

---

# Konrad Adenauers Kanzlerdemokratie (1949-1963)



*Dans la naissance des sociétés ce sont les chefs des républiques qui font l'institution, et c'est ensuite l'institution qui forme les chefs des républiques.*

Montesquieu: Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence, chap.I

---

## 1 Wirtschaftswunder und politischer Beginn in Bonn

Der Aufbau der Kanzlerdemokratie erfolgte in einer Phase des Wirtschaftsaufschwungs, der den Bürgern der Bundesrepublik wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Einkommens- und Konsummöglichkeiten bot wie in keiner vorangehenden Periode der deutschen Geschichte. Die 1949 gegründete Bundesrepublik unterschied sich hierin grundlegend von der Weimarer Republik, die nach der Inflation von 1923 und nach vierjähriger Stabilisierung unter dem Einfluss der Weltwirtschaftskrise zusammenbrach. Angesichts des Zusammentreffens von Prosperität und politischer Stabilität drängt sich die Frage auf, ob das politische System der Bundesrepublik von der Wirtschaftslage abhängig ist. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik hat in der Tat für die Beschreibung der „Kanzlerdemokratie“ bis in die Gegenwart hinein grundsätzliche Bedeutung. Seine Bewertung ist mitentscheidend für die Einordnung dieses Regierungstyps auf einer Skala, die von der abwertenden Bezeichnung „Schönwetterdemokratie“ bis zum Gütesiegel „krisenfest“ reicht.

Für die Regierungszeit Adenauers müssen die Jahre seit 1945 mit berücksichtigt werden, weil die Bundesbürger in den fünfziger Jahren ihre Lebensbedingungen aufgrund des Vergleichs mit der Nachkriegs- und Besatzungszeit bewerteten. Die Ernährungssituation im besetzten und geteilten Deutschland war damals so schlecht, dass die USA und Großbritannien Lebensmittel liefern mussten, um

eine Hungerkatastrophe in ihren Besatzungszonen zu verhindern. Die landwirtschaftliche Produktion in Westdeutschland sank vorübergehend auf 70 Prozent des Vorkriegsstands, weil Düngemittel, Maschinen sowie Ersatzteile fehlten und außerdem das komplizierte Ablieferungs- und Verteilungssystem zusammenbrach. Die Versorgung mit Industriegütern war kaum besser. Gleichzeitig nahm die Bevölkerung durch die Zuwanderung aus Ost- und Mitteldeutschland ständig zu. Da die Reichsmark aufgrund der nationalsozialistischen Kriegsfinanzierung über Reichsschulden ihren Wert fast völlig verloren hatte, fiel Deutschland in das Entwicklungsstadium des Tauschhandels zurück. Die Zigarette wurde zur Währungseinheit für den täglichen Bedarf. Eine „Schattenwirtschaft“ des schwarzen Markts und der Kompensationsgeschäfte breitete sich aus.

Der Vergleich mit den „Hungerjahren“ der Nachkriegszeit bildete den Anlass, den wirtschaftlichen Aufstieg der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren als Wirtschaftswunder zu bezeichnen. Nachdem man 1945 zunächst froh war, zu den Überlebenden des Zweiten Weltkriegs zu gehören, mussten die Verbesserung der Versorgung nach der Währungsreform vom 20. Juli 1948, die Kaufkraft der neuen DMark, der Anstieg der Industrieproduktion sowie der Einkommen den Westdeutschen in der Tat als Glücksfall erscheinen. Unter dem Eindruck des unerwarteten Wohlstands übersah die große Mehrheit die Schattenseiten des Wunders, wie zum Beispiel die ungleiche Vermögensverteilung oder die anfangs noch hohe Arbeitslosigkeit. Auch der Vergleich mit den westlichen Industriestaaten spielte im öffentlichen Bewusstsein eine untergeordnete Rolle. Man wäre zu dem Ergebnis gekommen, dass die Bundesrepublik z. B. in der Einkommensentwicklung nur ihren Rückstand aufholte und erst etwa 1960 mit Frankreich und Großbritannien gleichzog.

Die außergewöhnlich schnelle wirtschaftliche Regeneration Westdeutschlands ist auf Faktoren in drei Bereichen zurückzuführen. Henry C. Wallich nannte bereits 1955 in seinem immer noch grundlegenden Buch über die „Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs“ den Ost-West-Konflikt, die Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur Westdeutschlands sowie die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Nachkriegszeit als Ursachen dieser Entwicklung. Diese Diagnose trifft trotz aller Fortschritte der zeitgeschichtlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungen auch heute noch zu<sup>1</sup>. Ohne die zunehmenden Differenzen zwischen der Sowjetunion und den drei Westmächten wäre Deutschland für einen wesentlich längeren Zeitraum das Objekt der gemeinsamen Besatzungspolitik mit entsprechenden wirtschaftlichen Auflagen (Reparationsleistungen, Demontagen usw.) geblieben. Ein so großzügiges Hilfsprogramm wie der Marshall-Plan wäre ohne

---

1 Henry C. Wallich: *Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs*, Frankfurt a. M. 1955

den weltweiten Gegensatz zwischen den USA und der Sowjetunion nicht zustande gekommen. Selbst der Korea-Konflikt hatte positive Aspekte, weil er eine starke Nachfrage nach Gütern auf dem Weltmarkt auslöste. Die Kapazitäten der westdeutschen Exportwirtschaft wurden durch den im zweiten Halbjahr 1950 einsetzenden „Korea-Boom“ erstmals voll ausgenutzt.

Die Bundesrepublik konnte bis 1952 ihre kritische Phase des Wiederaufbaus überwinden, die durch hohe Arbeitslosigkeit, steigende Preise und eine stagnierende Industrieproduktion gekennzeichnet war. Der Wiederaufbau wurde außerdem durch die Tatsache erleichtert, dass die deutschen Fabriken während des Krieges nicht so stark in Mitleidenschaft gezogen worden waren, wie die ausgebombten Städte und die zerstörten Verkehrswege vermuten ließen. Nach den ersten Reparatur- und Aufräumarbeiten, die in der Regel mit einfachen Mitteln von der Belegschaft der Betriebe selbst vorgenommen wurden, hatten die westdeutschen Industrieanlagen bereits die gleiche Produktionskapazität wie vor dem Kriege. Zerstört wurde etwa das, was in den Kriegsjahren an Produktionseinrichtungen hinzugekommen war<sup>2</sup>.

Von den wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft und die Steigerung des Lebensstandards in den fünfziger Jahren ermöglichten, ist an erster Stelle die Währungsumstellung vom 20. Juni 1948 zu nennen. Durch die Einführung der D-Mark erhielt das Geld seinen Kaufwert zurück. Den Preis für diesen „Währungsschnitt“ zahlten die Sparer, denn ihre Guthaben wurden im Verhältnis von 100 Reichsmark zu DM 6,50 (Mittelwert) abgewertet. Die Besitzer von Sachwerten hatten erst später Lastenausgleichszahlungen zu leisten, die jedoch in die Substanz der Vermögen nicht eingriffen. Die Währungsumstellung wurde von der amerikanischen Militärregierung unter dem Decknamen „Operation Bird Dog“ durchgeführt, nachdem der Versuch einer gesamtdeutschen Währungsreform gescheitert war. Die neuen Banknoten hatte man bereits im Oktober 1947 in den USA gedruckt und ab April 1948 in Frankfurt gelagert.

Gleichzeitig mit der Währungsreform wurde das Bewirtschaftungssystem teilweise aufgehoben. Diese Aufgabe fiel in die Zuständigkeit der deutschen Politiker im Zweizonen-Wirtschaftsrat in Frankfurt. Das gegen die Opposition der Sozialdemokraten verabschiedete „Leitsatzegesetz“ ermächtigte den Wirtschaftsdirektor Ludwig Erhard zur Freigabe der Preise für den größten Teil der Güter und Leistungen. Nach der Währungsumstellung blieben die Grundnahrungsmittel, Rohstoffe, Treibstoffe, Mieten und Verkehrstarife preisgebunden. Der mutige Schritt Erhards war insofern erfolgreich, als sich die Schaufenster über Nacht mit Produkten aller Art füllten, die

---

2 Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte von 1945 bis zur Gegenwart, München 2011 (2. Aufl.), S. 66-72, sowie Gustav Stolper / Karl Häuser / Knut Borchardt: Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1966, S. 256 ff.

seit Jahren nicht mehr offen angeboten wurden - von der Butter über Zahnbürsten bis zum Volkswagen für 5300 DM. Hier zeigte sich, in welchem Ausmaß Waren zum Teil monatelang gehortet und der offiziellen Produktionsstatistik entzogen worden waren. Während sich die Währungsreform auf den Produktionsprozess selbst kaum auswirkte, beeindruckte ihr „Schaufenstereffekt“ die Konsumenten und begründete ihren Mythos als Initialzündung des Wirtschaftswunders.

Der Erfolg der neoliberalen Wirtschaftspolitik blieb aber bis zum Frühjahr 1952 fraglich. Kritik am Bundeswirtschaftsminister wurde nicht nur bei der sozialdemokratischen Opposition, sondern auch in der CDU/CSU, in der engeren Umgebung des Bundeskanzlers und bei den Beraterstäben der Besatzungsmächte laut. Sie verstummte erst, als der bereits erwähnte „Korea-Boom“ einen dauerhaften Anstieg der Produktions- und Beschäftigungszahlen einleitete<sup>3</sup>. Ob die Wirtschaftspolitik Erhards damals „richtig“ war, ist angesichts der glücklichen Hilfestellung des Weltmarkts unter den Experten umstritten. Ihr Erfolg und ihre Bedeutung für die Konsolidierung der Kanzlerdemokratie unter Adenauer sind jedenfalls kaum in Zweifel zu ziehen. Unter dem Eindruck der zunächst im Konsumbereich durchgesetzten Marktwirtschaft darf man jedoch die zahlreichen Anreize und Lenkungsmechanismen nicht übersehen, mit deren Hilfe der wirtschaftliche Wiederaufbau bis in die fünfziger Jahre hinein gesteuert wurde. Die Kapitalbildung in der sich regenerierenden westdeutschen Wirtschaft erfolgte vorwiegend durch Selbstfinanzierung, d. h. die Unternehmen bezahlten den Ausbau und die Erneuerung der Anlagen aus den eigenen Gewinnen und Abschreibungen. Diese Form der Investitionen wurde durch die allgemeine Steuergesetzgebung großzügig unterstützt. Hinzu kamen Sonderbestimmungen für einzelne Branchen (Wohnungsbau, Schiffsbau) und für die Konsumgüterindustrie, wie z. B. der § 7 a des Einkommenssteuergesetzes bis 1951.

Als sich herausstellte, dass die Kapitalbildung in der Schwer- und Grundstoffindustrie durch diese wenig marktgerechten Bestimmungen vernachlässigt wurde, beschloss die Regierungsmehrheit im Januar 1952 das Investitionshilfegesetz („Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft“ vom 7. Januar 1952). Es verpflichtete die Unternehmen der Konsumgüterindustrie, eine Milliarde DM für Investitionen im Kohlebergbau, in der Eisenindustrie, der Energie- und Wasserwirtschaft sowie bei der Bundesbahn aufzubringen. Neben Investitionen aus öffentlichen Haushalten, bei denen der Wohnungsbau an erster Stelle stand, waren die Gegenwertmittel aus dem Marshallplan für die Investitionsförderung in

---

3 Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte ... (Anm. 2), S. 152-163.; Volker Hentschel: Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München-Landsberg 1996, S. 73 ff. und 161 ff.

der Bundesrepublik von großer Bedeutung. Hierbei handelte es sich um Zahlungen in deutscher Währung, die Importeure zu leisten hatten, wenn sie im Rahmen des Marshallplans Waren einführten. Diese Gegenwertmittel werden auch heute noch von der Bundesregierung zur Investitionsförderung eingesetzt. In den ersten Jahren der Bundesrepublik dienten sie der gezielten Förderung von Infrastruktur und Grundstoffindustrie. Für ihre Verteilung war die hierfür eingerichtete Kreditanstalt für Wiederaufbau zuständig, welche damals unter Leitung des Bankiers Hermann J. Abs stand<sup>4</sup>.

Auf der Grundlage dieser Weichenstellungen, die unmittelbar vor und nach der Gründung der Bundesrepublik stattfanden, entwickelte sich die westdeutsche Wirtschaft in Konjunkturzyklen mit insgesamt aufsteigender Tendenz. Die Nationalökonominnen unterscheiden in der Regierungszeit Adenauers drei Zyklen: Der erste Zyklus wird von 1950 bis 1954 angesetzt, gefolgt vom Auf- und Abschwung 1955-1958, dem sich der dritte Nachkriegszyklus (1959 bis 1963) anschließt. Charakteristisch für diese Phase der Wirtschaftsentwicklung sind hohe Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts, und zwar nicht nur im Aufschwung, sondern auch in der Abschwungphase. Den höchsten Wert verzeichnen wir 1955 mit 12,1 Prozent, den niedrigsten 1963 mit immerhin noch 3,4 Prozent (jeweils in Preisen von 1962). Das Bruttosozialprodukt stieg in der Zeit der Regierung Adenauer um das zweieinhalbfache, die Industrieproduktion etwa um das dreieinhalbfache der Anfangsjahre 1949/50. Im internationalen Vergleich nahm die Bundesrepublik hiermit allerdings keine Sonderstellung ein: Die Wachstumsraten Japans z. B. waren im gleichen Zeitraum größer, während in Europa Italien und Österreich nur geringfügig hinter dem westdeutschen „Wirtschaftswunder“ zurückblieben<sup>5</sup>.

Während wirtschaftliches Wachstum eine statistische Größe ist und den Bürger der Bundesrepublik nur indirekt berührte, betraf die Entwicklung der Beschäftigungssituation viele Familien unmittelbar. Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit wurde außerdem seit der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1932 als ein wichtiges Ziel staatlicher Wirtschaftspolitik angesehen. Ab dem Februar 1950, der für nahezu 30 Jahre als Höhepunkt der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik galt, nahm die Zahl der Beschäftigungslosen ständig ab, wenn man von den saisonalen Schwankungen absieht. 1955 fiel sie unter die 5 Prozent-Marke, die man damals als Grenze zur Vollbeschäftigung ansah. Die durch Kriegsschäden und durch die

---

4 Henry C. Wallich: *Triebkräfte...* (Anm. 1), S. 147 ff.; Werner Abelshauser: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte ...* (Anm. 2), S. 147 ff.

5 Norbert Kloten und Rainer Vollmer: *Stabilität und Wachstum in der Wirtschaftspolitik*, in: Richard Löwenthal / Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): *Die zweite Republik*, Stuttgart 1974, S. 708 ff.; Gustav Stolper / Karl Häuser / Knut Borchert: *Deutsche Wirtschaft seit 1870...* (Anm. 2), S. 253 ff.

Ost-West-Wanderung verursachte Arbeitslosigkeit war damit praktisch überwunden. Als mit Beginn der sechziger Jahre die Arbeitslosenquote unter ein Prozent sank, begann die Phase der „Überbeschäftigung“. Statt der Arbeitslosigkeit wurde der Mangel an Arbeitskräften zum Strukturproblem der westdeutschen Wirtschaft.

Von noch größerer Bedeutung für die Einschätzung der Wirtschaftslage durch die Wähler ist die Entwicklung der Einkommen: Die Reallöhne der Arbeitnehmer, d. h. die Geldeinkommen abzüglich der Entwertung durch inflationäre Tendenzen, verdoppelten sich in der Regierungszeit Adenauers. Diese Lohnsteigerungen bildeten die Grundlage für den steigenden Lebensstandard in der Bundesrepublik. Sie waren in den fünfziger Jahren „verteilungsneutral“, d. h. sie orientierten sich in der Wiederaufbauphase an der Produktivitätssteigerung der westdeutschen Wirtschaft. Die maßvolle Lohnpolitik der Gewerkschaften in diesen Jahren ist nach Abelshauser einmal auf die noch relativ hohe Arbeitslosigkeit und zum zweiten auf den ohnehin eingetretenen Anstieg der Einkommen zurückzuführen<sup>6</sup>.

Die eindrucksvolle Bilanz des „Wirtschaftswunders“ der fünfziger Jahre darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass für die Entwicklung der „Kanzlerdemokratie“ die subjektive Bewertung der Wirtschaftssituation durch die Wähler von größerer Bedeutung war als der objektive statistische Befund. Nach Wolfgang Zapf liegen hier die Gründe dafür, dass Begriffe wie „Wohlfahrt“ oder „Lebensqualität“ zur „schwierigen Kategorie“ werden. Der persönliche Eindruck kann von den Daten der Wirtschaftsstatistik abweichen und ist auch aufgrund der nach 1945 vorgenommenen Meinungsumfragen nicht genau zu ermitteln. Ohne die Antwort auf die Frage nach Ursache und Wirkung im Bezugsgeflecht von Politik und Wirtschaft vorwegnehmen zu wollen, kann man die Steigerung des Lebensstandards mit den Worten von Zapf als eine „wesentliche Legitimitätsreserve“ der zweiten deutschen Republik bezeichnen<sup>7</sup>.

Obwohl wichtige wirtschaftspolitische Entscheidungen bereits gefallen waren, als sich die Bundesrepublik konstituierte, lässt sich hieraus kaum ein Vorrang der Wirtschaft gegenüber der Politik ableiten. Es ist auch keineswegs so, dass mit der Währungsreform und der Weichenstellung zur Wettbewerbswirtschaft die politische Entwicklung Westdeutschlands präjudiziert wurde. Politische und wirtschaftliche Faktoren griffen vielmehr ineinander. Auch nach Gründung der Bundesrepublik beeinflussten die politischen Entscheidungen in Bonn durch Steuerpolitik und planende Elemente den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft und die

---

6 Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte ... (Anm. 2), S. 345 f.

7 Wolfgang Zapf: Die Wohlfahrtsentwicklung in Deutschland, in: Werner Conze / Mario R. Lepsius (Hrsg.): Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 46 f.

Verteilung des Wohlstands. Die allgemeine Zustimmung zur Wirtschaftspolitik der fünfziger Jahre erweckte den Eindruck, in der prosperierenden Bundesrepublik hätten die Unterschiede der Klassen und Schichten an Bedeutung verloren. Die vermeintlich gleichen Startbedingungen am Tage der Währungsreform mit 40 DM „Kopfgeld“ schienen in der Einheitlichkeit des Konsums und des Lebensstils ihre Fortsetzung zu finden. Vor diesem Hintergrund beeindruckten Sozialmodelle wie das Konzept der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ (Helmut Schelsky) die Massenmedien und viele Politiker.

Das „Wirtschaftswunder“ der fünfziger Jahre verführt zu der Annahme, die politische Stabilität der Bundesrepublik sei auf günstige ökonomische Bedingungen zurückzuführen. Eine genauere Untersuchung der Ausgangssituation von 1949/50 zeigt allerdings ein differenzierteres Verhältnis von Politik und Wirtschaft. Obwohl der wirtschaftliche Aufstieg eine wichtige Grundlage der Kanzlerdemokratie bildete, kann diese Frage kaum im Sinne einer einseitigen Kausalität beantwortet werden. Ein Blick auf den Ablauf der Ereignisse zeigt vielmehr, dass man die Eigendynamik des politischen Systems und den Einfluss führender Politiker nicht unterschätzen darf: Als Mitte 1952 mit der Auslastung der westdeutschen Industrie, mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit und mit steigenden Einkommen der wirtschaftliche „Durchbruch zu einem sich selbst tragenden Wachstum“<sup>8</sup> erfolgte, war der Regierungstyp der Kanzlerdemokratie in Bonn bereits fest etabliert.

Konrad Adenauer bestimmte zu diesem Zeitpunkt mit Unterstützung einer sicheren parlamentarischen Mehrheit die Richtlinien der inneren und äußeren Politik. Unabhängig von der Steigerung des Lebensstandards deutete sich hier bereits ein „Regierungswunder“ an, welches den Unterschied zwischen der Bonner und der Weimarer Demokratie deutlich erkennen ließ. Dass die politischen Parteien eine Mehrheitsregierung bilden konnten, die über eine volle Legislaturperiode im Amt blieb, war in Deutschland eine völlig neue Erfahrung. Die Zustimmung der Westdeutschen zur zweiten Republik wurde durch das Funktionieren der politischen Institutionen im gleichen Maße gefördert wie durch den wirtschaftlichen Wiederaufstieg.

Die Anfänge des später als „Kanzlerdemokratie“ bezeichneten Regierungstyps lassen sich bis auf die ersten Entscheidungen des am 15. September 1949 gewählten Bundeskanzlers zurückverfolgen. Adenauer verstand es, das Bonner Regierungssystem nach seinen Vorstellungen zu gestalten, bevor sich die Behörden und Parteien in der kleinen Universitätsstadt am Rhein einrichten konnten. Die Bestimmungen des Grundgesetzes leisteten hierbei eine wichtige Hilfestellung. Sie räumten dem Bundeskanzler eine weitaus stärkere Position ein als dem Reichskanzler der

---

8 Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte ... (Anm. 2), S. 159

Weimarer Republik. Möglicherweise orientierte sich Adenauer aber auch an der preußischen Städteordnung für die Rheinprovinz aus dem Jahre 1856, der rechtlichen Grundlage für seine Amtsführung als Kölner Oberbürgermeister in den Jahren 1917 bis 1933. Ihre Bestimmungen übertrugen ihm damals den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung und schrieben den Beigeordneten die Rolle von Hilfsorganen und Fachbeamten zu. Adenauer konnte damals das „Kanzlerprinzip“ bereits auf kommunaler Ebene praktizieren<sup>9</sup>.

Die Kanzlerdemokratie der fünfziger Jahre ist durchaus mit dem britischen Regierungssystem vergleichbar. Bis zum Ersten Weltkrieg war dort das Kollegium der Minister, das Kabinett, das maßgebende politische Entscheidungszentrum. Man sprach deshalb von einer Kabinettsregierung, in der mehrere Minister über den gleichen politischen Einfluss verfügten. Seit den zwanziger Jahren übernahm der Premierminister die Führungsrolle im Kabinett. Als entscheidenden Schritt in diese Richtung kann man das 1918 etablierte Recht des britischen Regierungschefs ansehen, über die Auflösung des Unterhauses und den Zeitpunkt der Neuwahlen selbst zu bestimmen<sup>10</sup>.

Die britische Regierung wird seitdem als Premierminister-Regierung bezeichnet. Nach der Darstellung von John P. Mackintosh ist diese Entwicklung keineswegs auf die starke Persönlichkeit einzelner Regierungschefs, sondern auf objektive Faktoren zurückzuführen. Er nennt in diesem Zusammenhang u. a. die Spezialisierung der Regierungsarbeit in den Ressorts sowie die Karriereerwartungen der Politiker. Aufgrund seiner Koordinations- und Führungsaufgaben unterscheidet sich das Amt des Premiers deutlich von den Aufgaben der übrigen Kabinettsmitglieder. Wenn er versage, könne keiner seiner Kollegen den „Regierungsbus“ vom Rücksitz aus steuern („if he fails ... then there is no one who can...steer the bus from a back seat“)<sup>11</sup>.

Der Beginn der Bonner Kanzlerdemokratie zeichnete sich in zwei politischen Entscheidungsbereichen ab: Ausschlaggebend für die weitere Entwicklung waren einerseits die Initiative Adenauers bei der ersten und den dann folgenden Regierungsbildungen sowie seine hiermit eng verbundene unbestrittene Führungsrolle im Kabinett. Andererseits besaß er beim Neuaufbau der Bonner Behörden Gestaltungsmöglichkeiten wie keiner seiner Nachfolger im Kanzleramt. Die „Stunde Null“ wurde bei späteren Diskussionen über die Entstehung der Bundesrepublik häufig beschworen, obwohl es sich hierbei um eine realitätsferne Fiktion handelt. Für

---

9 Arnulf Baring: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, Bd. 2, München 1971, S. 8 f.

10 Peter Hennessy: *The Prime Minister. The Office and its Holders Since 1945*, London 2000, S. 49 ff.

11 John P. Mackintosh: *The British Cabinet*, London 1977 (3. Aufl.), S. 428 ff.



Adenauer bestand diese offene Ausgangssituation vorübergehend im begrenzten Bereich der Regierungsorganisation. Er wusste die günstige Gelegenheit im Stile des erfahrenen Kommunal- und Parteipolitikers zu nutzen.

---

## 2 Wahlen und Koalitionen 1949–1963

Nachdem sich die Autoren des Grundgesetzes bei den Bonner Verfassungsberatungen mit Energie und Einfallsreichtum für die Stabilisierung der parlamentarischen Regierung eingesetzt hatten, schien das Ergebnis der ersten Bundestagswahl vom 14. August 1949 diese Bemühungen zunächst in Frage zu stellen. Die CDU/CSU erreichte nur 31 Prozent und blieb damit unter ihren Ergebnissen bei den vorangegangenen Landtagswahlen. Die SPD verfehlte mit 29,2 Prozent deutlich ihr Wahlziel, führende Regierungspartei zu werden. Die FDP war mit 11,9 Prozent im ersten Bundestag über Erwarten stark vertreten, und die KPD konnte damals im Bundesdurchschnitt 5,7 Prozent der Stimmen erreichen.

Neben diesen vier Parteien, die ursprünglich auch durch die Lizenzierungspraxis der Besatzungsmächte bevorzugt wurden, kamen sieben weitere Gruppierungen in den ersten Bundestag. Sie hatten in der Regel regionale Schwerpunkte und konnten deshalb die Sperrklausel von fünf Prozent überwinden, welche sich damals noch auf das Abstimmungsergebnis in den einzelnen Ländern bezog. Dies gilt etwa für die Bayernpartei und die Deutsche Partei in Niedersachsen, aber auch für die Zentrumsparlei mit ihrem Schwerpunkt in Nordrhein-Westfalen sowie für die in Bayern gewählten Abgeordneten der WAV (Wirtschaftliche Aufbau Vereinigung). Insgesamt zeichnete sich das erste Bundestagswahlergebnis durch den Wiederaufstieg der kleinen Parteien aus. Der erste Bundestag erinnerte mit elf Parteien und zwei unabhängigen Abgeordneten noch lebhaft an den Weimarer Reichstag. Die Bildung der ersten Bundesregierung war angesichts der Zusammensetzung des Parlaments keineswegs gesichert.

In der Öffentlichkeit und unter den Parteipolitikern wurden zwei Koalitionsmöglichkeiten diskutiert: Für die „kleine Koalition“ der CDU/CSU mit der FDP und der Deutschen Partei sprach die bisherige Zusammenarbeit dieser Parteien im Frankfurter Wirtschaftsrat für die britische und amerikanische Besatzungszone. Im ersten Bundestag verfügten diese Parteien jedoch mit 208 von 402 Sitzen nur über eine knappe Mehrheit. Hinzu kam die Unsicherheit über das Abstimmungsverhalten der erstmals gewählten Abgeordneten. Als Alternative bot sich die „Große Koalition“ von CDU/CSU und SPD oder eine „Allparteienregierung“

an, in die nach damaligen Vorstellungen auch die FDP und die Zentrumspartei einbezogen werden sollten.

Viele Politiker und Publizisten erblickten in der Regierungsbeteiligung der SPD die Voraussetzung für einen zügigen wirtschaftlichen Wiederaufbau und für die Lösung der sozialen Probleme, die der Zweite Weltkrieg hinterlassen hatte. Das Vorbild für diese breitere Lösung waren die damaligen Regierungen in den Ländern, wo die beiden großen Parteien bis auf Schleswig-Holstein, Hamburg, Baden und Bayern gemeinsam Regierungsverantwortung übernommen hatten. Zur Zeit der Grundgesetzberatungen gab es jedoch bereits erste Kontakte zwischen Adenauer und führenden FDP-Politikern über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung. Auch über die Besetzung des Präsidentenamtes mit dem Liberalen Theodor Heuss wurde schon frühzeitig gesprochen. Den Wahlkampf führte die CDU/CSU in erster Linie gegen die SPD. Die Wirtschaftspolitik bildete das Hauptthema der weitgehend improvisierten Wahlkampagne, und Ludwig Erhard, der Wirtschaftsdirektor der Frankfurter Zweizonenverwaltung, war neben Adenauer der erfolgreichste Wahlkampfredner der Unionsparteien<sup>12</sup>.

Nach dem Wahltag ergriff Adenauer sofort die Initiative, um die Zustimmung seiner Partei zu der von ihm angestrebten „kleinen Koalition“ zu erreichen: Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung war sein Treffen mit dem bayerischen Ministerpräsidenten Ehard und weiteren CSU-Landespolitikern in Frankfurt am 20. August: Die Teilnehmer lehnten eine Große Koalition ab und verhandelten bereits über die Besetzung der Minister- und Staatssekretärsposten. Am nächsten Tag (21. August 1949) fand die oft beschriebene „Rhöndorfer Konferenz“ statt. Dieses Treffen im Hause Adenauers am Sonntag nach der Wahl hatte informellen Charakter. Eingeladen waren Vertraute Adenauers, führende CDU-Politiker aus der Zweizonen-Wirtschaftsverwaltung und führende Vertreter der CDU/CSU-Landesverbände. Obwohl die Berichte der Augenzeugen voneinander abweichen, ist Adenauers taktische Zielsetzung deutlich erkennbar: Sein Hauptanliegen bestand an diesem Sonntag darin, die „Landesfürsten“ der CDU/CSU auf seine Koalitionspolitik festzulegen. Dieser Absicht entsprach auch die Tatsache, dass der einflussreichste Befürworter der Großen Koalition in der CDU, der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Karl Arnold, nicht eingeladen war. Adenauer argumentierte in seiner Eröffnungsrede, der Wähler habe sich am 14. August 1949 eindeutig für die „soziale Marktwirtschaft“ entschieden und die „sozialistische Planwirtschaft“ abgelehnt. Eine Koalition der Unionsparteien mit der SPD würde bedeuten, dass man sich über dieses Wahlergebnis hinwegsetze. Er ließ sich von einem der Anwesenden als

---

12 Karlheinz Niclauß: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949, Paderborn u. a. 1998, S. 368–374

Kanzlerdemokratie

Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela  
Merkel

Niclauß, K.

2015, VIII, 444 S. 10 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-02397-3