Duitsland.

Medewerkers in de Amerikaanse bezettingszone stelden dat honderdduizenden Duitsers van de honger om zouden komen als Duitsland niet zou worden toegestaan te exporteren om valuta te verdienen. De meer praktische beleidsmakers meenden dat Duitsland zo snel mogelijk weer in staat moest worden gesteld zelf te kunnen betalen en zichzelf te kunnen voeden.

Duitsland afgesloten van Europa – en weer geïntegreerd

In de praktijk kwam ook daar aanvankelijk echter weinig van terecht. Al snel na het einde van de Tweede Wereldoorlog deed zich de paradoxale situatie voor dat de Amerikanen (en de andere geallieerden) verantwoordelijk werden voor het in leven houden van de Duitsers. Het voeden van de bevolking leverde weinig op, maar kostte wel enorm veel geld. Nu Duitsland geen convertibele munt meer had — geld had in het naoorlogse Duitsland zijn waarde verloren, de belangrijkste 'valuta' waren Amerikaanse sigaretten — waren de Britten (grotendeels bankroet) en vooral de Amerikanen gedwongen jaarlijks 700 miljoen dollar te investeren om hun bezettingszones te bevoorraden. Concreet betekende dit dat de Britse en Amerikaanse belastingbetalers daarvoor opdraaiden.

Om die last te verminderen zochten de Amerikanen in hun bezettingszone toevlucht tot een sterk autarkische politiek. In weerwil van het besluit in Potsdam Duitsland als een economische eenheid te behandelen, ontwikkelden de vier bezettingszones zich tot vrijwel afgesloten gebieden, waarmee het zo goed als onmogelijk was handelsovereenkomsten te sluiten. Duitse ondernemers mochten geen handel drijven of contacten onderhouden met buitenlandse of buitenzonale afnemers of leveranciers: alle internationale handelscontacten verliepen via de bezettingsautoriteiten. Tot 1948 kan niet werkelijk van een reguliere Duitse handel worden gesproken. De inkoop van goederen en diensten in het buitenland en de verkoop aan het buitenland waren na het einde van de oorlog drie jaar lang het domein van de bezettingsmogendheden, en daarmee van overheidsinstanties en militairen in plaats van handelaren en economen. De buitenlandse handel kwam tot stilstand: in 1945 veranderden de Duitse grenzen in 'insurmountable barriers to trade [...] Germany largely disappeared from the world trading centre'.⁹

Toch veranderde de Amerikaanse politiek ten aanzien van Duitsland al spoedig na de oorlog van karakter, wat vooral werd veroorzaakt door de snel veranderende internationale omstandigheden. De onenigheid tussen de Amerikanen en de Russen nam steeds grotere vormen aan, en van een gezamenlijke politiek ten aanzien van Duitsland was feitelijk nauwelijks sprake. In september 1946 kondigde de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken James Byrnes aan dat de Amerikanen het Duitse volk een eervolle plaats onder de vrije en vredelievende naties van de wereld wilden geven. Daartoe moest de democratische, federatieve en economische wederopbouw van het land ter hand worden genomen. Concreet betekende dit dat er van dekartellisatie en deconcentratie weinig terecht kwam, met als grote uitzondering het opsplitsen van IG Farben.

De verwijdering tussen Oost en West en de zich steeds duidelijker aftekenende Koude Oorlog zorgde ervoor dat de Amerikanen zich meer en meer begonnen te richten op de oprichting van een West-Duitse staat, die in een westers bondgenootschap moest worden opgenomen. Dekartellisatie en ontmanteling van de industrie, voor zover daar al sprake van was geweest, pasten daar niet in. Integendeel. De industrie moest weer worden

ingeschakeld om te produceren voor de binnenlandse en de — misschien nog wel belangrijker — buitenlandse markt. Op die manier zou Duitsland niet alleen zichzelf kunnen bedruipen en de bezettingslasten aanzienlijk worden verminderd, maar kon ook de rest van West-Europa zich gaan herstellen. De Amerikanen waren nu (eindelijk) doordrongen van het besef dat een economisch hersteld Duitsland onontbeerlijk was voor de wederopbouw van West-Europa. De in 1947 aangekondigde Marshallhulp paste daar uitstekend in, en maakte bovendien de verwijdering tussen Oost en West definitief. Op 23 mei 1949 kwam uiteindelijk de Bondsrepubliek Duitsland tot stand, die qua economische en politieke structuur sterk leek op de Verenigde Staten.

Gevolgen van de Amerikaanse politiek voor Nederland

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het naoorlogse Duitsland werd in sterke mate beïnvloed door de Amerikaanse politiek. Het Haagse beleid ten opzichte van de voormalige vijand werd in de eerste naoorlogse jaren gekenmerkt door een sterke ambivalentie.¹⁰ Enerzijds wilde Nederland Duitsland straffen voor het tijdens de oorlog aangerichte leed, wat tot uiting kwam in de wens tot annexatie, herstelbetalingen en restitutie. Anderzijds streefde Nederland een zo snel mogelijke normalisering van de economische relaties met Duitsland na. Dat was om een pragmatische en noodzakelijke reden: Duitsland was sinds het midden van de negentiende eeuw Nederlands belangrijkste handelspartner en zonder goede economische betrekkingen met de grote buur in het oosten was een Nederlands economisch herstel uitgesloten.

Die ambivalentie maakte het Nederlands beleid onduidelijk, ook voor de Amerikanen. De Amerikaanse bezettingspolitiek was bovendien sterk nadelig voor Nederland, dat jarenlang van zijn belangrijkste handelspartner werd afgesloten. Dat zorgde voor grote tekorten op de betalingsbalans en stond bovendien een Nederlands en zeker ook Europees herstel lange tijd in de weg. De vele verzoeken van de Nederlandse regering de economische relaties met Duitsland zo snel mogelijk te herstellen vielen lange tijd niet in vruchtbare aarde bij de Amerikanen. Dat gold overigens ook voor de andere Nederlandse eisen ten aanzien van Duitsland, zeker als die de Amerikanen geld dreigden te kosten. In de praktijk betekende dit, dat het Nederlandse Duitslandbeleid niet in Den Haag werd bepaald, maar in Washington en vooral het Amerikaanse hoofdkwartier in Duitsland.

Aan de Nederlandse ambivalentie kwam niettemin een einde, en wel onder Amerikaanse druk. Toen de Amerikanen in 1948 hun koers ten aanzien van Duitsland definitief wijzigden in de oprichting van een West-Duitse staat — een initiatief dat door Den Haag enthousiast werd verwelkomd — besloot ook Nederland zijn beleid in die richting te wijzigen: de roep om herstelbetalingen en annexatie verdween al snel naar de achtergrond, en Nederland zette nu alles op de normalisering van de handelsbetrekkingen met Duitsland. Om dat te bereiken was opnieuw een Amerikaanse beleidswijziging nodig. Waar de Amerikanen, tot grote woede van Den Haag, jarenlang een herstel van de economische relaties hadden geblokkeerd, liberaliseerden zij op 7 september 1949 uit het niets de import van Nederlandse goederen in Duitsland. De resultaten waren spectaculair: binnen een paar maanden was Duitsland weer Nederlands belangrijkste handelspartner, en de toegenomen Duitse vraag zorgde voor een impuls van acht procent van het Nederlandse BBP, ongeveer vier maal zoveel als de Marshallhulp. Ook na 1949 zou het Nederlandse beleid sterk worden bepaald door de Amerikaanse politiek, bijvoorbeeld bij het vraagstuk rond een West-Duitse

herbewapening. Van een zelfstandige Nederlandse politiek was noch tussen 1945-1949 noch in de jaren daarna werkelijk sprake; daarvoor was de Amerikaanse koers te belangrijk en invloedrijk.

Conclusie

De Amerikaanse politiek ten aanzien van het verslagen nazi-Duitsland werd al tijdens de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door grote verdeeldheid tussen de haviken die het land zwaar wilden straffen en zij die Duitsland snel weer op de been wilden helpen, omdat zonder een economisch gezond Duitsland — het industriële hart van Europa — het continent zich niet zou kunnen herstellen. Roosevelt was voorstander van een harde politiek, maar omdat hij moeilijke kwesties voor zich uit had geschoven, werd Truman opgezadeld met een onduidelijk beleid.

In de praktijk bestond er na 1945 een groot verschil tussen de politiek die de regering in Washington voorstond en degenen die werkzaam waren in de Amerikaanse bezettingszone in Duitsland. Onder druk van de Koude Oorlog wijzigde de politiek van de Verenigde Staten al spoedig in een constructieve, die uiteindelijk uitmondde in de oprichting van West-Duitsland, dat stevig werd verankerd in het westerse bondgenootschap.

Ook het Nederlandse beleid ten aanzien van Duitsland was lang ambivalent: het schipperde tussen bestraffing en een zo spoedig mogelijke normalisering van de economische relaties met Duitsland. De Amerikaanse bezettingspolitiek stond laatstgenoemde lange tijd in de weg, omdat Duitsland hermetisch werd afgesloten van zijn buurlanden. Dat had met name nadelige gevolgen voor Nederland, maar ook de andere Duitse handelspartners werden erdoor getroffen. Aan de Nederlandse dubbelzinnigheid kwam niettemin een einde, en wel door de Amerikaanse beleidswijziging die in 1947 inzette. Nederland richtte zich nu volledig op het herstel van de economische relaties met Duitsland, maar ook hier was de Amerikaanse politiek doorslaggevend: pas met de liberalisering van de Duitse import van Nederlandse producten in september 1949 werd een begin gemaakt met de normalisering van de Duits-Nederlandse handelsbetrekkingen. Hoewel dat het belangrijkste doel was geweest van de verschillende naoorlogse Nederlandse kabinetten, konden die dat niet op eigen houtje bereiken: de sleutel daarvoor lag in Washington en het Amerikaanse hoofdkwartier in Duitsland.

Martijn Lak werkt bij de Haagse Hogeschool en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹ T. N. Kaufman, *Germany must perish!* (Newark 1941) 2 en 19. Zie ook: D. F. Lach, 'What They Would Do about Germany', *The Journal of Modern History* 17, nr. 3 (1945) 227-243, daar 228.

² Dit artikel is grotendeels gebaseerd: M. Lak, *Tot elkaar veroordeeld. De Nederlands-Duitse economische en politieke betrekkingen tussen 1945 en 1957* (Hilversum 2015), vooral hoofdstukken 2, 3, 4 en 5.

³ A. Szanajda, *The Allies and the German Problem, 1941-1949: From Cooperation to Alternative Settlement* (Basingstoke 2015) 16.

⁴ Als aangehaald in Lak, *Tot elkaar veroordeeld*, 99.

⁵ C. Eisenberg, *Drawing the line. The American decision to divide Germany, 1944-1949* (Cambridge 1996) 139.

⁶ Zie bijvoorbeeld: S. Casey, 'The campaign to sell a harsh peace for Germany to the American public, 1944-1948', *History* 90 (2005) 62-92.

⁷ M. Lak, 'Wat te doen met de Duitsers? Britse en Amerikaanse plannen voor denazificatie en economisch herstel', *De Academische Boekengids* 77 (2009) 24-28.

⁸ Als geciteerd in Lak, *Tot elkaar veroordeeld*, 100.

⁹ R. Bessel, *Germany 1945. From War to Peace* (Londen/New York 2009) 317.

¹⁰ Voor uitvoerige analyse van de Nederlandse politiek ten aanzien van Duitsland in de eerste naoorlogse jaren, zie: F. Wielenga, *West-Duitsland: partner uit noodzaak. Nederland en de Bondsrepubliek 1949-1955* (Utrecht 1989), F. Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945* (Amsterdam 1999) en M. Lak, *Tot elkaar veroordeeld* (Hilversum, 2015).