

# Een nooddak als nationale staat

## De oprichting van de Bondsrepubliek

Terugblikkend is de Bondsrepubliek een succesverhaal, gekenmerkt door welvaart, democratie en maatschappelijke stabiliteit. Bij de oprichting in 1949 was dat geenszins vanzelfsprekend. Zo waren de institutionele vormgeving en de Europese opstelling van de nieuwe staat precaire aangelegenheden, en nooit verdween uit West-Duitsland de naoorlogse onzekerheid.

**Ton Nijhuis** is historicus, socioloog en filosoof. Hij is directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam.

**D**e Bondsrepubliek die in 1949 werd opgericht was uitdrukkelijk als tijdelijke voorziening bedoeld, een rompstaat gevormd uit de drie westerse bezettingszones. Zij was een nooddak en geen nationale staat. Staat en natie bleven door de Duitse deling vooralsnog gescheiden. Met de eveneens in 1949 opgerichte DDR bestond de Duitse natie nu immers uit twee staten. Bovendien was er de nodige scepsis over de deze provisorische constructie. De liberale historicus Golo Mann – inderdaad: de zoon van Thomas Mann – zei dat hij aanvankelijk geen enkel vertrouwen had in deze gekunstelde homunculus (een lichaam zonder ziel).

Het is buitengewoon opmerkelijk hoe de Bondsrepubliek van een moreel bankroet, verwoest, gehaat en gewantwoord land, dat ook nog eens acht miljoen vluchtelingen moest opnemen, in relatief korte tijd kon uitgroeien tot een stabiele democratie en een welvarende staat, die internationaal weer als een betrouwbare partner werd beschouwd.

De republiek van Bonn – genoemd naar de plaats waar de regering zetelde – was dus zowel naar binnen als naar buiten een succes. Naar buiten toe slaagde het land erin zich snel te integreren in het Westen, zowel politiek en militair, als economisch en cultureel. Naar binnen toe wist de nieuwe constructie zich snel tot het vanzelfsprekende nieuwe huis te ontwikkelen dat breed door de bevolking werd gedragen en omarmd.

### Rijnlandse katholiek

Een belangrijke rol in het succes van de Bondsrepubliek is weggelegd voor de eerste bondskanselier Konrad Adenauer, die van 1949 tot 1963 regeerde. Adenauer was een Rijnlandse katholiek en stond in die zin voor het tegendeel van het Pruisisch protestantisme dat zo kenmerkend was geweest voor het Duitse Keizerrijk. In de tijd van de Weimarrepubliek was hij burgemeester van Keulen geweest. Nu stond Adenauer met 73 jaar aan de wieg van de nieuwgeboren Duitse staat. Dat Adenauer de eerste bondskanselier werd, lag



eigenlijk niet in de lijn van de verwachting. De SPD onder aanvoering van Kurt Schumacher, die bijna de gehele nazitijd in concentratiekampen had doorgebracht, was ervan overtuigd dat zij de verkiezingen met gemak zou winnen. Maar uiteindelijk behaalde de CDU/CSU van Adenauer 31 procent van de stemmen, terwijl de SPD op 29,2 procent bleef steken.

Wat er gebeurd zou zijn wanneer Schumacher, die door de Fransen en Amerikanen als een gevaarlijke nationalist werd beschouwd, de eerste verkiezingen had gewonnen en de Bondsrepubliek had kunnen vormgeven, is de vraag. In ieder geval hechtte Schumacher minder belang aan de integratie van de Bondsrepubliek in het Westen dan aan de Duitse eenheid en dus aan de vereniging met de DDR.

De naoorlogse periode wordt vaak beschreven als een *Stunde Null*. Een volledig nieuw begin dus. Dat ligt ook voor de hand. Er was weinig waar het land op kon voortbouwen: niet op het Derde Rijk (1933-1945), maar ook niet op de instabiele Republiek van Weimar (1919-1933), en natuur-

Konrad Adenauer verwelkomt John F. Kennedy op het vliegveld in Bonn, 23 juni 1963. Foto: Cecil W. Stoughton, John F. Kennedy Presidential Library and Museum.

lijk kwam het Keizerrijk (1871-1918) ook niet in aanmerking. In die zin kon er geen sprake zijn van continuïteit. Aan de andere kant was er natuurlijk wel degelijk veel continuïteit. Er woonden nog dezelfde mensen en ook de instituties zoals scholen, universiteiten, rechtspraak, bureaucratieën, gezondheidszorg, etc. bleven goeddeels intact en zonder veel personele wisselingen. Onder Adenauer bleven de zuivering van instituties en de berechting van nazimisdadigers zeer beperkt, wat de kanselier verdedigde door te stellen dat hij toch moeilijk het volk kon inruilen. Of dat rechtvaardigt dat hij de overtuigde nazi en medeauteur van de Neurenberger Rassenwetten, Hans Globke, tot chef van zijn *Bundeskanzleramt* benoemde, is een andere vraag.

### Buitenlandse politiek

Om het belang van Adenauer te benadrukken, begint de historicus Arnulf Baring zijn studie over defensiepolitiek met de woorden: 'Im Anfang war Adenauer.' De Bondsrepubliek was echter op het terrein van defensie en buitenlandse politiek niet soeverein. Dit was voorbehouden aan de geallieerden. Daarom repliceerde Helga Haftendorn haar studie over de Duitse buitenlandse politiek met de openingszin: 'Im Anfang waren die Alliierten, und nicht Adenauer.'

Inderdaad was de speelruimte voor de Bondsrepubliek aanvankelijk zeer klein. Toch heeft Adenauer er consequent op ingezet het land zo snel en sterk mogelijk te verankeren in westerse bondgenootschappen. Schumacher noemde hem daarom eens smalend 'de bondskanselier van de geallieerden.' Hoge prioriteit hadden het herstel van goede betrekkingen met de buurlanden en de integratie van de Duitse economie in Europa. Samenwerking met Frankrijk nam daarbij een bijzondere plek in.

Had de oude Frans-Duitse rivaliteit Europa niet aan de afgrond gevoerd? Daarom moest Frans-Duitse vriendschap nu vrede en stabiliteit brengen op het continent. Het Schuman-plan van 9 mei 1950 – genoemd naar de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman – legde de basis voor de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), die geldt als de aanzet voor de Europese Unie. Het Élysée-verdrag van 22 januari 1963 tussen Frankrijk en de Bondsrepubliek symboliseerde de naoorlogse verzoening en nieuwe vriendschap.

### **'Onder Adenauer bleven de zuivering van instituties en de berechting van nazimisdadigers zeer beperkt'**

In zekere zin werd de integratie van Duitsland in Europa vergemakkelijkt door de Duitse deling. West-Duitsland was qua grootte niet meer zo bedreigend. De Franse president Charles de Gaulle liet zich eens ontvallen dat hij zonder de deling minder geneigd zou zijn geweest de samenwerking met Duitsland op te zoeken. En bekend zijn de door velen herhaalde woorden van de Franse schrijver François Mauriac: 'Ik houd zo veel van Duitsland dat ik blij ben dat er twee van zijn.' Het is dan ook niet verwonderlijk dat Frankrijk later zeer terughoudend reageerde op de snelle Duitse eenwording in 1990.

In de Koude Oorlog hadden veiligheid en defensie voor Adenauer prioriteit, en dat betekende voor hem: *Westbindung*. Pogingen van de Sovjet-Unie om Duitsland zo min mogelijk in het Westen te laten integreren – zoals de Stalin-nota in 1952, waarin de Sovjetleider een Duitse eenwording



Adenauer benoemde Hans Globke tot chef van zijn *Bundeskanzleramt*, terwijl Globke een overtuigde nazi was geweest. Hier is hij te zien op een foto uit 1941, links achteraan, achter minister van Binnenlandse Zaken Wilhelm Frick bij een bezoek aan Slowakije. Beeld: Bundesarchiv.

voorstelde in ruil voor neutraliteit – wees Adenauer resoluut van de hand, tot ergernis van de SPD. Een autonome Duitse herbewapening was uitgesloten, maar een Europese defensie geboden, gezien de dreiging die van de Sovjet-Unie uitging. De Franse premier René Pleven lanceerde daarom in 1950 een plan voor een gezamenlijk Europees leger. Dit verdrag voor een Europese Defensiegemeenschap (EDG) werd in 1952 weliswaar ondertekend door de Benelux-landen en Italië, maar trad nooit in werking, omdat het in 1954 nota bene in het Franse parlement werd weggestemd (meer hierover in *Kleio* 6, 2019). Desondanks leidde dit niet tot een West-Duits isolement, want de Bondsrepubliek trad in 1955 toe tot de NAVO en werd zo militair geïntegreerd in het trans-Atlantisch bondgenootschap. Daarmee verwezenlijkte Adenauer een van zijn belangrijkste doelen.

### Institutionele fundamenten

Het enthousiasme voor de nieuwe republiek en ook voor Adenauer bleef aanvankelijk binnen de perken. Bij een enquête in 1952 legde onderzoeksbureau Allensbach de Duitse bevolking de vraag voor, wie grootse daden voor Duitsland had verricht. 36 procent antwoordde met Bismarck, 9 procent met Adolf Hitler, 7 procent met Frederik de Grote en slechts 3 procent met Adenauer. Deze uitkomst strookt in zekere zin met de geschiedenis van de Bondsrepubliek: het is geen geschiedenis van ‘helden’. Essentieel voor het succes van de Bondsrepubliek is veeleer haar institutionele architectuur, juist waar het gaat om stabiliteit en acceptatie door de eigen bevolking.

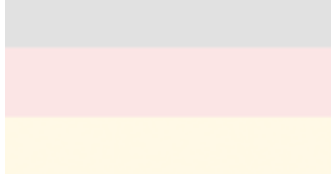
Toen de Bondsrepubliek in 1949 werd opgericht, moest de staatsinrichting in alles het tegendeel zijn van het Duitse Rijk en Hitler. In de eerste

plaats mocht er geen sprake meer zijn van een ge-centraliseerde staat met een sterke machtsconcentratie. In het nationaalsocialisme vielen de leider, de partij en het land samen. Dat moest voortaan voorkomen worden. Gekozen werd daarom voor een federale staatsstructuur, met grote bevoegdheden voor de deelstaten. Dit was natuurlijk deels naar Amerikaans model, maar sloot ook goed aan op de eigen geschiedenis van *Kleinstaaterij*, de traditionele lappendeken van Duitse vorstendommen, staatjes en steden, die nu weer positiever werd gewaardeerd.

Op het niveau van de bondsregering werd de macht ook opgesplitst. De bondskanselier kreeg weliswaar de *Richtlinienkompetenz* en stippelde zo het regeringsbeleid uit, maar de ministeries werden baas in eigen huis (*Ressortprinzip*). Bovendien werd strikt afgebakend waar de politiek zich wel en niet mee mocht bemoeien. Zo werd de politieke invloed op monetaire beslissingen geminimaliseerd door de *Bundesbank* onafhankelijk te maken. De bank kreeg de exclusieve taak te zorgen voor prijsstabiliteit. En met succes, want de *Bundesbank* groeide uit tot hét symbool van het Duitse *Wirtschaftswunder* en van de sterke D-mark. Juist omdat het klassieke nationalisme en de klassieke nationale symbolen in Duitsland na 1945 gediscredeerd waren, werden patriotische gevoelens nu op de *Bundesbank* en de munt geprojecteerd. Daarom werd ook wel van ‘D-mark-nationalisme’ gesproken. Jacques Delors, voorzitter van de Europese Commissie, zei later eens: ‘Niet alle Duitsers geloven in God, maar ze geloven allemaal in de *Bundesbank*.’ Onder druk van kanselier Helmut Kohl werd de Europese Centrale Bank later naar het model van de Bundesbank opgericht.

De Volkswagen Kever werd het symbool van het *Wirtschaftswunder*.  
Foto: AKG-images, Picture Alliance, 1952.





Onder Hitler was Duitsland een onrechtstaat geweest. In plaats van ‘het recht van de macht’ ging de nieuwe grondwet in 1949 uit van ‘de macht van het recht’. Deze macht wordt vooral gesymboliseerd door het Constitutionele Hof, het *Bundesverfassungsgericht*, dat wetten en maatregelen aan de grondwet kan toetsen. Ook dit instituut heeft hoog aanzien in de Duitse maatschappij. Ten slotte moest de macht van de politiek ook op economisch terrein beperkt worden. In het *Ordoliberalismus* (een begrip van de econoom Walter Eucken) komt de staat vooral de taak toe de randvoorwaarden van de economische ordening veilig te stellen, en niet om zelf economische processen te sturen. Daarom was een Nederlands verschijnsel als de geleide loonpolitiek in Duitsland ondenkbaar. In elk geval werd de geschiedenis van de Bondsrepubliek zeker ook een economische succesgeschiedenis. Al in 1958, het jaar van het Verdrag van Rome, waarmee de Europese Economische Gemeenschap werd opgericht, verdrong West-Duitsland het Verenigd Koninkrijk van de tweede plaats als exportnatie. Het *Wirtschaftswunder* en het Rijnlandse model van sociale markteconomie – samengevat in de term *Wohlfahrt für Alle*, van de zeer geliefde minister van Economische Zaken Ludwig Erhard (van 1949-1963, daarna tot 1966 Bondskanselier) – hebben sterk bijgedragen aan de beleving van de Republiek van Bonn als succesmodel. Voor het eerst in de Duitse geschiedenis was er sprake van een lange periode van economische groei, met gestaag stijgende lonen en, anders dan in de Republiek van Weimar, zonder systeemcrisis. Dat is misschien wel het meest opmerkelijke aan de naoorlogse geschiedenis: crises bleven vrijwel uit en de Bondsrepubliek groeide pro-

bleemloos uit tot een van de meest stabiele en welvarende democratische rechtsstaten van de wereld. De systeemconcurrentie met de DDR en het anticommunisme vormden in de eerste decennia een belangrijke integratie-ideologie die de West-Duitsers een eigen ‘wij-gevoel’ gaf.

### Wantrouwen en veiligheid

Angst voor instabiliteit bleef echter kenmerkend voor de West-Duitse politiek. Daarbij moet natuurlijk in acht worden genomen dat de Bondsrepubliek veel radicaler met alle nationale tradities heeft gebroken dan de andere landen in West-Europa. Er waren geen nationale zekerheden waarop de staatsconstructie kon teruggeval- len. Adenauer wist de CDU/CSU in 1957 met de slogan ‘*Keine Experimente*’ een absolute meerderheid te bezorgen. De behoefte aan veiligheid was zo typerend voor het naoorlogse West-Duitsland, dat de historicus Eckart Conze zijn geschiedenis van de Bondsrepubliek de titel *Die Suche nach Sicherheit* gaf. Adenauer was in dit perspectief als de vertrouwenwekkende grootvader, die traditie en modernisering geloofwaardig kon verenigen. Sowieso wordt politieke stabiliteit in Duitsland vaak eerder geprojecteerd op de meestal lang zittende bondskanseliers (Adenauer, Kohl, Merkel) dan op bijvoorbeeld de Bondsdag. We spreken daarom ook wel van een *Kanzlerdemokratie*. Dit typerende Duitse wantrouwen jegens zichzelf en de vrees voor een ‘terugval’ speelden nog vele decennia na Adenauer regelmatig op en drukten bijvoorbeeld ook na 1989 hun stempel op debatten rond de Duitse eenwording. Maar ook toen bleek het West-Duitse systeem behoorlijk robuust geworden.

De Bondsrepubliek ontbeerde aanvankelijk een democratische politieke cultuur. De toenemende acceptatie van de parlementaire democratie was niet alleen te danken aan de *re-education* programma’s van de geallieerden, maar ten eerste vooral aan de gestaag stijgende welvaart tijdens het *Wirtschaftswunder*, die ook (ten tweede) het vertrouwen in de effectiviteit van statelijke instituties, zoals de bureaucratie en de rechterlijke macht, deed toenemen. En daardoor de integratie in het Westen, waarbij bovendien de superioriteit ten opzichte van het oosten een extra stimulans was. Het tijdelijke werd definitief, als het nieuwe nationale huis. ■

Bondskanselier Helmut Kohl bezichtigt goudstaven in de kluis van de Bundesbank, 1988. Foto: René Zimmer, Deutsche Bundesbank.

### Verder lezen

**Frits Boterman en Willem Melching (red.)**, *Het Wonder Bondsrepubliek in 20 portretten* (Amsterdam 2009).

**Eckart Conze**, *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart* (München 2009).

**Edgar Wolfrum**, *Die Geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart* (Stuttgart 2006).