

# 75 Jahre CDU-CSU-Bundestagsfraktion

## Die Bedeutung der Fraktion im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Dokumentation zur Tagung am 10. September 2024 in Berlin



# **75 Jahre CDU·CSU-Bundestagsfraktion**

## Die Bedeutung der Fraktion im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

---

Dokumentation zur Tagung am 10. September 2024 in Berlin

# Inhalt

---

<b>Vorwort</b> <i>Markus Ferber</i> .....	4
<b>Vorwort</b> <i>Norbert Lammert</i> .....	6
<b>Grußwort</b> <i>Friedrich Merz</i> .....	10
<b>Grußwort</b> <i>Alexander Dobrindt</i> .....	16
<b>75 Jahre CDU-CSU-Bundestagsfraktion</b> <i>Horst Möller</i> .....	20
<b>Kanzler, Kabinette, Koalitionen</b> Das Verhältnis der CDU-CSU-Fraktion zur Regierung <i>Dominik Geppert</i> .....	32
<b>Lebenslagen statt Ideologien</b> Zehn Beobachtungen und Empfehlungen zu den soziologischen Gruppen der CDU-CSU-Fraktion <i>Hans Jörg Hennecke</i> .....	40
<b>Herausforderungen des Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem</b> Eine kurze Betrachtung zur Rolle des Deutschen Bundestags und der CDU-CSU-Fraktion <i>Manuela Glaab</i> .....	48
<b>Das Verhältnis zu den Parteien CDU und CSU</b> <i>Heinrich Oberreuter</i> .....	56
<b>Zeitstrahl: Die Vorsitzenden der Bundestagsfraktion und der CSU-Landesgruppe 1949–2024</b> .....	64
<b>Bilder von der Abendveranstaltung am 10. September 2024 in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung</b> .....	70

# Vorwort

Markus Ferber



**Markus Ferber**, MdEP, Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

75 Jahre CDU/CSU-Bundestagsfraktion – ein beeindruckendes Jubiläum, das nicht nur Anlass zur Rückschau, sondern auch zur Reflexion und zum Blick in die Zukunft gibt. Diese Publikation dokumentiert die gleichnamige Veranstaltung, die die historische Entwicklung, die politischen Errungenschaften und die anstehenden Herausforderungen der Union in den Mittelpunkt gestellt hat.

Seit ihrer Gründung haben die CDU und die CSU als Schwesterparteien die politischen Geschicke der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich gestaltet. Ihre Zusammenarbeit, geprägt von gemeinsamen Werten und Zielen, aber auch von konstruktiven Diskussionen, bildet eine tragende Säule unserer Demokratie. Persönlichkeiten wie Konrad Adenauer auf Seiten der CDU sowie Franz Josef Strauß auf Seiten der CSU stehen für diesen politischen Erfolg. Ihr Wirken hat nicht nur die Entwicklung Deutschlands, sondern auch die der Europäischen Union entscheidend beeinflusst.

Die enge Verbindung von CDU und CSU hat es ermöglicht, richtungsweisende Entscheidungen vorzunehmen – sei es in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, bei der Deutschen Einheit oder der europäischen Integration. Die europapolitische Verantwortung der Union ist dabei untrennbar mit Namen wie Helmut Kohl und Theo Waigel verbunden. Sie haben mit ihrer Weitsicht und Tatkraft Grundsteine für das heutige Europa gelegt, dessen Stabilität und wirtschaftliche Stärke in Zeiten globaler Herausforderungen wichtiger denn je sind.

Die Tagung „75 Jahre CDU/CSU-Bundestagsfraktion“ hat nicht nur die Erfolge der Vergangenheit gewürdigt, sondern auch zentrale Fragen der Gegenwart und der Zukunft beleuchtet: Wie kann die Union in einer sich

wandelnden politischen Landschaft ihre Führungsrolle bewahren? Wie begegnen wir den Herausforderungen der Digitalisierung, des demografischen Wandels und der geopolitischen Unsicherheiten? Welche Rolle kann Deutschland als starke Demokratie in einem geeinten Europa übernehmen?

Ein besonderer Dank gilt der Konrad-Adenauer-Stiftung für die fruchtbare Kooperation sowie allen Referentinnen und Referenten für ihre bedeutsamen Beiträge. Die unterschiedlichen Perspektiven und Analysen bereichern nicht nur die politische Debatte, sondern geben auch wesentliche Impulse für die künftige Arbeit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Mit dieser Publikation möchten wir die Erkenntnisse und Diskussionen dieser Veranstaltung festhalten und allen Interessierten zugänglich machen. Möge sie dazu beitragen, die Erfolgsgeschichte der Union weiterzuschreiben, den Geist der Zusammenarbeit zu bewahren und mit Zuversicht die Herausforderungen der Zukunft anzugehen.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

# Vorwort

Norbert Lammert



**Prof. Dr. Norbert Lammert**, Präsident des Deutschen Bundestages a. D.,  
Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Guten Abend, meine Damen und Herren,

auch im Namen von Markus Ferber begrüße ich Sie alle herzlich hier in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung zu einer gemeinsamen Veranstaltung der Hanns-Seidel-Stiftung mit der Konrad-Adenauer-Stiftung aus Anlass des 75. Geburtstages der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Die gemeinsame Einladung unserer beiden Stiftungen unterstreicht eine nicht überraschende politische Nähe. Wir kommen damit zudem unseren ausdrücklichen Satzungsaufgaben nach, zu denen die Begleitung, Dokumentation und Vermittlung der Geschichte der christlich-demokratischen Bewegung gehört.

Wir freuen uns über das große Interesse, das unsere Einladung gefunden hat. Ich will für die zahlreichen aktiven und ehemaligen Mitglieder, Mitarbeiter, Begleiter und Beobachter der Fraktion zwei Gäste aus Politik und Bürgergesellschaft stellvertretend begrüßen: Ilse Aigner, die Präsidentin des Bayerischen Landtages, die auch in ihrer Eigenschaft als langjähriges früheres Mitglied der Bundestagsfraktion zu uns gekommen ist. Und ich freue mich riesig, dass auch Charlotte Knobloch, die Präsidentin der Israelitischen Kultusgemeinde, unserer Einladung gefolgt ist. Dass Sie die nicht ganz kurze Strecke zwischen München und Berlin auf sich genommen haben, um heute Abend bei uns zu sein, das freut uns und ehrt uns. Und wir wissen das schon gerade in diesen Zeiten sehr zu würdigen.

Herzlich danken möchte ich allen Expertinnen und Experten, die heute Nachmittag unsere Fachtagung bestritten haben und verschiedene Aspekte der Geschichte des

Parlamentarismus im Allgemeinen und der Rolle der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Besonderen beleuchtet haben.

Die Vitalität jedes Parlaments beruht wesentlich auf der institutionellen und argumentativen Konkurrenz von Fraktionen, von Abgeordneten, von Positionen. Deswegen haben wir heute Abend ganz bewusst nicht nur Repräsentanten der eigenen Fraktion eingeladen, sondern ausdrücklich um die Mitwirkung von hochgeschätzten Wettbewerbern gebeten. Ich freue mich, dass nach den Grußworten des Fraktionsvorsitzenden und des Landesgruppenvorsitzenden der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Omid Nouripour, und die frühere Generalsekretärin der FDP, Linda Teuteberg, mit der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, Dorothee Bär, und dem Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer, Thorsten Frei, das Ereignis – unter der bewährten Moderation von Mariam Lau – würdigen und angemessen einsortieren werden.

Die vielen Erfolgsgeschichten, die wir im Jubiläumsjahr der Bundesrepublik, in diesem Jahr, besonders gerne erzählen, stehen nicht nur zeitlich in einem engen Zusammenhang zueinander. Die Verkündung des Grundgesetzes im Mai, die erste Wahl des Bundestages im September, die Gründung einer gemeinsamen Bundestagsfraktion: Erfolgsgeschichten lesen sich nachträglich meist wie folgerichtige Abläufe einer absehbaren Entwicklung. Absehbar war die tatsächliche Entwicklung aber eben nicht. Folgerichtig war sie durchaus.

Am Beginn der Erfolgsgeschichte der zweiten deutschen Demokratie stand neben einem überragend gut gelungenen Verfassungstext – an dessen Erarbeitung Konrad Adenauer als Vorsitzender des Parlamentarischen Rates in einer nicht unauffälligen Weise beteiligt war und der inzwischen zu den ältesten geltenden Verfassungen der Welt gehört – eine doppelte Innovation: die Gründung einer neuen Partei beziehungsweise zweier Schwesterparteien, die sich beide unter dem Namen Union als eine Volkspartei neuen Typs verstanden und organisiert haben, als eine Union der Landschaften, eine Union der sozialen Schichten und – und das war das eigentlich Neue – eine Union der beiden Konfessionen, sowie die folgerichtige Bildung einer gemeinsamen Fraktion.

Die organisierte Verbindung dieser beiden Parteien in einer gemeinsamen Fraktionsgemeinschaft ist älter als der Deutsche Bundestag, dessen Zusammentreten wir heute Morgen auch im Parlament begangen haben: Schon von 1946 bis 1950 existierte eine „Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU“. Sie koordinierte die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Parteigremien auf Zonen- und Länderebene sowie den CDU/CSU-Fraktionen im Wirtschaftsrat und Parlamentarischen Rat und knüpfte Kontakte zu christlichen Parteien im Ausland.

Am 1. September 1949 konstituierte sich schließlich erstmals die CDU/CSU-Fraktion als Gemeinschaftsfraktion von CDU und CSU – die einzige ständige Verbindung zwischen den Unionsparteien. Deren Abgeordnete beschlossen am 12. Dezember 1950 die „Arbeitsordnung der CDU/CSU-Fraktion“, die in der Folgezeit beständig erweitert, erneuert und ergänzt wurde.

In den vergangenen 75 Jahren hat die CDU/CSU-Fraktion den deutschen Parlamentarismus zweifelsohne nachhaltig geprägt, wobei nicht vergessen werden darf, dass in der Fraktion Abgeordnete wirken. Ohnehin denkt das Grundgesetz den Parlamentarismus vom Abgeordneten her, in der Verfassungswirklichkeit dominieren dagegen die Fraktionen.

Konrad Adenauer war sich der Rolle und Bedeutung der Abgeordneten absolut bewusst: „Ich bin der Auffassung, dass unbequeme Parlamentarier, unbequem sowohl für die eigene Fraktion wie für die Bundesregierung, gar nicht die schlechtesten sind.“ Er hat nicht gesagt, unbequeme Parlamentarier sind die besten. Er sagt, sie sind gar nicht die schlechtesten – und er wird sich bei dieser subtilen Unterscheidung sicher irgendwas gedacht haben.

# Grußwort

Friedrich Merz



**Friedrich Merz**, MdB, Bundeskanzler, Bundesvorsitzender der CDU, Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 2000–2002 und 2022–2025.

Lieber Norbert Lammert, lieber Markus Ferber, Frau Landtagspräsidentin, liebe Ilse Aigner, liebe Frau Knobloch – wir haben uns heute Mittag schon gesehen, schön, dass wir uns heute ein zweites Mal begegnen –, lieber Hans-Gert Pöttering, liebe Kolleginnen und Kollegen der eigenen Fraktion, der benachbarten Fraktionen, liebe Freunde und Gäste!

Wir haben bereits vor zehn Tagen in Bonn das 75-jährige Bestehen unserer Fraktion mit einem großen Festakt begangen. Am Tag genau 75 Jahre nach der Gründung der Fraktion am 1. September sind wir ganz bewusst zurückgekehrt nach Bonn. An dem Ort und an diesem schicksalhaften Tag im Bonner Bürgerhaus hat die einzigartige Erfolgsgeschichte unserer Fraktion bekanntlich ihren Ausgang genommen. In 50 dieser inzwischen fast genau 75 Jahre haben wir in Bonn getagt. In Bonn hat auch das Glück der Wiedervereinigung seinen Anfang genommen und uns dann nach Berlin geführt, wo wir heute sind.

Viele von uns, von Ihnen, waren beim Festakt in Bonn zugegen und können bezeugen: Es war ein ganz besonderer Moment, an dieser historischen Stätte am Rhein zusammenzukommen. Es war ein Anlass zur Reflexion, wie stark diese Bonner Republik unsere Arbeit geprägt hat und mit welcher Dankbarkeit wir auch auf den Erfolg der Demokratie in der Rheinischen Republik zurückblicken konnten. In Bonn wurden die Grundlagen unserer Fraktionsarbeit gelegt. Hier wurde Demokratie erlernt, geübt, verbessert und verfeinert. Die Fraktionen als Maschinenraum der Demokratie. Die Fraktionen haben dabei von Beginn an eine absolut entscheidende Rolle im politischen Gefüge gespielt.

Mit der Deutschen Einheit und dem Umzug nach Berlin hat sich auch die parlamentarische Praxis weiterentwickelt und ist nunmehr seit 25 Jahren die politische Realität hier in Berlin. Deshalb ist es nur konsequent, dass wir heute auch in Berlin für eine Festveranstaltung mit der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung zusammenkommen. Dieses Beispiel zeigt im Übrigen, dass die Geschichte unserer Fraktion eben untrennbar auch mit der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verbunden ist. Schon in den ersten Jahren nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland, von 1955 bis 1965, tagte der Bundestag ja gelegentlich in Berlin, um zu unterstreichen, dass die Trennung Deutschlands in zwei Staaten von uns nicht akzeptiert werden konnte. In den Jahrzehnten danach war das politisch leider nicht mehr möglich. Und erst am 4. Oktober 1990, einen Tag nach der Wiedervereinigung, konnte dann der gesamtdeutsche Bundestag, erweitert um 144 Mitglieder, die von der damaligen Volkskammer entsandt worden waren, erstmals wieder hier in Berlin im Reichstagsgebäude zusammentreten. Seit dem 19. April 1999 ist Berlin wieder regulärer Sitz des Deutschen Bundestages.

Wolfgang Schäuble, unser damaliger Fraktionsvorsitzender, mahnte an diesem historischen 19. April in der Aussprache im Plenum, sich unserer eigenen Geschichte immer wieder gewahr zu sein. Um die Zukunft zu gewinnen, sagte er, müssen wir unser Verhältnis zur Geschichte immer wieder neu klären. Während die Westdeutschen mehr über 40 Jahre DDR lernen müssten, so sagte er, gäbe es für die Ostdeutschen mehr über die Verbrechen der Nazizeit zu lernen, denn das SED-Regime hatte bekanntlich die Verantwortung hierfür ausschließlich dem Westen zugeschoben. Wie so oft waren diese klugen Worte von

Wolfgang Schäuble solche, die uns auch heute noch zu denken geben sollten. Denn die Aufgabe der Vergegenwärtigung unserer eigenen Geschichte, diese Aufgabe ist nie abgeschlossen. Wolfgang Schäuble stand mit dieser Mahnung in der Tradition unseres ersten Fraktionsvorsitzenden und ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer, der 1965 in ähnlichen Worten an das Geschichtsbewusstsein appellierte. Ein Volk, so sagte er in einer Rundfunkansprache, könne seine Gegenwart und seine Zukunft nur gestalten, wenn es seine Vergangenheit verstehe und daraus Lehren ziehe.

Deshalb ist es mir heute in gleich mehrfacher Hinsicht eine besondere Freude, dass wir hier in der Konrad-Adenauer-Stiftung noch einmal 75 Jahre CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit einer wissenschaftlichen Tagung feiern. Ich weiß, lieber Norbert, dass Dir diese Veranstaltung persönlich ein großes Anliegen war und das – auch aus Deiner persönlichen politischen Biografie heraus – ganz zu Recht: Du warst 37 Jahre Mitglied des Deutschen Bundestages und damit unserer Fraktion, die letzten 12 Jahre davon Präsident des Deutschen Bundestages. Du hast aber immer, wenn es nötig war – und es war oft nötig –, gemahnt, dass das Parlament nicht Vollzugsorgan der Bundesregierung sei, sondern ihr Auftraggeber. Und kaum jemand hat tiefere Einblicke ins Parlamentsgeschehen, mehr parlamentarische Erfahrung als Du, lieber Norbert.

Seit 2018 bist Du Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung und damit auch gewissermaßen ein Archivar der Geschichte unserer Fraktion. Denn als Gedächtnis der CDU wurde 1976 das von Dir bereits genannte Archiv für Christlich-Demokratische Politik gegründet. Bereits 1975, ein Jahr vorher, wurden Kontakte zwischen Helmut Kohl,

Karl Carstens und dem damaligen Vorsitzenden der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bruno Heck, geknüpft, um die historisch wertvollen Unterlagen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dauerhaft zu bewahren und später der Forschung zur Verfügung zu stellen. Damit schufen diese drei damals die Basis für eine ganz vertrauensvolle, auch geschichtsorientierte Zusammenarbeit zwischen Fraktion und Konrad-Adenauer-Stiftung, eine Zusammenarbeit, die bis heute anhält.

Schon 1977, ein Jahr nach der Gründung des Archivs, wurde ein Vertrag zur Übergabe der Unterlagen der Fraktion an die Stiftung abgeschlossen. Heute umfasst die Vereinbarung auch digitale Unterlagen der Fraktion, die seither ebenfalls vom Archiv gesammelt werden. Zweck dieser Zusammenarbeit ist es, den Beitrag der Fraktion zur Gestaltung unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland zu dokumentieren, dauerhaft zu bewahren und eben Zugang zum Archiv auch für Forschungsarbeiten zu ermöglichen. Das Sammeln, das Sichten, das Aufbereiten und Zurverfügungstellen des Archivgutes ist eine ziemlich aufwendige Arbeit. Es beginnt mit der regelmäßigen Übermittlung der Akten der Fraktion durch unseren Inneren Dienst. Er koordiniert die Übergaben und nimmt die Unterlagen bis zur Abholung durch das Archiv dann in Verwahrung. Das klingt sehr technisch, meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, aber es wäre kein Erfolg, wenn nicht auch die CSU diesem Beispiel gefolgt wäre und seither in ähnlicher Weise die Unterlagen der CSU-Landesgruppe im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung in München aufbewahren ließe. Wir sind uns also gemeinsam nicht nur in der Bundestagsfraktion, sondern auch in beiden Stiftungen unserer

historischen Verantwortung für das, was wir in der Bundestagsfraktion erarbeiten, bewusst. Mittlerweile haben die Aktenbestände der Fraktion einen Umfang von fast 2000 laufenden Metern.

Ja, meine Damen und Herren, die historisch wertvollen Akten der CDU/CSU-Fraktion, die Kulturgut der deutschen und auch europäischen Geschichte sind, stellen für die Forschung eine unersetzliche Quelle dar. Hervorzuheben sind hier ganz sicher die Wortprotokolle der Fraktionssitzungen, die teilweise sogar schon ediert wurden. Sie stellen eine unermesslich reiche Quelle für die Wissenschaft dar, aber auch wir selbst können im politischen Alltag immer wieder darauf zurückgreifen und Erfahrungen früherer Generationen nutzen. Ein Zitat, das ich in diesem Zusammenhang gerne erwähne, möchte ich wörtlich noch einmal vortragen: „Wenn das wirtschaftliche Leben nicht in Ordnung ist, dann können Sie auf dem Papier Sozialgesetze machen, so viel Sie wollen. Zunächst einmal ist die größte soziale Wohltat für jeden Deutschen, dass er Arbeit findet. Wenn das wirtschaftliche Leben so geordnet wird, dass der weitaus größte Teil der Deutschen Lohn in der Arbeit findet, dann tun wir ein sehr soziales Werk, und dann sind wir auch in der Lage, an den Armen und Schwachen, den Alten, Verdrängten und Vertriebenen unsere sozialen Pflichten zu erfüllen.“ Sie hören es schon heraus, es ist nicht Ludwig Erhard, es ist der mit rheinischem Tonfall gesprochene Konrad Adenauer, wie er vor 75 Jahren in der ersten konstituierenden Sitzung unserer Bundestagsfraktion am 1. September 1949 die Mitglieder auf die Bildung einer bürgerlichen Koalition mit der FDP einschwor.

Ja, meine Damen und Herren, dass damit eine in Deutschland nie gekannte Phase politischer Stabilität begann, war damals – Norbert, Du hast es bereits gesagt – vier Jahre nach Kriegsende, nach der totalen Katastrophe des von den Nationalsozialisten entfesselten Weltkrieges und der großen Schuld, die Deutschland damals auf sich geladen hatte, nicht absehbar. Diese politische Stabilität, die mit der ersten Regierung Adenauer ihren Anfang nahm, ist bis heute auf das Engste mit unserer Fraktion verbunden. Die Fraktion hat im September 1949 unter schwersten Bedingungen ihre Arbeit aufgenommen und zeichnete nicht nur für die zentralen Richtungsentscheidungen verantwortlich, die die Bundesrepublik heute noch prägen. Ich nenne nur die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft, die Westbindung, die europäische Einigung, die Aussöhnung mit Frankreich. Durch ihre Arbeit überzeugte die Fraktion die Menschen im Land von der Demokratie; und es gelang ihr, nach dem sehr knappen Ausgang der ersten Bundestagswahl 1949, in der die Union mit 31 Prozent gerade mal zwei Prozentpunkte vor der SPD lag, 1953 einen beinahe unglaublichen Zuwachs von 141 auf dann 249 Abgeordnete im Deutschen Bundestag zu erzielen.

Dass die Union bereits 1949 die stärkste Fraktion stellte, war dabei allein dem Beschluss der CSU-Landesgruppe zu verdanken, eben eine gemeinsame Fraktion auch im Deutschen Bundestag zu bilden. Auch heute erwächst die Stärke unserer Fraktion aus der Einheit unserer beiden Schwesterparteien. Ich bin deshalb Dir, lieber Alexander Dobrindt, dankbar für die anhaltend gute – ich glaube, sagen zu können: sehr gute – Zusammenarbeit, die wir heute in der gemeinsamen Bundestagsfraktion zwischen uns beiden, aber auch zwischen dem CDU-Teil

und der CSU-Landesgruppe haben. Herzlichen Dank für diese gute Zusammenarbeit und diese kameradschaftliche Freundschaft!

Die damals einsetzende beginnende Konzentration des Parteiensystems und die damit verbundene Stabilisierung des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik Deutschland darf man wohl zu den größten Leistungen der Unionsfraktion in der früheren Bundesrepublik zählen. Aber Stabilität allein ist kein Wert an sich, vielmehr kommt es auch heute darauf an, mit einer guten Politik zu überzeugen, die verschiedenen Interessen auszugleichen, zu integrieren und die Menschen täglich neu für die parlamentarische Demokratie zu gewinnen. Warum sage ich das an diesem Tag, an dem wir heute Morgen eine Feierstunde erlebt haben zum 75-jährigen Bestehen des Deutschen Bundestages mit einem – wie ich finde – außergewöhnlich eindrucksvollen Vortrag von Christina Morina, einer Wissenschaftlerin, die aus dem Osten stammt und ein bemerkenswertes Buch geschrieben hat mit dem Titel *Tausend Aufbrüche*, aus dem sie uns einiges an Gedanken mitgegeben hat, unter großem Beifall des ganzen Hauses und – nicht zur Überraschung – mit Widerspruch der Fraktionen von ganz links und ganz rechts. Meine Damen und Herren, das war eine gute Stunde für den Deutschen Bundestag und ziemlich entlarvend für diejenigen, die da ganz links und ganz rechts in unserem Parlament sitzen.

Um diese Fragen und sicherlich ganz viele weitere soll es heute Abend gehen. Ich freue mich, dass bei der gleich anschließenden Diskussion nicht nur die geschätzte Kollegin Dorothee Bär und der geschätzte Kollege Thorsten Frei aus unserer gemeinsamen Fraktion teilnehmen. Ich freue mich sehr, dass auch die ehemalige Generalsekretärin

Linda Teuteberg für die FDP und der Bundesvorsitzende Omid Nouripour für die Grünen dabei sind. Das ist ein Beispiel gelebter gemeinsamer parlamentarischer Demokratie und eines gemeinsamen Austauschs über unsere Aufgaben, die wir auch für die Zukunft zu erfüllen haben.

Ich wünsche uns allen in diesem Sinne einen interessanten Abend, neue Einblicke und vielleicht auch Anregungen für unsere zukünftige politische Arbeit in dem festen Bewusstsein, dass Parteien wie Fraktionen immer nur ein Teil des Ganzen sind. Aber so, wie wir uns selbst verstehen, schon ein ziemlich wesentlicher.

Herzlichen Dank!

# Grußwort

Alexander Dobrindt



**Alexander Dobrindt**, MdB, Bundesminister des Innern, Vorsitzender der CSU-Landesgruppe und Erster Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag 2017–2025.

Verehrte Gäste, lieber Herr Prof. Lammert, lieber Markus Ferber, lieber Friedrich Merz und sehr geehrte Frau Knobloch, liebe Ilse Aigner. Als allererstes ein herzliches Dankeschön an die Konrad-Adenauer-Stiftung, an die Hanns-Seidel-Stiftung, dass sie die Gelegenheit wahrgenommen haben, die 75 Jahre gemeinsame Fraktion auch für so einen würdigen Festakt zu nutzen. Das freut uns ausdrücklich, denn wir glauben ja, wir haben jeden Tag Grund zu feiern, dass wir als CDU/CSU eine gemeinsame Fraktion bilden.

Im Jahr 1949 wurden laut dem Statistischen Bundesamt 696.874 Ehen in Deutschland geschlossen, also fast 700.000 Paare. Nein, das ist nicht die falsche Rede, die man mir mitgegeben hat. Fast 700.000 Paare, die sich kurz nach den Wirren der Kriegsjahre entschlossen haben, ihr Leben miteinander zu verbringen, füreinander einzustehen und gemeinsam etwas aufzubauen. Ein ganz besonderes Paar versprach sich in jenem Jahr am 1. September in Bonn die Treue. Es waren CDU und CSU, und es war der Beginn einer einmaligen politischen Beziehung zum Wohle Deutschlands und Europas. Der Weltrekord übrigens für die längste andauernde Ehe liegt bei stolzen 90 Jahren. Und zu dem Geheimnis seiner Ehe sagte einst der Ehemann, der diese stolzen 90 Jahre mit seiner Ehefrau erlebt hat, wörtlich: „Wir kommen gut miteinander aus, sind Familienmenschen und haben nie gestritten.“ Das kann man über die Beziehung von CDU und CSU genauso, nein, nicht immer zu 100 Prozent behaupten, aber unser Ziel, lieber Friedrich, bleibt natürlich trotzdem, diesen Rekord von 90 Jahren zu knacken.

Meine Damen und Herren, Franz Josef Strauß bezeichnete die Anfangszeit der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU einmal

als pragmatische Harmonie zwischen CDU und CSU. Es gab, so Strauß, große Übereinstimmung im Grundsätzlichen: Westbindung, Soziale Marktwirtschaft, Wiederbewaffnung, europäische Einigung. Die großen Weichenstellungen der Nachkriegsgeschichte wurden gemeinsam von CDU und CSU vorgenommen. All das ist uns gemeinsam gelungen. Deutschland wäre nicht Deutschland, und Europa wäre nicht Europa, ohne die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Franz Josef Strauß schreibt in seinen *Erinnerungen* dann auch wörtlich: „Zu gravierenden Auseinandersetzungen zwischen CDU und CSU kam es erst in der Zeit der 1969 beginnenden Opposition.“ Das hat sich Gott sei Dank geändert. Die Oppositionsphase von damals hat uns enger zusammengebracht. Und ich glaube, lieber Friedrich – vielen Dank für die netten und ehrlichen Worte zur engen Zusammenarbeit –, ich kann das auch so zurückgeben: Die aktuelle Oppositionsphase, anders als die von Franz Josef Strauß beschriebene, hat uns enger zusammengebracht denn je. Ich sage das ausdrücklich nicht, um die Zusammenarbeit zwischen mir und Ralph Brinkhaus oder mir und Volker Kauder, lieber Volker, oder zwischen Gerda Hasselfeldt und Volker Kauder oder Hans-Peter Friedrich und Volker Kauder oder Peter Ramsauer und Volker Kauder – Du kommst ziemlich oft vor – und Michael Glos und Volker Kauder in Frage zu stellen. Ganz im Gegenteil, jede Zeit hat ihre eigenen Herausforderungen, aber jede Zeit ist bewältigt worden in enger Zusammenarbeit zwischen den CDU- und CSU-Kollegen der Bundestagsfraktion.

Und es ist eine enorme Stärke dieser Fraktionsgemeinschaft, dass auch aus Krisen wie dem Trennungsbeschluss von Kreuth wir gemeinsam gestärkt hervorgegangen sind. Die Fraktionsgemeinschaft, sie blieb auch nach Kreuth bestehen, die CSU wurde in

ihrer Rolle gestärkt, die Gesamtfraktion zwischen CDU und CSU wurde in ihrer Rolle gestärkt, und wir haben die Oppositionszeit gemeinsam erfolgreich zu Ende gebracht und eine 16-jährige Kanzlerschaft von Helmut Kohl eingeläutet.

Mittlerweile sind wir alle ohnehin harmoniebedürftiger geworden, als das vielleicht früher mal der Fall war. Und wir haben dem CSU-Geist von Kreuth – wie der damals hieß – jetzt auch den Geist von Seeon hinzugefügt, der die Eigenständigkeit der CSU mit einer gemeinsamen Anstrengung und Zusammenarbeit zwischen CDU und CSU kombiniert. Das hat uns ein nochmal stabileres und stärkeres Fundament gegeben.

Friedrich Merz hat letzte Woche in Bonn gesagt: Unsere drei Oppositionsphasen dauerten 13 Jahre, sieben Jahre und, nach festem Glauben, aktuell nicht länger als vier Jahre. Ich stimme ausdrücklich zu und will ergänzen, unsere Regierungsphasen dauerten 20 Jahre und zweimal 16 Jahre. Auch an dieser Tradition wollen wir zukünftig festhalten.

Es war Strauß, der den Unterschied zwischen uns als CDU und CSU und den anderen Parteien mal so formuliert hat – und Linda und Omid, Ihr verzeiht mir das, es ist ja nur ein wörtliches Zitat: „Wir stehen vor der Entscheidung – bleiben wir auf dem Boden trockener, spröder, notfalls langweiliger bürgerlicher Vernunft oder steigen wir in das bunt geschmückte Narrenschiff Utopia ein, auf dem dann ein Grüner und zwei Rote die Rolle der Faschingskommandanten übernehmen.“ Die FDP ist besser weggekommen, zugegebenermaßen. Es ist ja auch ein Zitat von 1986. Und nach drei Jahren Ampel glauben manche, sich daran erinnern zu müssen. Für mich ist es nur der Grund zu sagen: Deshalb ist es Aufgabe von CDU und CSU, genau wieder

auf diese bürgerliche Vernunft zu setzen und dafür zu sorgen, dass sie wieder mehr Durchsetzungskraft in der deutschen Politik erreicht. Ich habe den Applaus erwartet, wollte aber aus Rücksicht auf die anwesenden Gäste darauf verzichten.

CDU und CSU, wir sind die Parteien der Stabilität und der Sicherheit. Das ist der Markenkern. Wir sind der Stabilitätsanker, so verstehen wir uns auch. Es waren Konrad Adenauer und Franz Josef Strauß, die den Wiederaufbau, das Wirtschaftswunder, die europäische Einigung mit ermöglicht haben. Es waren Helmut Kohl und Theo Waigel und andere, die die deutsche Einheit erreicht und organisiert haben. Wir haben den Menschen zu jeder Zeit das Gefühl vermittelt, Deutschland ist in sicheren Händen bei CDU und CSU. Das wissen die Menschen auch heute, das spüren sie. Das ist aber auch eine Erwartungshaltung an uns. Ich glaube, wir wurden selten so gebraucht wie heute. Die Stabilität ist verloren gegangen, Gewissheiten sind erodiert, die Stimmung in unserem Land hat gelitten. Deswegen ist es unsere Aufgabe, Deutschland auch wiederzubeleben. Wir brauchen Mut und Optimismus, gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Kraft der Leistungsfähigkeit auch unserer Wirtschaft.

Es ist, lieber Herr Prof. Lammert, in der Tat nicht so, dass alles, was man auch im Rückblick als besonders erfolgsversprechend und zielgerichtet bewertet, eine Selbstverständlichkeit war, nicht gottgegeben. Im Rückblick auf 75 Jahre wirkt vieles so selbstverständlich. Die Demokratie, die Freiheit, der Frieden, die Gleichheit, der Wohlstand, die Sicherheit. Aber heute stellen wir fest, dass diese Errungenschaften nicht einfach schicksalhaft an unserer Seite stehen, sondern das Ergebnis von Überzeugungen, von Entscheidungswillen, von handelnden

Persönlichkeiten sind. Persönlichkeiten, die wir zu jeder Zeit, bei jeder politischen Generation, in unserer gemeinsamen CDU/CSU-Fraktion gefunden haben.

Deswegen, meine Damen und Herren, es kommt schlichtweg auf die Union, auf die Unionsparteien an. Gestern, heute und morgen. Und in unserer Zusammenarbeit zwischen CDU und CSU möchte ich gerne sagen: Gerne auch in der von Franz Josef Strauß so genannten pragmatischen Harmonie. Das entspricht vielleicht nicht ganz dem, was wir uns zurzeit an positiven Empfindungen entgegenbringen, aber als langfristiges Zusammenhaltsgefühl taugt es allemal.

Deswegen herzlichen Dank und Gottes Segen an Sie alle.

# 75 Jahre CDU·CSU-Bundestagsfraktion

Horst Möller



**Prof. em. Dr. Dr. h. c. mult. Horst Möller** war Direktor des Deutschen Historischen Instituts in Paris und des Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin, Professor an der LMU München sowie Gastprofessor in Paris und Oxford. Er ist u. a. Mitglied der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften in München sowie der Kommission der Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (KGParl) in Berlin. Er war Mitglied des Gründungsdirektoriums des Hauses der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sowie Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Deutschen Historischen Museums in Berlin. Er ist Träger des Bundesverdienstkreuzes 1. Klasse, des Bayerischen Verdienstordens und zahlreicher französischer Auszeichnungen. Er veröffentlichte viele Bücher zur deutschen und europäischen Geschichte des 17. bis 20. Jahrhunderts, zuletzt *Deutsche Geschichte – die letzten hundert Jahre* (2022).

*Bonn ist nicht Weimar* – der Titel des 1956 veröffentlichten, berühmten Buches von Fritz René Allemann drängt sich aus Anlass der heutigen Veranstaltung geradezu auf: Dass Bonn nicht Weimar wurde, ist auf viele Faktoren zurückzuführen. Doch zwei wesentliche parteigeschichtliche Ursachen waren die Gründung von CDU und CSU als überkonfessionelle christliche Parteien sowie die Bildung einer Fraktionsgemeinschaft zwischen beiden im Deutschen Bundestag. Dadurch wurden CDU/CSU zur stärksten integrativen Volkspartei und Fraktion. Wäre es vor 75 Jahren nicht dazu gekommen, wäre die Geschichte der Bundesrepublik anders und vermutlich instabiler verlaufen.

## 1. Entwicklung und Besonderheit der Fraktionsgemeinschaft

Die enge Verbindung von CDU und CSU nach dem Zweiten Weltkrieg war keineswegs selbstverständlich, sondern eine Entscheidung weitblickender Politiker beider Parteien.

In Nordrhein-Westfalen wurde nach 1945 außerdem die Zentrumsparterie wieder begründet. Auf dem Boden der ehemaligen Bayerischen Volkspartei entstanden 1945 in Bayern zwei Parteien, die überkonfessionelle, bundesstaatlich orientierte CSU und die Bayernpartei, die eine starke partikularistische Komponente besaß und katholisch blieb. Bezeichnenderweise sah die CSU-Führung um Josef Müller und Franz Josef Strauß bis zu Beginn der 1950er Jahre in der Bayernpartei einen stärkeren Gegner als in der SPD, weil sie zum Teil um dieselben Wähler konkurrierte.

Bei der Bundestagswahl 1949 wurde die SPD mit 29,2 Prozent vor der CDU mit 25,2 Prozent die stärkste Partei, die CSU errang 5,8 Prozent. Ohne die Fraktionsgemeinschaft hätte also die SPD zunächst das Amt des Bundestagspräsidenten erhalten, als stärkste Fraktion hatte sie gute Chancen auf die Regierungsbildung. Angesichts des linken CDU-Flügels um Karl Arnold wäre eine SPD-geführte Große Koalition nicht unwahrscheinlich gewesen: Kurt Schumacher anstelle von Konrad Adenauer lautete die mögliche Konsequenz. Angesichts der Tatsache, dass die SPD gesellschafts- und wirtschaftspolitisch erst mit dem Godesberger Programm 1959 sowie außen- und verteidigungspolitisch erst 1960 mit der berühmten Rede Herbert Wehners in der politischen und gesellschaftlichen Realität ankam, kann man sich leicht ausmalen, welcher Schlingerkurs im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik die Folge gewesen wäre. Jedenfalls zählten weder die Soziale Marktwirtschaft noch die Westintegration insgesamt zu den Zielen der damaligen SPD.

CDU und CSU gemeinsam brachten es 1949 jedoch auf 31 Prozent und bildeten somit die stärkste Fraktion. Wie kam es dazu? Schon seit 1946/47 bestand eine vergleichsweise lockere Arbeitsgemeinschaft beider Parteien, die 1949 bei der Vorbereitung der Bundestagswahl mitwirkte, dann aber 1950 aufgelöst wurde.<sup>1</sup> Im Frankfurter Wirtschaftsrat, dem Franz Josef Strauß angehörte, bildeten beide Unionsparteien 1948/49 auf Vorschlag des CSU-Vorsitzenden Josef Müller eine gemeinsame Fraktion.<sup>2</sup> Auch im Parlamentarischen Rat 1948/49 bildeten beide Parteien eine Fraktionsgemeinschaft. Allerdings verlief die Arbeit öfters holprig, CDU und CSU konnten sich beispielsweise nicht auf einen gemeinsamen Verfassungsentwurf verständigen, sodass immer wieder Kompromisse in Einzelfragen gefunden werden mussten, obwohl

beide Parteien ein gemeinsames programmatisches Fundament hatten, was auch für die künftige Zusammenarbeit die einigende Klammer blieb.<sup>3</sup>

Der Grund für Sonderwege lag nicht zuletzt darin, dass die CSU-Abgeordneten stets spezifisch bayerische Interessen im Blick behielten und in der Regel eine enge Verbindung zur eigenen Parteiorganisation und der Bayerischen Staatsregierung hatten, seitdem diese von der CSU geführt wurde.

Beim ersten Treffen der gerade gewählten CSU-Bundestagsabgeordneten am 19. August 1949 schlug Franz Josef Strauß die Bildung einer CSU-Landesgruppe im Bundestag vor. Nach vorheriger Abstimmung mit Fritz Schäffer propagierte er zugleich einen Mittelweg: Die „Bayerische Gruppe“ solle an den großen Fraktionssitzungen der CDU teilnehmen, aber: „Separate Meinungsbildung, Ausdruck dieser Meinung durch Sprecher [...] einerseits, andererseits eine gemeinsame Fraktion mit der CDU. Wir haben dann ein Zweifaches erreicht: Wir können hier unten in Bayern bestehen bleiben und können dort oben in Bonn unser gesamtes Gewicht in die Waagschale werfen.“<sup>4</sup> Fritz Schäffer unterbreitete Strauß' Vorschlag daraufhin offiziell in der ersten CDU-Fraktionssitzung.

Eine Fraktionsgemeinschaft zweier Parteien ist nach der Geschäftsordnung des Bundestages möglich, wenn sie in keinem Bundesland konkurrieren. Die Fraktionsgemeinschaft musste nach jeder Bundestagswahl erneuert werden, ihre Organisationsstatuten wurden mehrfach modifiziert, zuletzt 1987. Von Beginn an konnte die Gesamtfraktion keine Beschlüsse betreffend die föderative Verfassungsstruktur ohne die CSU treffen. Obwohl die Geschäftsordnung für die Gesamtfraktion galt, beschloss die CSU-Landesgruppe eine

eigene Geschäftsordnung und hielt den Anspruch aufrecht, wie eine eigenständige Fraktion aufzutreten.<sup>5</sup> Das kam darin zum Ausdruck, dass in Zweifelsfällen für ihre Mitglieder die eigene Geschäftsordnung Vorrang besaß. Der Vorsitzende kam aus der CDU und wurde von der Gesamtfraktion gewählt. Seit 1976 stellte die CSU-Landesgruppe einen deutlich herausgehobenen Ersten Stellvertretenden Vorsitzenden. Während der Jahrzehnte traten vielfältige personelle und sachliche Spannungen auf, allerdings hing dies stets von den handelnden Personen ab. Relativ gering waren die Spannungen beispielsweise während der Regierung Kohl ab 1989, als Theo Waigel Parteivorsitzender und Bundesfinanzminister war. Selbst zu Zeiten von Franz Josef Strauß bemühte sich auch Friedrich Zimmermann als Landesgruppenvorsitzender um eine reibungslose Zusammenarbeit mit der CDU und dem Fraktionsvorsitzenden Helmut Kohl.<sup>6</sup> Eine Ausnahme bildete die Nominierung von Strauß zum Kanzlerkandidaten, nachdem Kohl verzichtet und den niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht ins Spiel gebracht hatte.<sup>7</sup>

Schon in den 1950er Jahren und erneut in den frühen 1970er Jahren wurde in der CSU verschiedentlich über eine Beendigung der Fraktionsgemeinschaft diskutiert, bevor es schließlich zum Paukenschlag kam: Am 19. November 1976 beschloss die CSU-Landesgruppe auf ihrer Klausurtagung in Wildbad Kreuth mit 30 gegen 18 Stimmen bei einer Enthaltung und einer ungültigen Stimme, die Fraktionsgemeinschaft mit der CDU im neugewählten Bundestag nicht fortzusetzen. Über die aufgeregte Debatte existiert kein Protokoll – jedoch Erinnerungen und Notizen von Beteiligten wie Richard Jaeger, Richard Stücklen und Theo Waigel.

Die Debatte über die Aufkündigung der Fraktionsgemeinschaft trug teils groteske Züge.

Der Parteivorsitzende Strauß betrieb hier keineswegs eine rationale, sondern eine emotionsgeladene, frustrationsbedingte Politik, und es fehlte an klarer Führung seinerseits.<sup>8</sup> Im Kern ging es um folgenden Sachverhalt: Obwohl die Unionsparteien unter Führung ihres Kanzlerkandidaten Helmut Kohl mit 48,6 Prozent das zweitbeste Ergebnis ihrer Geschichte und mit sechs Prozentpunkten vor der SPD fast die absolute Mehrheit erreichten, konnten sie keine Regierung bilden, weil die FDP in der sozial-liberalen Koalition blieb. Strauß und andere CSU-Politiker waren der Meinung, bei getrenntem Marschieren sei künftig die absolute Mehrheit erreichbar, während Kohl weiter auf eine Koalition mit der FDP setzte – was dann aber noch sechs Jahre dauerte.

Trotz heftiger wechselseitiger Vorwürfe währte der Bruch der Fraktionsgemeinschaft keine zwei Wochen. Kohl reagierte auf den Affront von Strauß, der ihn nicht selbst informiert hatte, sowie auf dessen geschmacklose Ausfälle in der berüchtigten, alkoholisierten „Wienerwald-Rede“ souverän. Er kündigte einen CDU-Landesverband in Bayern an. In der CSU, insbesondere in mehreren Bezirksverbänden und in der Landtagsfraktion, brach ein Sturm der Entrüstung gegen den Parteivorsitzenden Strauß und den Kreuther Beschluss los. Strauß musste einen durch verschiedene Zugeständnisse in der Zusammenarbeit versüßten Rückzieher machen.

## 2. Die Rolle der Fraktion im politischen System

Der Bundestag ist ein „Fraktionenparlament“. Insofern spielen die Fraktionen und ihre Beschlüsse die zentrale Rolle. Sie bereiten als Teile des Bundestages die parlamentarische Entscheidungsbildung vor, wozu die Arbeitsgruppen der Fachpolitiker unentbehrlich sind. Eine Regierungsfraktion stimmt sich normalerweise mit „ihren“ Ministerien beziehungsweise dem Kanzleramt sowie den Koalitionspartnern ab. Die Fraktionen besitzen u. a. das Recht zur Gesetzesinitiative, das Antragsrecht, das Vorschlagsrecht für namentliche Abstimmungen und die Befugnis für Große Anfragen. Obgleich es verfassungsrechtlich keinen „Fraktionszwang“ gibt, wird das Wort immer wieder bemüht – es führt jedoch in die Irre.<sup>9</sup>

Aus dem freien Mandat nach Artikel 38 GG (Grundgesetz) geht indes logisch die Fraktionsbildung durch die Abgeordneten hervor: Fraktionen sind ihrerseits die parlamentarische Konsequenz des Parteienstaats. Fraktionen sind zugleich essenzieller Teil der parlamentarischen Repräsentation und emanzipieren sich insofern partiell durch ihre Wahl von den Parteiorganisationen – zumal, wenn Abgeordnete direkt gewählt sind. Gerade ihnen durch die 2023 beschlossene Wahlgesetzänderung der „Ampel“-Regierung das Mandat zu entziehen, ist widersinnig. Es sind die Abgeordneten und damit ihre Fraktionen, die durch Wahl zur Repräsentation der Bevölkerung legitimiert sind, und zunächst einmal nur sie.

Jedoch besteht auch nach der Wahl ein enges Wechselverhältnis zwischen Partei und Fraktion. Das betrifft nicht allein Doppelfunktionen in beiden Organisationsformen, sondern die politische Programmatik. Diese entwickelt

sich wesentlich innerhalb der Parteien und wird für die Fraktion zur generellen Zielvorgabe der politischen Entscheidungsbildung im Parlament.

Konflikte mit der Fraktion beziehungsweise der Partei, die zum Austritt eines Abgeordneten führen, beenden nicht sein Mandat, obgleich das von den Fraktionen in der Regel gefordert wird. Die Mitwirkungsmöglichkeiten fraktionsloser Abgeordneter sind jedoch schon deshalb äußerst begrenzt, weil sie die aus dem Fraktionsstatus resultierenden Rechte nicht besitzen.

Angesichts des Umfangs und der Komplexität der Gesetzgebungsmaterien und anderer Aufgaben der Abgeordneten sind für deren Urteilsbildung und Handlungsfähigkeit die Fraktionsbildung und die Arbeitsteiligkeit innerhalb der Fraktionen unentbehrlich. Der Pluralismus in großen Fraktionen oder unterschiedliche Auffassungen bei Grundsatzentscheidungen führen gelegentlich vor Abstimmungen zu Problemen. In besonders wichtigen Fällen bemühen sich Fraktionsführungen, potenzielle Abweichler auf Fraktionslinie zu halten.

Gerade große, in vielem heterogene Fraktionen – wie die der Union mit über 200 Abgeordneten, in ihren besten Zeiten über 300 – sind auf Integration angewiesen. Sie zählt zu den Hauptaufgaben der Fraktionsführung. Für die Beurteilung der hierarchischen Struktur der Fraktion muss aber nicht allein ihre Größe bedacht werden, sondern auch die erhebliche Zahl von Funktionen, die diese Hierarchisierung pluralistisch machen. So gehören nicht nur der Vorsitzende, seine Stellvertreter und die Parlamentarischen Geschäftsführer dem Fraktionsvorstand an, sondern u. a. auch die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen, die die zentralen Sachfragen

bearbeiten – spiegelbildlich zu den ständigen Parlamentsausschüssen beziehungsweise Ministerien – und für die Gesamtfraktion als Experten unentbehrlich sind.

Die Rechtsstellung der Fraktionen und die Geschäftsordnungen können hier nicht dargestellt werden,<sup>10</sup> wesentlich ist die grundlegende Autonomie des Bundestages. Im Grundgesetz wird die Rechtsstellung der Fraktionen nicht eigens behandelt. Sie werden überhaupt nur im Artikel 53a GG nebenbei erwähnt – anders als übrigens die Parteien, die nach Artikel 21 GG an der „politischen Willensbildung“ mitwirken. Neben dem Grundgesetz ist deshalb die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages die entscheidende Rechtsgrundlage.<sup>11</sup> Das seit 1977 geltende Abgeordnetengesetz enthält in der Fassung von 1994 in den Paragraphen 45 bis 55 Normen für die Fraktionen. Wesentlich für die Gewährung der Fraktionsrechte ist der Fraktionsstatus, der von der Zahl der Abgeordneten abhängt und mindestens 5 Prozent der jeweiligen Gesamtzahl der Mitglieder des Bundestages betragen muss.

Generell gilt: Eine isolierte Analyse der Fraktionspolitik ist realitätsfremd. Für eine Regierungsfraktion kompliziert sich die Wechselwirkung nochmals, weil zu den anderen Kontexten die Koalitionspolitik und deren Partner berücksichtigt werden müssen.

In speziellen Fragen, beispielsweise ethischer Natur, geben die Fraktionsleitungen oftmals die Abstimmung frei. Ein spektakuläres Beispiel bildete das Votum vom 20. Juni 1991 über die Frage, ob Berlin oder Bonn die künftige Bundeshauptstadt sein werde, bei der die Differenzen quer durch alle

Fraktionen gingen und folglich das Ergebnis nicht durch vorherige Fraktionsentscheidung feststand.

### 3. Kanzlerkandidatur – Fraktion, Partei, Regierung

Konfliktpotenzial bot mehrfach die Kür des Kanzlerkandidaten der Unionsparteien – erstmals 1980. Zu Zeiten Konrad Adenauers, Ludwig Erhards und Kurt Georg Kiesingers beanspruchte die CSU nicht die Kanzlerkandidatur. Auch gegen Helmut Kohl hat sie das, trotz des zuweilen spannungsreichen Verhältnisses zwischen ihm und Strauß, nicht wirklich versucht. Der Fall 1979/80 ist nicht einfach auf Machtambitionen von Strauß zurückzuführen, wie oft dargestellt wird; er setzte im Übrigen den Verzicht Kohls voraus, der Gegner in der eigenen Partei und der Fraktion hatte.

Strauß selbst war sogar ausgesprochen zögerlich. Schon vor der Kanzlerkandidatur und dem Versuch Kurt Biedenkopfs, Kohl zu torpedieren, äußerte sich Strauß im CSU-Parteivorstand mehrfach skeptisch zu den Aussichten, gegen den auch in der Unionswählerschaft populären Helmut Schmidt gewinnen zu können – zumal dieser außerdem vom Kanzlerbonus profitierte. Strauß' Entscheidung wurde eher indirekt erzwungen als von ihm unbedingt gewollt. Zuvor hatte Kohl ohne Absprache mit Strauß beziehungsweise der CSU-Führung den niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht vorgeschlagen.

Die verständliche Empörung verband sich mit der Einschätzung, dass Strauß' Kritik an Kohl künftig jede Legitimation verlöre und unglaublich wirkte, wenn er jetzt nicht selbst kandidierte. Edmund Stoiber und

Friedrich Zimmermann waren der Meinung, Strauß müsse nun um die Kanzlerkandidatur kämpfen. Das tat Strauß dann zwar, aber eher widerwillig, eben weil er selbst seine Gewinnchancen als nicht besonders gut ansah.

Interessant an diesem Vorgang ist, wie die Frage letztlich entschieden wurde. Die CSU forderte ein ausschlaggebendes Votum der Unionsfraktion, wozu es dann auch kam: Strauß gewann in der Fraktion nach einer langen, heftigen Debatte. Von 237 anwesenden Fraktionsmitgliedern stimmten 135 für Strauß, 102 für Albrecht; 15 waren entschuldigt. Das bedeutete: Über 80 CDU-Abgeordnete (also etwa 40 Prozent) stimmten für den CSU-Kandidaten. In der zentralen Frage der Kanzlerkandidatur votierte also die Mehrheit der Gesamtfraktion gegen den Vorschlag ihres eigenen – zu dieser Zeit nicht unumstrittenen – Fraktions- und Parteivorsitzenden Kohl. Das hieß zugleich: Die Fraktion handelte nicht als Handlangerin der CDU beziehungsweise ihres Vorstands.

Nicht nur in diesem Fall, sondern generell gilt: Die CSU-Landesgruppe agiert in der Fraktion geschlossener als die viel größere und schon deshalb heterogenere CDU. Das zeigte sich beispielsweise beim Vorschlag, Karl Carstens zum Bundespräsidenten zu wählen: Die CSU preschte vor und verkündete ihre Entscheidung noch vor der CDU – was dort für Ärger sorgte, obwohl Carstens auch Rückhalt bei Kohl und der Mehrheit der CDU besaß.

Die Fraktion zum Entscheidungszentrum in der Frage der Kanzlerkandidatur zu machen,<sup>12</sup> besitzt insofern Logik, als nur diesem Gremium beide Parteien angehören – und es die gewählten Abgeordneten sind, die den Kanzler wählen. Diese Lösung als Ultima

Ratio in Streitfällen entspricht dem repräsentativen Prinzip des Parlamentarismus, auch wenn die Fraktionen vor und nach der Wahl nur teilidentisch sind.

Die Kanzlerkandidatur von Edmund Stoiber 2002 kam hingegen nicht durch offenen politischen Kampf zustande, sondern weil die Parteivorsitzende Angela Merkel keinen ausreichenden Rückhalt in der CDU besaß – und deshalb die parteiinternen Initiativen zugunsten Stoibers, etwa von Roland Koch, beim legendären „Wolfratshausener Frühstück“ geschickt zu ihrem eigenen Vorschlag ummünzte. Wesentlich ist: Bisher gab es nur CSU-Kanzlerkandidaten, wenn der oder die Parteivorsitzende der CDU in der eigenen Partei zu geringe Unterstützung besaß. War diese – wie 2021 für Armin Laschet – nicht hundertprozentig und wurde durch einen starken CSU-Vorsitzenden wie Markus Söder in Zweifel gezogen, entstand das Bild einer zerstrittenen Union, was die Wahlchancen erheblich minderte.

Zwar war der Weg zur Kanzlerkandidatur auch in der Union nicht immer gleich, doch war er am aussichtsreichsten, wenn Parteivorsitz und Fraktionsvorsitz in einer Hand lagen, so bei Rainer Barzel seit 1971, Helmut Kohl seit 1976, Wolfgang Schäuble seit 1998, Angela Merkel seit 2002 und Friedrich Merz seit 2024. In allen fünf Fällen bildete die Fraktion – anders als bei der SPD – einen entscheidenden Machtfaktor zur Erringung der Kanzlerkandidatur beziehungsweise des Kanzleramts. Außer Kurt Georg Kiesinger, der der Unionsfraktion allerdings bereits neun Jahre vor seiner Ministerpräsidentenschaft angehört hatte, waren alle Kanzler der CDU Mitglieder der Bundestagsfraktion und zeitweise Parteivorsitzende.

Ebenso eindeutig war in der CDU – anders als in der SPD – die Verbindung von Parteivorsitz und Kanzlerschaft: bei Adenauer von Beginn an, bei Kiesinger ab 1967, bei Erhard nur kurzzeitig 1966/67. Die gut zweijährige Trennung von Parteivorsitz und Regierungamt am Ende der Ära Merkel (Dezember 2018 bis 2021) funktionierte nicht erst im Wahlkampf schlecht.

Eine andere Frage ist, wie eigenständig die Rolle der führenden Regierungsfraktion sein kann. Handelt es sich stets um die von Konrad Adenauer geprägte sogenannte Kanzlerdemokratie? Tatsächlich trifft dieser Begriff schon deshalb zeitlich und sachlich nur begrenzt zu, weil zumindest nach Adenauer die Koalitionspartner, einschließlich der „Fraktionsschwester“ CSU, ihre Bundesminister selbst bestimmten. Die Regierungsfraktion hat zwar im Prinzip eigenständiges Gewicht, muss aber ihre Regierung stützen. In welchem Ausmaß die CDU/CSU-Fraktion gegenüber einer von ihr gebildeten Regierung ein eigenständiger Machtfaktor war, hing nicht zuletzt von den Persönlichkeiten ab, vor allem von Kanzlern und Fraktionsvorsitzenden.

Zu Zeiten Adenauers – der den Gang in die Fraktion etwas übertrieben als „Fegefeuer“ bezeichnete – war Heinrich Krone zwar eine starke Persönlichkeit, doch wirkte er als loyaler Partner des Kanzlers eher im Hintergrund. Auch Heinrich von Brentano verhielt sich loyal zum Bundeskanzler, aber sichtbarer mit deutlich eigener Agenda. Bis zur Kanzlerdämmerung 1961 war das Verhältnis Adenauers zur CDU/CSU-Fraktion von Dominanz geprägt: Er bestimmte – trotz gelegentlicher Querelen mit der CSU-Landesgruppe, insbesondere mit Finanzminister Fritz Schäffer – in hohem Maße auch die inhaltlichen Richtlinien der Fraktion.

Doch wusste Adenauer natürlich um die Bedeutung der Fraktion, in der in den ersten Legislaturperioden eine große Zahl politischer Schwergewichte saß. So erklärte er am 3. Juni 1955 im CDU-Parteivorstand: „Die Bundestagsfraktion spielt wohl eine wichtigere Rolle als der Parteivorstand, auch als der Parteiausschuss. Sie muss auch diese Rolle spielen, weil sie ja doch den Gesetzen, die beschlossen werden, viel näher steht.“<sup>13</sup> Adenauer sah aber mit Sorge die „ungemein schwere Aufgabe [...], eine so große Fraktion fest in der Hand zu haben“, und plädierte wie Bruno Heck für die Einstellung von fachlich geschulten Fraktionsmitarbeitern für die jeweils sehr unterschiedlichen Arbeitsfelder.

Für Adenauers politische Erfolge waren Abgeordnete wie Brentano, Krone, Kiesinger, Strauß, Ehlers, Gerstenmaier, Etzel, Jäger, Stücklen, Blank unentbehrlich – sie alle verstanden sich als eigenständige Akteure und Partner der Regierung. Trotz seiner Dominanz war Adenauer also keineswegs unabhängig von der Fraktion und konnte beispielsweise auch nicht jeden seiner Ministerkandidaten durchsetzen. Und für seinen erzwungenen Rückzug 1963 war der Druck aus der Fraktion entscheidender als der aus der Partei. Ludwig Erhard erreichte nie einen vergleichbaren Einfluss auf die Unionsfraktion, weil er politische Führung nicht als Aushandeln von Kompromissen verschiedener entscheidungsrelevanter Machtzentren begriff. Hinzu kam der heftige außenpolitische Dissens zwischen Atlantikern und Gaullisten – „Karolingern“, wie Strauß sagte. Indes stimmten der Kanzler und Strauß – als eigenständiges politisches Gewicht der CSU, sowohl in seiner Zeit als Landesgruppenchef als auch als Minister – außen- und sicherheitspolitisch vollkommen überein.

Die Stärke der beiden Fraktionsvorsitzenden der Großen Koalition 1966–1969, Rainer Barzel und Helmut Schmidt, resultierte aus ihrer persönlichen Durchsetzungsfähigkeit, eigenen Machtambitionen sowie ihrer engen Kooperation über Fraktionsgrenzen hinweg. Bundeskanzler Kiesinger misstraute Barzel. Im sogenannten Kreßbronner Kreis wurde ein Koordinierungsgremium der Großen Koalition etabliert, das quer zu den bisherigen Strukturen stand – in ihm waren Regierung, Fraktionsführungen und beide Parteien vertreten.<sup>14</sup> Seither war ein Koalitionsausschuss dieses Formats die Regel, wenngleich mit Modifikationen. Grundsätzlich gilt: Die Fraktionsvorsitzenden der Koalitionsparteien erfüllen eine zentrale Funktion für ein vergleichsweise reibungsloses Agieren ihrer Regierungen. Dieser Tatbestand ließ sich praktisch bei allen Großen Koalitionen erkennen.

Die Fraktionsgemeinschaft der Unionsparteien führt insofern zu Besonderheiten, als CSU-Parteivorsitzende, die nicht Regierungs- oder Fraktionsmitglied sind, im Koalitionsausschuss oft eine gewichtigere Rolle spielen als die führenden Fraktionsmitglieder beziehungsweise die Vorsitzenden der Landesgruppe. Das galt für die Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß (ab 1978), Edmund Stoiber (ab 1993), Horst Seehofer (ab 2008) und schließlich Markus Söder (ab 2018). In solcher Konstellation verstärkt sich der Einfluss der Parteien auf Kosten der Fraktionen.

Helmut Kohl stärkte als Oppositionsführer zunächst den Parteivorstand auf Kosten der Fraktion, zumal die Partei nach seiner Wahl zum Bundesvorsitzenden 1973 seine bundespolitische Basis bildete, ehe er 1976 in den Bundestag gewählt wurde. Dort hatte

er in den ersten Jahren Schwierigkeiten, die 243 Mitglieder zählende Fraktion zu überzeugen.<sup>15</sup>

Als Bundeskanzler ließ Kohl den Fraktionsvorsitzenden der Union – Alfred Dregger und später Wolfgang Schäuble – großen Spielraum: Dregger nutzte diesen öffentlich stärker zur rhetorischen Unterstützung der Regierung, Schäuble hingegen zur größeren Selbständigkeit des Fraktionsvorsitzenden und der Fraktion.

Gleichwohl sollte Dregger nicht unterschätzt werden: Er besaß nicht nur in der Deutschlandpolitik ein eigenes politisches Profil, sondern sah die Fraktion auch selbstbewusst als Machtfaktor. Dass Kohl ohne vorherige Absprache einen Koalitionsvertrag präsentierte, kritisierte er. Zur Gewinnung der Fraktion und des ebenfalls zögerlichen Bundespräsidenten Carstens für den umstrittenen Neuwahlvorschlag 1983 spielte Dregger eine wesentliche Rolle. Nach dem Rücktritt Barzels als Bundestagspräsident setzte Dregger gemeinsam mit der CSU Richard Stücklen als Kandidaten gegen den von Kohl bevorzugten Philipp Jenninger durch. Das gute Zusammenwirken zwischen Regierung und Fraktion, an dem Dregger wesentlichen Anteil hatte, beruhte also nicht auf Unterordnung.<sup>16</sup>

Wolfgang Schäubles Ausgangsbasis zur weiteren Stärkung der Fraktion war günstiger als die Alfred Dreggers. Für seine Wahl hatte der vormalige Kanzleramtschef und Innenminister nicht nur die Unterstützung führender Fraktionsmitglieder, sondern insbesondere die des Bundeskanzlers. In seinen *Erinnerungen* konstatierte Schäuble, dass sein enges Verhältnis zu Kohl ihm große „Gestaltungsfreiräume“ gelassen habe. Kohl habe keine präzisen Vorgaben gemacht und ihm in der Innenpolitik weitgehend freie Hand gelassen:

„Bei meinem Amtsantritt bildete sich eine neue Statik zwischen Fraktion und Regierung.“<sup>17</sup>

Die Zeit, in der die Unionsfraktion kurz den Aufstand gegen die Kanzlerin probte und im September 2018 mit Ralph Brinkhaus einen Fraktionsvorsitzenden wählte, den sie nicht wollte, führte kaum zu einer tatsächlichen Machtsteigerung der Unionsfraktion gegenüber der Regierungschefin.

Die Unionsfraktion blieb als große Fraktion auch in der Opposition ein Machtfaktor. Ein Beispiel bildet zu Beginn der 1970er Jahre die heftige Debatte über die Ost- und Deutschlandverträge: Trotz des zeitweise unklaren Taktierens und erheblicher Kontroversen – sowohl in beiden Parteien als auch innerhalb der Fraktion – gewann die Union durchaus Einfluss auf die Interpretation der Verträge. Ein Beispiel bildete der maßgeblich auf die Unionsfraktion zurückgehende gemeinsame Antrag aller drei Bundestagsfraktionen vom 17. Mai 1972, der die Ratifizierung der Ostverträge interpretierte. Tatsächlich hat die Unionsfraktion insgesamt damals keineswegs eine destruktive, sondern eine konstruktive Oppositionspolitik betrieben.<sup>18</sup>

Demgegenüber zeigte die Uneinigkeit in der Fraktion, sogar innerhalb der CSU-Landesgruppe, dass ein starker Abgeordneter wie Strauß 1973 seine Rolle als Parteivorsitzender nutzen konnte, um die widerstrebende Bayerische Staatsregierung zu einer Verfassungsklage gegen den Grundlagenvertrag zu zwingen – eine Klage, die die Mehrheit der Unionsfraktion ablehnte.<sup>19</sup> Neben der institutionellen Struktur der Verfassungsordnung spielen also in der Verfassungspraxis spezifische Konstellationen und Personen eine wesentliche Rolle. Die Verfassungsnorm allein reicht zur Erklärung nicht aus.<sup>20</sup>

## 4. Schluss

Seit dem Kreuther Trennungsbeschluss gab es – trotz mancher Differenzen und Sonderwege – nur noch einmal eine wirklich bedrohliche Lage für die Kooperation beider Parteien; zu einer Aufkündigung der CDU/CSU-Fraktionsgemeinschaft kam es jedoch nicht.

Die heftige Auseinandersetzung des CSU-Parteivorsitzenden und bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer mit der Migrationspolitik von Bundeskanzlerin Merkel 2015 ließ zeitweise einen Bruch als möglich erscheinen. Obgleich Seehofers Stil beim gemeinsamen Auftritt mit der Bundeskanzlerin auf dem CSU-Parteitag in München am 20. November 2015 zu wünschen übrig ließ, erscheint die Kontroverse im Rückblick als notwendig: Hätte sie rechtzeitig zu politischen Konsequenzen geführt, wären die zunehmende Massenimmigration sowie ihre schwerwiegenden gesellschaftlichen, innenpolitischen und finanziellen Folgen zumindest eingedämmt worden. Tatsächlich war Angela Merkels Immigrationspolitik nicht nur zwischen ihr und der CSU strittig, sondern auch innerhalb der Gesamtfraktion. 2015 ging es nicht wie 1976 vorwiegend um Wahlstrategien, persönliche Frustrationen oder Ambitionen. Tatsächlich betraf der Streit eine bis heute zentrale politische Frage: die millionenfache und zum Teil illegale Zuwanderung, die sich seitdem verstärkt hat. Aus gesellschaftlichen, finanziellen und integrationspolitischen Gründen – und nicht zuletzt wegen der Wahlerfolge populistischer und extremer Parteien wie AfD und BSW – droht diese Entwicklung zur politischen Schicksalsfrage zu werden: nicht nur für die bundesdeutsche Demokratie!

Trotz solcher Phasen existiert die Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU seit 75 Jahren und funktioniert seit 2021/22 offenbar wieder reibungslos – zum Wohle beider Parteien und ihrer gemeinsamen Fraktion. Dies ist wie in der Vergangenheit nicht zuletzt auf die Integrationskraft des Fraktionsvorsitzenden Friedrich Merz, seines Ersten Stellvertreters und CSU-Landesgruppenvorsitzenden Alexander Dobrindt sowie des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers Thorsten Frei zurückzuführen. Allerdings schließt das weiterhin nicht aus, dass ein in München residierender CSU-Parteivorsitzender und Ministerpräsident – wie schon seit den 1970er Jahren – andere Akzente setzt als die gesamte Unionsfraktion, deren Chef zugleich ebenfalls Parteivorsitzender ist.

Grundsätzlich gilt jedoch: Ohne die CSU könnte die CDU weit schwerer – wenn überhaupt – einen Kanzler stellen; ohne die CDU wäre die CSU bundespolitisch weitaus bedeutungsloser und nur selten an einer Bundesregierung beteiligt. Insgesamt haben die wenigen für die Fraktionsgemeinschaft wirklich bedrohlichen Streitfälle zwischen den beiden Unionsparteien während der 75 gemeinsamen Jahre stets mehr Aufmerksamkeit erhalten als die langen Phasen reibungsloser Funktionsfähigkeit und effizienter Kooperation. Die Zusammenarbeit zweier programmatisch weitgehend, wenngleich nicht völlig übereinstimmender Parteien in einer Fraktion war und bleibt ein Erfolgsrezept nicht nur für CDU und CSU, sondern insgesamt für die politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland.

## Anmerkungen

- 1 Die Unionsparteien 1946–1950. Protokolle der Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands und der Konferenzen der Landesvorsitzenden, bearb. von Brigitte Kaff (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 17), Düsseldorf 1991.
- 2 Die CDU/CSU-Fraktion im Frankfurter Wirtschaftsrat. Protokolle der Unionsfraktion 1947–1949, bearb. von Rainer Salzmann (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 13), Düsseldorf 1988, S. 24 und 282 f.
- 3 Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, bearb. von Rainer Salzmann (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 2), Stuttgart 1981.
- 4 Die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1972, bearb. von Andreas Zellhuber und Tim B. Peters (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 4: Deutschland seit 1945, 15/I), Düsseldorf 2011, S. 9.
- 5 Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1953–1957, bearb. von Helge Heidemeyer (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 4: Deutschland seit 1945, 11/II), Düsseldorf 2003, Halbbd. 1, S. XXXIV.
- 6 Vgl. etwa Kohl, Helmut: Erinnerungen 1982–1990, München 2005, S. 28.
- 7 Vgl. insgesamt Möller, Horst: Franz Josef Strauß. Herrscher und Rebell, München 2016, S. 547–556.
- 8 Vgl. ebd., S. 507–525.
- 9 Vgl. Patzelt, Werner J.: Wider das Gerede vom „Fraktionszwang“! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29 (1998), Heft 2, S. 323–347.
- 10 Vgl. insgesamt die grundlegenden Texte in: Lechner, Hans / Hülshoff, Klaus: Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane, München 1971; Troßmann, Hans: Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts, München 1977; Morlok, Martin / Schliesky, Utz / Wiefelspütz, Dieter (Hg.): Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Baden-Baden 2016.
- 11 Vgl. Meinel, Florian: Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems. Vergleichende Studien zu einem Verfassungsproblem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2019; Hölscheidt, Sven: Das Recht der Parlamentsfraktionen, Rheinbreitbach 2001; Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, München 2018.
- 12 Vgl. generell die gehaltvollen Beiträge in: Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag von 1949 bis heute, München 2009, hier insbesondere Buchstab, Günter: Ein parlamentarisches Unikum: die CDU/CSU-Fraktionsgemeinschaft, S. 255–274; Oberreuter, Heinrich: Konkurrierende Kooperation – Die CSU in der Bundespolitik, in: Geschichte einer Volkspartei. 50 Jahre CSU. 1945–1995, hg. von der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. (Politische Studien, Sonderausgabe), Grünwald 1995, S. 319–332; Möller, Horst: Die Union aus CDU und CSU – zum Verhältnis der Schwesterparteien, in: Lammert, Norbert (Hg.): Christlich Demokratische Union. Beiträge und Positionen zur Geschichte der CDU, München 2020, S. 469–495.
- 13 Adenauer: „Wir haben wirklich etwas geschaffen“. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1953–1957, bearb. von Günter Buchstab, Düsseldorf 1990, S. 567 f.
- 14 Der Kreißbronner Kreis. Die Protokolle des Koalitionssauschusses der ersten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD, bearb. von Stefan Marx, Düsseldorf 2013; Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1966–1969, bearb. von Stefan Marx (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 4: Deutschland seit 1945, 11/V), Düsseldorf 2011.
- 15 Kohl, Helmut: Erinnerungen 1930–1982, München 2004, S. 443.
- 16 Pyta, Wolfram / Havemann, Nils: Alfred Dregger. Zeitpolitiker der Wiedervereinigung und Anwalt des Parlamentarismus, Wien / Köln 2023, bes. S. 316 ff., S. 366.
- 17 Schäuble, Wolfgang: Erinnerungen. Mein Leben in der Politik, Stuttgart 2024, S. 300.
- 18 Vgl. Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1969–1972, bearb. von Kathrin Zehender, 2 Bde. (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 4: Deutschland seit 1945, 11/VI), Düsseldorf 2016, bes. die Einleitung, Halbbd. 1, S. 65 ff., und die dort zitierten Protokolle.
- 19 Vgl. Möller: Strauß, S. 442 ff.
- 20 Vgl. insgesamt Schüttemeyer, Suzanne S.: Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.

# Kanzler, Kabinette, Koalitionen

## Das Verhältnis der CDU-CSU-Fraktion zur Regierung

Dominik Geppert



**Prof. Dr. Dominik Geppert** ist Professor für Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts an der Universität Potsdam. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen die Internationale Geschichte, insbesondere die Geschichte der europäischen Einigung, sowie die Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Er ist Präsident der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (KGParl) und stellvertretender Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus.

Wer das Verhältnis der CDU/CSU-Fraktion zur Bundesregierung untersuchen möchte, muss sich mit 52 Jahren Regierungszeit von vier christdemokratischen Kanzlern und einer Kanzlerin in insgesamt 15 Bundeskabinetten mit alles in allem 110 Bundesministern aus CDU und CSU auseinandersetzen. Hinzu kommen 23 Oppositionsjahre von 1969 bis 1982, 1998 bis 2005 und seit 2021. Es geht – Regierungs- und Oppositionsjahre zusammengenommen – um 5050 einzelne Bundestagsabgeordnete unter 14 verschiedenen Fraktionschefs. Um dieses ausladende Tableau auf dem vorgegebenen Raum zu bewältigen, wird sich der Beitrag auf die Formulierung einiger thesehafter Beobachtungen zu Kanzlern, Kabinetten und Koalitionen beschränken.

Erstens ist das Verhältnis der Fraktion zu den christdemokratischen Kanzlern zu analysieren: Welche Rolle spielte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion bei deren Wahl und Abwahl sowie bei der Gestaltung der jeweiligen Regierungspolitik? Zweitens werden das Bundeskabinett und die Bedeutung der Fraktion als Rekrutierungsreservoir für die Regierung betrachtet. Und drittens gilt es der Frage nachzugehen, welche Auswirkungen die nach deutschem Wahlrecht hohe Wahrscheinlichkeit von Koalitionsbildungen und Mehrparteienregierungen auf das Verhältnis zwischen Kanzler und Fraktion hatte.

### 1. Kanzler

Im Unterschied zum Mutterland der parlamentarischen Demokratie, dem Vereinigten Königreich, ist der Chef der größten Parlamentsfraktion in der Bundesrepublik nicht zugleich Regierungschef. Es gibt in der Union auch kein geregelter Verfahren zur Bestimmung des Kandidaten für die Kanzlerschaft.

Die Kür eines Kanzlerkandidaten der Union erfolgt bis heute informell und flexibel – mal mehr, mal weniger konstruktiv. Das hängt von den jeweiligen Umständen und den Temperamenten der beteiligten Personen ab.

Trotz der Regellosigkeit lassen sich gewisse Muster und Kontinuitäten erkennen – zum Beispiel, dass in der Union der Weg zur Kanzlerschaft historisch gesehen eher über die Fraktion als über die Partei führt. Bis auf Kurt Georg Kiesinger gehörten alle Kanzler bei ihrer Wahl der Fraktion an. Konrad Adenauer, Helmut Kohl und Angela Merkel wurden aus dem Fraktionsvorsitz ins Kanzleramt gewählt. Und auch Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger verdankten ihre Wahl wesentlich der Unterstützung der Fraktion.

Das hängt in der Frühphase der Bundesrepublik auch damit zusammen, dass die Bundespartei vergleichsweise schwach war. Bei der ersten Kanzlerwahl 1949 existierte sie noch gar nicht, und noch Ende der 1950er Jahre fragte Adenauer etwas polemisch, ob man neben der Bundestagsfraktion und den Landesparteien eigentlich überhaupt eine Bundespartei habe. Erst mit dem Ausbau des Parteiapparats in den späten 1960er und 1970er Jahren änderte sich das allmählich. Aber auch danach gelang es der Fraktion immer wieder, ein entscheidendes Wort mitzusprechen – etwa bei der Bestimmung des Kanzlerkandidaten für die Wahl 1980, als sich Franz Josef Strauß gegen Ernst Albrecht durchsetzte.

Ein Charakteristikum der bundesrepublikanischen Geschichte sind lange Regierungszeiten, gerade von christdemokratischen Kanzlern: Adenauer 14 Jahre, Kohl und Merkel sogar 16. Auch die Legislative erscheint ausgesprochen stabil: Nur dreimal kam es bisher zu vorgezogenen Neuwahlen: 1983,

2005 und 2025. Dreimal gab es einen Kanzlerwechsel innerhalb der Wahlperiode: 1963 von Konrad Adenauer zu Ludwig Erhard, 1966 von Ludwig Erhard zu Kurt Georg Kiesinger und 1974 von Willy Brandt zu Helmut Schmidt. Diese aufs Ganze gesehen vergleichsweise große Stabilität war auch Ergebnis einer gelungenen Kooperation von Exekutive und Legislative in Gestalt von Kanzleramt und größter Regierungsfraktion.

Eine Schlüsselrolle spielten dabei naturgemäß die Fraktionsvorsitzenden. Unter ihnen lassen sich zwei Typen unterscheiden: Die einen betrachteten das Amt als Sprungbrett zu höheren Weihen in der Regierung (Adenauer, Rainer Barzel, Kohl, wohl auch Wolfgang Schäuble, jedenfalls Merkel und Friedrich Merz strebten ins Kanzleramt, Heinrich von Brentano immerhin ins Außenministerium). Andere Männer wie Heinrich Krone, Alfred Dregger oder Volker Kauder betrachteten sich als loyale Vermittler zwischen Regierungschef und Fraktion, die kaum Ambitionen jenseits des Parlaments hatten.

Vertreter des ersten Typs tendierten zu einer straffen Amtsführung, weil sie die Fraktion als politische Kraft aus eigenem Recht profilieren und sich selbst für spätere Aufgaben positionieren wollten. Beim Kanzler konnte diese Amtsauffassung Misstrauen und Zweifel an der Treue des Fraktionschefs wecken, und auch unter den Abgeordneten machte sich ein auf Disziplin und Autorität pochender Vorsitzender nicht nur Freunde. Umgekehrt liefen die Loyalisten unter den Fraktionschefs Gefahr, als Blitzableiter des Unmuts in der Fraktion zu dienen, der sich eigentlich gegen den Kanzler beziehungsweise die Kanzlerin richtete. Gerade in der Endzeit langer Kanzlerschaften konnte das geschehen.

Die Regierungschefs selbst waren gut beraten, sich nicht nur mit der Fraktionsführung sorgfältig abzustimmen, sondern auch regelmäßig im Fraktionsplenum aufzutau-chen. Alle drei Langzeitkanzler der CDU verstanden es, mit Hilfe ausführlicher Berichte zu Beginn einer Fraktionssitzung die Abgeordneten zu informieren und einzubinden. Zugleich bestimmten sie auf diese Weise die Tagesordnung und konnten Diskussionen in die von ihnen gewünschte Richtung lenken. Nicht zufällig vermochte sich Ludwig Erhard, der zu dieser Art des Agenda-Settings in der Fraktion weder willens noch in der Lage war, nicht lange im Kanzleramt zu behaupten.

Manches spricht dafür, dass knappe Stimmverhältnisse aus Sicht des Kanzlers nicht notwendigerweise eine schlechte Sache waren. Nachdem die CDU/CSU 1957 die absolute Mehrheit errungen hatte, tat sich Adenauer jedenfalls schwerer als in den beiden Wahlperioden zuvor, die Fraktion hinter seiner Politik zu versammeln. Die knapperen Mehrheiten hatten eine disziplinierende Wirkung gehabt. Sein berühmter Satz (ausgerechnet gegenüber dem evangelischen Theologen Eugen Gerstenmaier), für ihn sei ein Gang in die Fraktion „das Fegefeuer“, stammt aus dieser Zeit.<sup>1</sup>

Was die Beendigung von Kanzlerschaften in der Geschichte der Bundesrepublik anbelangt, so konnte man lange Zeit den Eindruck haben, dass sie eher auf Vertrauensentzug durch die Regierungsfraktion zurückzuführen waren als auf ein Votum der Wähler. Erst 1998, fast fünfzig Jahre nach Gründung der Bundesrepublik, wurden erstmals alle Parteien, die an einer Regierungskoalition beteiligt gewesen waren, auf die Oppositionsbänke geschickt. Sowohl Adenauer als auch Erhard schieden hingegen aus dem Amt, weil die CDU/CSU-Fraktion es mehrheitlich so

wollte. Bei Adenauer zog sich der Abgang über zwei Jahre hin, bei Erhard dauerte es nur wenige Wochen. Willy Brandt erging es acht Jahre später nicht anders.

Dieses Muster hat sich in den vergangenen Jahrzehnten nicht fortgesetzt. Seit 1974 musste kein Kanzler aus dem Amt scheiden, weil die Fraktion ihm nicht mehr folgte. Man kann das als Ausweis des Reifungsprozesses einer stabilisierten parlamentarischen Demokratie interpretieren – einer Demokratie, in der die Wählerschaft gelernt hat, durch ihr Votum wechselnde Präferenzen zum Ausdruck zu bringen, in der Regierungswechsel von der Bevölkerung akzeptiert sind und sich ebenso routinemäßig wie fair vollziehen. Man kann dieselbe Entwicklung aber auch anders deuten: nämlich als Hinweis auf die nachlassenden seismographischen Fähigkeiten und das schwindende Antizipationsvermögen von Fraktionen, speziell auch der CDU/CSU-Fraktion, die weniger alert als in der Vergangenheit auf die Erosion politischer Innovationskraft und parlamentarischer Durchsetzungsfähigkeit ihrer Kanzler und Kanzlerinnen reagiert. Suzanne Schüttemeyer hat in diesem Sinne Fraktionen als „Seismographen der Handlungsfähigkeit“ bezeichnet.<sup>2</sup>

Während die CDU/CSU-Fraktion in den 1960er Jahren kurz hintereinander mit Adenauer erst einen verdienstvollen, aber alt gewordenen Langzeitkanzler und dann mit Erhard einen als Wirtschaftsminister populären, aber als Regierungschef überforderten Kurzzeitkanzler ziemlich brachial aus dem Amt expediert hatte, zeigte sie sich dazu in den lang hingezogenen Endphasen der Kanzlerschaften von Kohl und Merkel nicht mehr willens oder imstande.

## 2. Kabinette

Alle Regierungen unter christdemokratischer Führung waren personell eng mit der Fraktion verzahnt. Fast alle Kabinettsmitglieder gehörten als Abgeordnete dem Bundestag an, obwohl ein Mandat – anders als in der britischen Westminster-Demokratie – in der Bundesrepublik keine notwendige Voraussetzung für ein Ministeramt ist. Dennoch waren von den insgesamt 110 Ministern der CDU und CSU nur 16 zum Zeitpunkt ihrer Ernennung keine Mitglieder des Bundestages.

Ausnahmen bildeten die Jahre 1985 bis 1988 und das erste Kabinett Merkel, in denen eine größere Zahl von Ministerinnen und Ministern nicht dem Bundestag angehörte: Im ersten Fall handelte es sich um Klaus Töpfer und Rupert Scholz aus der Landespolitik sowie die Psychologieprofessorin Ursula Lehr aus der Wissenschaft. Vermutlich wollte Kohl seiner Regierung in den damals schwierigen Zeiten Talente von außen zuführen – wie schon in seiner Zeit als Ministerpräsident in Mainz.

Dass Angela Merkel 2005 Franz Josef Jung aus dem hessischen Landtag holte, war ein Zugeständnis an Roland Koch. Thomas de Maizière war zuvor in der ostdeutschen Landespolitik gewesen. Annette Schavan und Ursula von der Leyen kamen als Verbündete der neuen Kanzlerin über die Parteischiene, was deutlich macht, dass Merkel ihre Machtbasis damals eher in der Partei als in der Fraktion besaß. Das waren aber Ausnahmen, zumal die Genannten allesamt zeitgleich oder später als Abgeordnete ins Parlament einzogen. Wenn sich im Verlauf der Jahre so etwas wie ein erkennbarer Karriereweg ins Kabinett etablierte, dann führte er über den Fraktionsvorstand,

insbesondere über die Position des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers. Zwischen 1953 und 1998 hatten insgesamt zwei Drittel aller Kabinettsmitglieder zuvor dem erweiterten Fraktionsvorstand angehört, von 2005 bis 2021 immerhin noch gut vierzig Prozent.

Den Kanzlern ging es bei der Rekrutierung von Ministern aus der Fraktion nicht nur darum, Talente für die Exekutive zu gewinnen. Sie wollten zugleich die Fraktion durch Einbindung in die Regierung integrieren und disziplinieren. Weil die Union als überkonfessionelle Volkspartei in ihrer Zusammensetzung besonders heterogen war, mussten die Kanzler zahlreiche Proporzverhältnisse beachten: zwischen Katholiken und Protestanten, Nord-, West- und Süddeutschen, der Mittelstandsvereinigung und dem Arbeitnehmerflügel – zunehmend auch unter Berücksichtigung von Frauen.

Die Abgeordneten konnten sich dabei wiederholt auch gegen starke Kanzler durchsetzen. In seinem ersten Kabinett wurde Adenauer nicht nur Gustav Heinemann als Innenminister von der Fraktion aufgezwungen; auch Arbeitsminister Anton Storch und Landwirtschaftsminister Wilhelm Niklas von der CSU gehörten nicht zu seinen Wunschkandidaten. Die Kanzlerdemokratie hatte schon in der Ära Adenauer ihre Grenzen.

Wie kompliziert die personelle Aufstellung im Einzelnen sein konnte, lässt sich an der Dauer der Regierungsbildung ablesen, die beispielsweise 1957, als Adenauer keine große Rücksicht auf Koalitionspartner zu nehmen hatte, trotzdem stattliche 44 Tage in Anspruch nahm, ehe die Ministerriege vereidigt werden konnte. „Lieber drei

Bundestagswahlen hintereinander als eine Kabinettsbildung!“, klagte der Kanzler vor der Fraktion.<sup>3</sup>

Derartigen Stoßseufzern zum Trotz haben sich die Proporzbemühungen für die Union insgesamt ausgezahlt. Die konfessionellen, landsmannschaftlichen, sozialen und letztlich auch weltanschaulichen Unterschiede zwischen den Abgeordneten begrenzten zwar die Handlungsmöglichkeiten christdemokratischer Regierungschefs. Sie eröffneten ihnen aber auch Gestaltungsoptionen und Machtchancen, wenn sie geschickt taktierten und es verstanden, die verschiedenen Gruppen gegeneinander auszubalancieren.

### 3. Koalitionen

„An einer absoluten Mehrheit werden Sie keine Freude haben“, soll Altkanzler Adenauer zwei Jahre vor seinem Tod dem jungen rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Helmut Kohl aus Anlass einer damals anstehenden Landtagswahl gesagt haben. „Dann müssen Sie nämlich auf jeden Hinterbänkler, auf manchen Heckenschützen und Gauner Rücksicht nehmen. Besser ist eine Koalition mit einer breiten Mehrheit.“<sup>4</sup>

Adenauer sprach aus Erfahrung – etwa im Hinblick auf die erwähnten Schwierigkeiten bei der Regierungsbildung 1957. Dass Adenauer Koalitionen durchaus zu schätzen wusste, hatte nicht nur damit zu tun, dass er 1953 für die Durchsetzung seiner Westpolitik im Bundestag eine Zweidrittelmehrheit brauchte. Die Präferenz für bürgerliche Koalitionen war auch nicht allein dem Kalkül geschuldet, die kleineren Rechtsparteien wie die Deutsche Partei (DP) oder den Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) gleichsam aufzusaugen. Die zitierte

Bemerkung gegenüber Kohl zeigt, dass es durchaus auch darum ging, die eigene Fraktion zu disziplinieren, indem er darauf verwies, dieses oder jenes sei nun einmal eine Forderung des Koalitionspartners, die man nicht zurückweisen könne, wenn die Koalitionsbildung Erfolg haben sollte.

Kohl war in dieser Hinsicht ein wahrer Enkel Adenauers. Anders als Strauß setzte er nicht auf eine absolute Mehrheit der Union, sondern auf einen Koalitionswechsel der FDP. Diese strategische Entscheidung entsprang nicht nur einer realistischeren Einschätzung der damit verbundenen Wahlchancen. Sie hatte immer auch seine Handlungsspielräume gegenüber der eigenen Fraktion im Blick, insbesondere gegenüber der CSU-Landesgruppe und dem rechten Flügel der CDU. Wenn man die *Erinnerungen* von Wolfgang Schäuble liest, kann man den Eindruck gewinnen, dass die Auswirkungen der Koalition auf die Beifreiheit in der eigenen Fraktion für Kohl mindestens so wichtig waren wie die Frage der Machtgewinnung.

Angela Merkels Regierungsstil markierte in dieser Hinsicht keinen Bruch, sondern folgte dem Beispiel Adenauers und Kohls, die eigene Fraktion unter Hinweis auf Koalitionszwänge in die Pflicht zu nehmen. Von Kohl unterschied sie sich jedoch durch ihren instrumentellen, weniger von persönlichen Loyalitätsgefühlen geprägten Umgang mit den jeweiligen Koalitionspartnern. Die Einstellung erinnerte in ihrem unsentimentalen Realismus eher an Adenauer. Was die beiden Großen Koalitionen in Merkels Regierungszeit sowohl von Adenauer als auch von Kohl unterschied, war, dass sie das klassische Links-Rechts-Schema der deutschen Politik durchkreuzten und für die Fraktion daher weitaus größere weltanschauliche und programmatische Zumutungen mit sich brachten.

Hinzu kam eine Tendenz zur Formalisierung, Verschriftlichung und zunehmend auch zur medialen Inszenierung von Koalitionsab-sprachen. Diese Entwicklung folgte nicht nur einem auch anderswo zu beobachtenden Trend zur Verrechtlichung von Politik. Sie wurde zusätzlich verstärkt durch eine Machtverlagerung aus den Fraktionen in die Parteien seit den 1970er Jahren. Und sie war in gewisser Weise auch eine Reaktion auf die starke Stellung des Kanzlers, dem man am ehesten vor seiner Wahl Zugeständnisse abringen konnte.

Der Trend begann schon 1957, als die CSU-Landesgruppe auf einer Art schriftlichem Koalitionspakt in Gestalt eines unveröffentlichten Briefwechsels bestand. 1961 folgte der erste förmliche Koalitionsvertrag, in dem unter anderem der Kanzlerwechsel von Adenauer zu Erhard in der Mitte der Legislaturperiode festgelegt wurde. Mit dem „Kreßbronner Kreis“ unter Kiesinger gab es 1967 den ersten Koalitionsausschuss, der eigentlich zunächst als Einzelmaßnahme geplant war, sich aber über die folgenden Jahrzehnte in der einen oder anderen Form – mal mit, mal ohne Beteiligung der Fraktions-spitzen – als Dauereinrichtung etablierte.

Trotz dieser Vorläufer hat Philipp Gassert die These vertreten, dass sich erst mit der rot-grünen Regierung 1998 die öffentliche Inszenierung und Zelebrierung förmlicher, von den Partei-, Fraktions- und Kabinetts-spitzen ausgehandelter Koalitionsvereinbarungen durchgesetzt habe – gleichsam als ein Unterscheidungsmerkmal zwischen Bonner und Berliner Republik. Gassert verbindet damit die These, seither stehe nicht mehr das Parlament im Mittelpunkt der Regierungsbildung, sondern die öffentliche Verkündung des Koalitionsvertrages.

Damit werde „die Kanzlerwahl symbolisch dem außerhalb des Parlaments liegenden Akt der Schließung eines Koalitionsvertrages nachgeordnet.“<sup>5</sup>

#### 4. Fazit

Angesichts dieser Entwicklung plädierte Parlamentsveteran Franz Müntefering von der SPD dafür, den Trend zu immer längeren, elaborierteren und aufwendig inszenierten Koalitionsverträgen zurückzudrehen. Die Regierungsfaktionen, so sein Argument auf der Jubiläumstagung der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien im Juni 2024 („75 Jahre Fraktionen im Deutschen Bundestag“), zwängten sich damit selbst in ein Korsett, das in aller Regel schon nach wenigen Wochen von der Realität überholt werde. Als Konsequenz befinde sich jede Koalition beständig in der Defensive, weil sie sich an den Details eines Koalitionsvertrages messen lassen müsse, der eher zur Regierungsbildung als zur Regierungsführung taue. Ob Münteferings Nachfolger dieser Warnung unter dem Druck tagespolitischer Herausforderungen tatsächlich folgen, mag man mit Fug und Recht bezweifeln. Sie erinnert jedoch daran, wie essenziell Fraktionen – insbesondere die CDU/CSU-Fraktion – in der über 75-jährigen Geschichte der Bundesrepublik nicht nur für das Zustandekommen von Bundesregierungen, sondern auch für deren politische Gestaltungsmacht waren und bleiben.

#### Anmerkungen

- 1 Gerstenmaier, Eugen: Der Fraktionschef. Dirigent eines schwierigen Orchesters, in: *Unitas* 115 (1975), S. 116 f., hier zitiert nach: *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1957–1961*, bearb. von Reinhard Schiffers (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Reihe 4: Deutschland seit 1945, 11/III), Düsseldorf 2004, Halbbd. 1, S. LVII.
- 2 Schüttemeyer, Suzanne S.: *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen 1998, S. 231.
- 3 Schwarz, Hans-Peter: *Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967*, Stuttgart 1991, S. 349.
- 4 Kohl, Helmut: *Erinnerungen 1930–1982*, München 2004, S. 207.
- 5 Gassert, Philipp: *Bildung und Management von Koalitionen. Die Bundesrepublik Deutschland in historischer Perspektive*, in: Ders. / Hennecke, Hans Jörg (Hg.): *Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel (Rhöndorfer Gespräche, 27)*, Paderborn 2017, S. 11–28, hier S. 23 f.

# Lebenslagen statt Ideologien

## Zehn Beobachtungen und Empfehlungen zu den soziologischen Gruppen der CDU-CSU-Fraktion

Hans Jörg Hennecke



**Prof. Dr. Hans Jörg Hennecke** studierte Politische Wissenschaft, Mittlere und Neuere Geschichte sowie Staatsrecht in Bonn und Wien. Seit 2010 ist er außerplanmäßiger Professor an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock. Seine Interessenschwerpunkte liegen in der politischen Ideengeschichte, Zeitgeschichte und Regierungslehre. Er ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus.

Wenn Fraktionen die Maschinenräume der Demokratie sind, dann braucht es dort auch fleißige und zuverlässige Maschinisten, die mit ihren unterschiedlichen Erfahrungen und Talenten den Motor einer Koalition oder Opposition möglichst unauffällig und störungsfrei am Laufen halten. In über 75 Jahren spielten die soziologischen Gruppen daher eine wesentliche Rolle für die Funktionsfähigkeit der Unionsfraktion. Mit zehn pointierten Beobachtungen und Empfehlungen dazu soll die Quintessenz der facettenreichen Fraktionsgeschichte erfasst werden.

### **1. Für die gemeinsame Fraktion zweier Volksparteien hat es sich als positiv herausgestellt, dass die interne Struktur nicht durch die Gegenüberstellung zweier oder dreier ideologischer Pole geprägt war, sondern durch das Zusammenwirken und Überlappen verschiedener Lebenslagen.**

In der SPD stehen sich die eher konservativ-realistisch gestimmten „Seeheimer“ und die progressiv-idealistische „Parlamentarische Linke“ gegenüber. Ideologische Zerklüftungen und in ihrem Gefolge Prozesse der Machterosion waren und sind hier häufiger zu beobachten als in der Unionsfraktion. Die soziologischen Gruppen in der Unionsfraktion haben zwar auch unterschiedliche programmatische Profile, wobei einerseits der Parlamentskreis Mittelstand und die Junge Gruppe, andererseits die Arbeitnehmergruppe und die Frauengruppe einander nahestehen, doch prägend für deren Identität sind nicht ideologische Theoreme, sondern Lebenslagen – also Alltagserfahrung aus Berufswelten und ehrenamtlichem Engagement. Landsmannschaftliche, konfessionelle

und arbeitsweltliche Zugehörigkeiten überlappen einander und verflechten die Organisationsstrukturen. Dieser multiple Erfahrungsbezug führt zu einem im besten Sinne konservativen Modus der Politik, der skeptizistisch, pragmatisch und kompromissfähig ist. Dies ist für eine Volkspartei von Vorteil, weil sie dadurch Politik eher im Indikativ als im Konjunktiv führt.

### **2. In echten Machtkonflikten innerhalb der Fraktion waren die Landesgruppen zumeist relevanter als die soziologischen Gruppen – mit Ausnahmen.**

Blickt man auf 75 Jahre Fraktionsgeschichte zurück, so dominiert über weite Strecken der Alltag des Regierens oder Opponierens. Es gab aber immer wieder auch Situationen des Aufbruchs und echter Machtkonflikte. Darunter fielen die Nachfolgekämpfe um Adenauer und Erhard seit der Präsidentschaftskrise 1959, die Debatte um die Ostpolitik 1970 bis 1973, der Konflikt zwischen den beiden Parteivorsitzenden Helmut Kohl und Franz Josef Strauß 1974 bis 1980, die Spendenaffäre 1999/2000, der Streit um die Staatsschuldenkrise 2008 bis 2013 oder auch die etappenweise Nachfolgediskussion um Angela Merkel 2018 bis 2021, die bezeichnenderweise mit der spektakulären Abwahl des Fraktionsvorsitzenden Volker Kauder begann. In solchen Situationen war die Meinungsbildung in den Landesgruppen prägender als der Einfluss der soziologischen Gruppen – besonders auffällig bei der Entscheidung für die Kanzlerkandidatur Kurt Georg Kiesingers 1966 oder bei dem Sturz des Partei- und Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble 2000. In manchen Situationen waren die soziologischen Gruppen allerdings wirkmächtiger als die Landesgruppen. Das gilt für einige

inhaltliche Kontroversen wie die Positionierung zur „Agenda 2010“ nach 2003 oder für die Konflikte um die europäische Währungspolitik nach 2008. Auch bei der Durchsetzung von Ludwig Erhards Kanzlerschaft 1963 gegen den hartnäckigen Widerstand Adenauers waren die soziologischen Gruppen eher am Zuge. Gleiches trifft auf die Machtkämpfe ab 2018 um das politische Comeback von Friedrich Merz als Partei- und Fraktionsvorsitzender zu. Dies rührt daher, dass Erhard und Merz unter den Parteivorsitzenden und Kanzlern zwei auffällige Ausnahmen von der Regel bilden: In der Union gelingt die Machtdurchsetzung am ehesten und dauerhaftesten den zentristischen Führungspersonlichkeiten, die nicht als Exponenten einzelner Flügel wahrgenommen werden.

### **3. Wenn es auf die Fachlichkeit der Gesetzgebungsarbeit ankommt, sind die soziologischen Gruppen zumeist wichtiger als die Landesgruppen.**

Prägender sind die soziologischen Gruppen im Alltag des Parlamentarismus. In Oppositionszeiten hängt es stark von ihnen ab, ob die programmatische Substanz erarbeitet wird, mit der man der Regierung Paroli bieten und sich auf eine neue Regierungszeit intellektuell vorbereiten kann. Die Rolle der Fraktion erschöpft sich nicht in der parlamentarischen Arena, sondern muss auch die Programmarbeit der Partei stimulieren und realistisch ausrichten. In Regierungszeiten verschieben sich die Rollen ein wenig. Die Themensetzung erfolgt dann durch die Regierung. Dabei hatte der Arbeitnehmerflügel seine Rolle als Eckspieler und Korrektiv eher in den bürgerlichen Koalitionen mit der FDP, beispielsweise in der Debatte um die Pflege-

versicherung in den 1990er Jahren. Der Wirtschaftsflügel ist in dieser Rolle stärker gefordert – in Koalitionen mit der Sozialdemokratie, zunehmend aber auch im Hinblick auf Kompromissfindungen in der Europäischen Union, wo seit vielen Jahren eine dirigistische und interventionistische Wirtschaftspolitik dominiert, der die Mittelstands- und Wirtschaftsunion (MIT) mehr entgegenzusetzen bestrebt ist als die Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft (CDA).

### **4. Seit 1949 lässt sich in der soziologischen Struktur der Fraktion eine personelle Entflechtung gegenüber Lobbyorganisationen erkennen. Dies steht in engem Zusammenhang mit dem Wandel von Interessenvertretung und Governance-Prozessen.**

In den 1950er Jahren war die Zahl von Verbandsrepräsentanten, die zugleich in der Fraktion saßen, durchaus beachtlich. Für viele Verbände oder Kammern war es selbstverständlich oder jedenfalls erstrebenswert, dass ihre Repräsentanten aus Ehrenamt oder Hauptamt als Multifunktionäre auch politische Mandate wahrnahmen. Dieser Brauch hat sich im Laufe der Jahrzehnte zurückgebildet. Selbst in hochgradig politisierten Branchen wie der Landwirtschaft oder dem Gesundheitswesen lässt sich diese Entflechtung gut nachvollziehen. Dahinter stehen Wandlungen der politischen Kultur. Man ist inzwischen sensibler für problematische Verflechtungen zwischen Politik und Lobbyismus. Es gibt striktere Regeln zur Abgrenzung oder zum Wechsel zwischen den Welten, und es gibt höhere, nicht immer gut vereinbare zeitliche Beanspruchungen durch Mandat, Verband und

Beruf. Aber es hat auch mit einer Entwicklung zu tun, die schon während der Ära Adenauer zu beobachten war: Interessenvertretung kommt oftmals zu spät, wenn sie erst im Parlament ansetzt. Zwar ist es manchmal aus Sicht einer Lobbyorganisation noch nötig, am Ende eines Gesetzgebungsprozesses in die Fraktionen hinein Einfluss zu nehmen. Viel wichtiger sind im Alltag aber die Kanäle und Verfahren, die Verbänden erlauben, innerhalb der Regierung und zu einem vorparlamentarischen Zeitpunkt auf Gesetzentwürfe einzuwirken. Spektakuläre Ausnahmen wie das „Heizungsgesetz“ oder die Reform des Bundestagswahlrechts, bei denen im Jahre 2023 relevante Änderungen von Entwürfen erst im parlamentarischen Verfahren erfolgten, bestätigen nur die Regel der langfristigen Entparlamentarisierung von Gesetzesvorbereitung und Gesetzesberatung. Vor diesem Hintergrund dünnen die personellen Verflechtungen der soziologischen Gruppen mit Verbänden und Kammern aus, weil sie ein Gutteil ihres Nutzens für beide Seiten verloren haben.

### **5. Die Durchsetzungsmacht der soziologischen Gruppen hängt stark von der Integration in die Fraktionsführung oder in die Regierung sowie von der personellen Vernetzung mit den Vereinigungen der Partei ab.**

Ob soziologische Gruppen prägenden Einfluss auf Entscheidungen nehmen können, hängt immer wesentlich von ihrer Integration in die Hierarchie und Arbeitsteilung innerhalb der Fraktion ab. In dieser Hinsicht sind die Verhältnisse bei der Frauen Union (FU) und beim Evangelischen Arbeitskreis (EAK) über die Jahrzehnte am einfachsten zu überblicken. Die Vorsitzenden der Frauen Union waren,

beginnend mit Helene Weber, über all die Jahrzehnte regelmäßig Mitglied der Bundestagsfraktion und dort entweder in der Fraktionsführung verankert oder mit wichtigen Positionen in Bundesregierung oder Bundestagspräsidium eingebunden. Durch diese Zentralisierung war jederzeit klar, wer die Frauen Union in der Fraktion vorrangig repräsentierte. Ein ähnliches Bild gibt auch der Evangelische Arbeitskreis ab. Bis 1978 und seit 1990 waren dessen Vorsitzende Mitglieder der Bundestagsfraktion und fast durchweg in die Bundesregierung, das Bundestagspräsidium oder die Fraktionsführung integriert. Allerdings verlor das konfessionelle Momentum im Laufe der Zeit an Relevanz für den personalpolitischen Proporz. Gerhard Schröder, der als Bundesminister bis 1969 drei klassische Ressorts führte, konnte aus seiner Rolle als EAK-Vorsitzender noch mehr Kapital schlagen als sein langjähriger Nachfolger Thomas Rachel, der es in der Ära Merkel nur zum Parlamentarischen Staatssekretär brachte. Auch muss die Verzahnung mit dem Regionalproporz hier mitgedacht werden – sowohl innerhalb der CDU, wo Protestanten überwiegend Norddeutschland oder Württemberg repräsentierten, als auch in der CSU, wo der Landesteil Franken auf protestantische Repräsentanten abonniert war. Ähnliche Muster zeigen sich auch bei den Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, Berlin und der DDR, deren Repräsentanten wie Jakob Kaiser, Ernst Lemmer oder Johann Baptist Gradl vor 1969 wie selbstverständlich auch die einschlägigen, eigens für sie eingerichteten Ministerien besetzten, danach aber, erst recht nach der Lösung der deutschen Frage 1990, an machtpolitischer Relevanz einbüßten.

Komplizierter liegen die Dinge beim Arbeitnehmerflügel und beim Wirtschaftsflügel. Die Vorsitzenden der CDA waren nur zeitweise Mitglieder des Bundestags. Am stärksten gelang es noch Jakob Kaiser und Hans Katzer, als CDA-Vorsitzende eine führende Stellung in der Fraktion und in der Bundesregierung zu übernehmen. Norbert Blüm gelang dies nur vorübergehend; er wechselte kurzzeitig sogar in die Berliner Landespolitik. Seine zumeist bloß kurz amtierenden Nachfolger waren nur teilweise im Bundestag aktiv – und falls doch, dann nur mit mäßigem Einfluss. Lediglich Ulf Fink verband den CDA-Vorsitz vorübergehend mit einer herausgehobenen Funktion im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Karl-Josef Laumann war ab 2005 als CDA-Bundesvorsitzender die längste Zeit landespolitisch verankert und kehrte nur vorübergehend als Staatssekretär in die Bundespolitik zurück. Sein Nachfolger Dennis Radtke ist Mitglied des Europäischen Parlaments.

Bei der Mittelstands- und Wirtschaftsunion und dem Parlamentskreis Mittelstand ist die verworrene Organisationsgeschichte zu beachten. Lange Zeit bestanden mit der Mittelstandsvereinigung und der stärker industriell ausgerichteten Wirtschaftsvereinigung konkurrierende Organisationen. Nach der Fusion beider im Jahre 1995 besteht daneben immer noch der Wirtschaftsrat als formell eigenständiger Verein. Eine klare personelle Integration in Fraktion und zeitweilig Bundesregierung bestand bis 1977 unter Kurt Schmücker und Egon Lampersbach. Danach waren bis 1993 Landespolitiker als Vorsitzende am Zug. Erst wieder von 1996 bis 2005 und ab 2013 sind die MIT-Vorsitzenden auch Mitglieder des Bundestags und in der Fraktionshierarchie verankert. Noch seltener als bei der CDA – nämlich 1996/1997 – kam es dazu, dass die Führung

der soziologischen Gruppen in der Fraktion in Personalunion mit dem Vorsitz der Vereinigung zusammenfiel. Für die Verzahnung von Parteiorganisation und Fraktion bedeutet dies regelmäßig eine Komplikation. Am stärksten gelang es bisher eindeutig Carsten Linnemann von 2013 bis 2021, Vorsitz der Vereinigung und Stellung in der Fraktion zusammenwirken zu lassen.

Auffällig ist über all die Jahrzehnte, dass die Vorsitzenden der soziologischen Gruppen nur selten als Fachsprecher der Fraktion oder als stellvertretende Fraktionsvorsitzende oder Arbeitskreisleiter das jeweilige Politikfeld auch operativ verantworten. Beispiele wie Hansheinz Hauser, der in den 1980er Jahren sowohl den Parlamentskreis Mittelstand führte als auch stellvertretender Fraktionsvorsitzender für das Feld der Wirtschaftspolitik war, bestätigen als Ausnahme nur die Regel.

## **6. Der Einfluss der soziologischen Gruppen hängt wesentlich davon ab, dass das soziologische Fundament, auf das sie sich stützen, breit genug ist.**

Wenn es Vereinigungen nicht gelingt, Mitglieder an die Partei heranzuführen oder Lebenswirklichkeiten aus dem politischen Vorfeld in die Programmarbeit zu integrieren, verkommen die soziologischen Gruppen zu bloßen Machtallianzen ohne programmatische Prägekraft. Insofern kommt es auf den Erfahrungpluralismus innerhalb der Fraktion an – und darauf aufbauend auf das Zusammenwirken von parlamentarischer Alltagsarbeit und programmatischer Strategearbeit aus den Erfahrungswelten der Vereinigungen. Es kann für die soziologischen Gruppen durchaus von Vorteil sein, wenn

sich politische „Alphatiere“ mit einem umfassenden Führungsanspruch zur Gewinnung einer Hausmacht an sie binden und mit ihrer persönlichen Autorität programmatische Entscheidungen durchsetzen können. Die soziologischen Gruppen können auch eine Menge „machttaktischer Sympathisanten“ aushalten, die keine besondere biographische Affinität mitbringen, sich aber für die Zugehörigkeit zur Gruppe entscheiden, weil es ihnen bei der Verteilung von Positionen Vorteile bringt. Ausschlaggebend ist aber letztlich, dass über die Vereinigungen und deren strategische Rekrutierungspolitik in die Fraktion hinein ein ausreichend großer Zustrom an unterschiedlichen Erfahrungswelten aus Arbeitnehmerschaft und Unternehmertum sichergestellt ist.

## **7. Gerade in Oppositionszeiten kann es sinnvoll sein, auf eine starke personelle Bündelung zu setzen und damit Themensetzungen zu fokussieren und die Kompetenzwahrnehmung der Partei in einer gestaffelten Führung zu erleichtern.**

Kompetenzprofile von Parteien sind zwar träge, aber nicht in Stein gemeißelt. In Oppositionszeiten können nur wenige Persönlichkeiten als prägend für die Außenwahrnehmung der Partei wirken. In solchen Situationen spricht viel für eine klare personelle Ausrichtung: an der Spitze durch die Zusammenführung von Partei- und Fraktionsvorsitz, in der zweiten Reihe durch die Herausstellung von Persönlichkeiten, die fachliche Agenden vertreten und das Profil der Fraktion ergänzend zum Vorsitzenden mitprägen. Zersplitterung von Zuständigkeiten, wie sie aus Gründen der Machtbalance und der Befriedigung von Ansprüchen naheliegend

sein mag, ist dabei eher hinderlich. Ein jüngeres Beispiel hierfür aus der nordrhein-westfälischen Landespolitik ist Hendrik Wüst. Von 2012 bis 2017 vereinte er im Landtag die Rollen als wirtschaftspolitischer Sprecher, als Vorsitzender des Parlamentskreises Mittelstand und als Landesvorsitzender der MIT. Damit prägte er die Strategie, Themensetzung und Kommunikation im Vorfeld des erfolgreichen Landtagswahlkampfes 2017 und flankierte die Spitzenkandidatur Armin Laschets.

## **8. Die soziologischen Gruppen müssen als programmatische Treiber und als Korrektiv auf die Gesamtfraktion und gegebenenfalls auf die Bundesregierung wirken.**

Wenn sie sich allerdings in den Schmolllwinkel innerparteilicher Opposition zurückziehen, verlieren sie an Einfluss. Kritikbereitschaft, Denken in programmatischen Alternativen und konstruktive Mitarbeit unter den Bedingungen einer Koalition müssen Hand in Hand gehen. Die erste Strategie schlug Josef Schlarmann als MIT-Vorsitzender ein, der als innerparteiliche Oppositionsfigur in der Ära Merkel zwar viel Medienaufmerksamkeit auf sich zog, aber nur geringen Einfluss auf politische Entscheidungen hatte. Die zweite Strategie wählte sein Nachfolger Carsten Linnemann, der – etwa bei der Flexibilisierung des Renteneintrittsalters – nicht nur konkreten, greifbaren Einfluss auf das Regierungshandeln gewann, sondern auch das Fundament für seinen weiteren politischen Aufstieg in der Oppositionszeit 2021 bis 2025 legte.

## 9. Die führenden Repräsentanten der soziologischen Gruppen dürfen sich nicht auf fachliche Biotope oder Nischen einengen lassen, sondern müssen jeweils Zugriff auf alle relevanten Politikfelder haben.

Konkret ablesbar ist dies bei der Besetzung von Ausschüssen. Wesentliche Fragen der Sozialpolitik entscheiden sich letztlich in der Finanzpolitik. Wenn sich alle Sozialpolitiker in „ihrem“ thematisch einschlägigen Ausschuss drängeln, geben sie viel Terrain preis. Die Arbeitsmarktpolitik mit ihren greifbaren ordnungsrechtlichen Instrumenten ist für viele wirtschaftspolitische Fragen letztlich wichtiger als die eigentliche Wirtschaftspolitik. Wer seinen Fokus auf Erfolge in der Wirtschaftspolitik ausrichten will, kann also vermutlich im Bereich der Arbeitsmarktpolitik mehr bewirken und verhindern als im Wirtschaftsausschuss mit seinen begrenzten Zuständigkeiten. Die Besetzung strategisch wichtiger Themenfelder ist daher für jede soziologische Gruppe essenziell.

## 10. Der Einfluss der soziologischen Gruppen hängt schließlich auch davon ab, welche inhaltlichen Konfliktlinien durch Ressort- und Ausschussstrukturen überhaupt vorgezeichnet werden.

Auch die Abgrenzung von Themenwelten ist nicht in Stein gemeißelt, sondern kann gerade in Koalitionsregierungen, wie sie für die Bundesrepublik kennzeichnend sind, die Wahrnehmung von Politikfeldern beeinflussen und Korridore für mögliche Kompromisse vorzeichnen. Es dürfte kein Zufall sein, dass mit der „Agenda 2010“ die letzte nennenswerte Wirtschafts- und Sozialreform

genau in dem Moment möglich war, als das Wirtschafts- und das Arbeitsressort unter Wolfgang Clement in einer Hand lagen. So konnten rituelle Konflikte und Blockaden vermieden und die Reform ziemlich aus einem Guss durchgesetzt werden. Angesichts der großen standortpolitischen Herausforderungen, in die die Bundesrepublik durch fehlenden Reformeifer seither hineingeschlittert ist, wäre eine erneute Zusammenlegung von Wirtschaftsressort und Arbeitsressort ebenso sinnvoll wie eine Integration von Energie- und Umweltpolitik. Zusammenlegungen können freilich an anderer Stelle auch langfristig ausgesprochen schädlich wirken. So führte die 1972 unter Helmut Schmidt vollzogene Verlagerung der Geld- und Kreditpolitik aus dem Wirtschafts- in das Finanzministerium zu einer Unterwerfung der Geldpolitik unter die Haushaltspolitik. Dies war eine Fehlentwicklung, die in der europäischen Währungspolitik seit 1999 ihre Fortsetzung und Steigerung fand. Die soziologischen Gruppen sind also nicht zuletzt gut beraten, auf einen für ihre Agenda stimmigen Ressortzuschnitt und eine reformfreundliche Geschäftsverteilung zwischen den Ressorts einzutreten.

## Führung mit Erdung – der Wert soziologischer Vielfalt

Fraktionen brauchen Führung, Geschlossenheit und Zusammenhalt, damit sie sich mit klaren Positionen und Botschaften als Opposition Gehör verschaffen oder als Regierungsfraktion wirksam Einfluss ausüben können. Aber das gelingt nur, wenn sie intern über eine Vielfalt von Lebenserfahrungen verfügen, aus intellektueller Offenheit lernfähig bleiben und mit einem geerdeten Realismus auf das Machbare und Notwendige zusteuern – um freigeistige Programmdebatten auf die

Erfordernisse der politischen Praxis auszurichten. Für all das spielen die Bandbreite und das Zusammenspiel von soziologischen Gruppen eine entscheidende Rolle. Das bleibt naturgemäß nicht ohne Konflikte und Spannungen. Aber das war über die Jahrzehnte hinweg eine entscheidende Ideenressource für die Unionsfraktion – sowohl in Zeiten, in denen es auf die Schlagkraft und Erneuerungsfähigkeit als Opposition ankam, als auch in Zeiten, in denen man die Tauglichkeit für das Regieren alltäglich unter Beweis stellen musste.

## Weiterführende Literatur

- Alexander, Robin: Machtverfall. Merkels Ende und das Drama der deutschen Politik: Ein Report, München 2021.
- Barzel, Rainer: Anmerkungen zu Konrad Adenauer, Ludwig Erhard und den Ostverträgen, Berlin 1986.
- Krone, Heinrich: Tagebücher, bearb. von Hans-Otto Kleinmann, Bd. 1: 1945–1961 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 28), Düsseldorf 1995, Bd. 2: 1961–1966 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 44), Düsseldorf 2003.
- Lammert, Norbert (Hg.): Handbuch zur Geschichte der CDU. Grundlagen, Entwicklungen, Positionen, Darmstadt 2022.
- Schäuble, Wolfgang: Mitten im Leben, München 2000.
- Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag von 1949 bis heute, München 2009.
- Schwarz, Hans-Peter: Helmut Kohl. Eine politische Biographie, München 2012.
- [Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages:] Schindler, Peter: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, 3 Bde., Baden-Baden 1999; Feldkamp, Michael F. (unter Mitarb. von Birgit Ströbel): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2005; Online-Fortschreibung des Datenhandbuches zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1990 ff., <https://www.bundestag.de/datenhandbuch> [Zugriff: 28.05.2025].

# Herausforderungen des Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem

## Eine kurze Betrachtung zur Rolle des Deutschen Bundestags und der CDU-CSU-Fraktion

Manuela Glaab



**Prof. Dr. Manuela Glaab** ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politisches System der Bundesrepublik Deutschland am Institut für Sozialwissenschaften der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau sowie Wissenschaftliche Direktorin des Frank-Loeb-Instituts in Landau. Zudem ist sie Geschäftsführende Herausgeberin der *Zeitschrift für Politikwissenschaft/Journal of Political Science (ZPol)*.

Wie hat sich das Verhältnis der CDU/CSU-Fraktion zu den Landesparlamenten einerseits und dem Europäischen Parlament andererseits in den zurückliegenden Jahrzehnten gestaltet? So lautet eine der ambitionierten Leitfragen der Konferenz zum Fraktionsjubiläum. Antworten hierauf lassen sich nur erschließen, indem das komplexe Beziehungsgeflecht im Mehrebenenparlamentarismus<sup>1</sup> – mitsamt den sich wandelnden institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Mehrheitsverhältnissen – systematisch in den Blick genommen wird. Zahlreiche weiterführende Fragestellungen wären damit verknüpft: Wie gestalten sich die interparlamentarischen Beziehungen zwischen den Ebenen von Bund, Ländern und Europäischer Union? Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen im intraparlamentarischen Zusammenspiel von Regierungs- und Oppositionsfraktionen? Welche längerfristigen Entwicklungen und aktuellen Herausforderungen lassen sich beobachten?

Der vorliegende Beitrag ist allerdings nicht nur hinsichtlich des zur Verfügung stehenden Umfangs limitiert. Zu konzedieren ist auch ein begrenzter Forschungsstand, da sich die überwiegend komparativ ausgerichtete Forschung auf die Rolle der nationalen Parlamente im Mehrebenensystem der EU konzentriert. Der einschlägige Artikel des aktuellen *Handbuchs zur deutschen Europapolitik* gelangt indes zu dem Befund: „Eine detaillierte quantitative wie qualitative Analyse der Beteiligung des Bundestages an der interparlamentarischen Zusammenarbeit steht noch aus.“<sup>2</sup> Wenn es zudem um die konkreten, ebenenübergreifenden Handlungsspielräume der Fraktionen beziehungsweise um den uns hier besonders interessierenden Fall der CDU/CSU-Fraktion geht, erweist sich der Literaturstand als lückenhaft. Vor diesem Hintergrund beschränken sich die

nachfolgenden Ausführungen notwendigerweise und durchaus pragmatisch darauf, zu beleuchten, welche Herausforderungen die Europäisierung des Regierungssystems für den Deutschen Bundestag und damit auch für die Fraktionen mit sich bringt. Darüber hinaus wird aufgezeigt, welche formalen wie informellen parlamentarischen Handlungsinstrumente zur Verfügung stehen. Die Landesebene wird dabei nur cursorisch berücksichtigt.

### 1. Doppelte Herausforderung des Bundestags im europäischen Mehrebenensystem

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Tatsache, dass die Europäisierung des deutschen Regierungssystems in den vergangenen beiden Dekaden weit vorangeschritten ist. Festsustellen ist demnach eine Europäisierung nationaler Institutionen wie auch der Entscheidungsprozesse in den verschiedenen Politikfeldern.<sup>3</sup> Seit Anfang der 1990er, verstärkt aber seit den 2000er Jahren, ist eine Art „Ko-Evolution“<sup>4</sup> von EU und deutschem Föderalismus zu beobachten, mit weitreichenden europäischen Vertragsrevisionen einerseits sowie Föderalismusreformen andererseits. Martin Große Hüttmann spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „strukturellen Kopplung“<sup>5</sup> zwischen bundesstaatlicher und europäischer Ebene. In diesem Kontext wird auch der Begriff des Mehrebenenparlamentarismus gebraucht, da sich parlamentarische Gesetzgebungskompetenzen verlagert haben und Einflussmöglichkeiten im Institutionengeflecht verschoben sind. Europäisierung und Entparlamentarisierung werden nicht selten als Spannungsfeld betrachtet.

Der Bundestag sieht sich durch die Europäisierung mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert. Zum einen steht er seit der ersten Direktwahl 1979 in Legitimationskonkurrenz zum Europäischen Parlament und hat durch den voranschreitenden Kompetenztransfer zur EU sukzessive gesetzgeberische Gestaltungsspielräume eingebüßt. Zum anderen hat sich die im deutschen Exekutivföderalismus ohnehin schon angelegte Exekutivlastigkeit durch die Europäisierung noch einmal verstärkt. Der Bundesrat – mit hin die darin vertretenen Landesregierungen, nicht etwa die Landesparlamente – ist längst ein wichtiger Akteur nicht nur in der Gesetzgebung des Bundes, sondern auch gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes in europäischen Angelegenheiten. Es sei nur angemerkt, dass die Länderkammer früher als der Bundestag institutionelle Anpassungen an die Europäisierung vornahm, etwa in der Binnenorganisation des Bundesrats oder beim Ausbau der Landesvertretungen in Brüssel.

## 2. Ausbau der formalen Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente

Im Zuge der europäischen Vertragsrevisionen wurden nicht allein die Rechte des Europäischen Parlaments, sondern auch die formalen Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente deutlich ausgebaut. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie das Parlaments- und Subsidiaritätsprotokoll des Vertrags von Lissabon. Darin ist neben der interparlamentarischen Zusammenarbeit insbesondere auch die Subsidiaritätskontrolle verankert. Diese kann als „Katalysator einer Vernetzung von Parlamenten verschiedener politischer Ebenen“<sup>6</sup> betrachtet werden. Ex ante können die

nationalen Parlamente sogenannte Subsidiaritätsrügen erteilen, ex post besteht die Möglichkeit, Subsidiaritätsklagen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu erheben.

Der Deutsche Bundestag hat sich seinerseits auf die Europäisierung eingestellt und verschiedene institutionelle Anpassungen vollzogen, die auf eine effektivere Wahrnehmung seiner Kontroll- und Mitwirkungsrechte abzielen. Ein Beispiel ist die Etablierung des EU-Ausschusses gemäß Artikel 45 des Grundgesetzes, in den laut Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) auch deutsche Europaparlamentarier auf Vorschlag der Fraktionen vom Bundestagspräsidenten berufen werden können (wenngleich Mitglieder des Europäischen Parlaments nur selten an den Sitzungen des EU-Ausschusses teilnehmen und das Zusammenwirken mit den Fachausschüssen berücksichtigt werden muss). Außerdem ist auf das 2007 eingerichtete Verbindungsbüro in Brüssel hinzuweisen, das Aufgaben im Bereich von „Vorfeldbeobachtung, Frühwarnung und Networking“<sup>7</sup> übernimmt.

Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass der Bundestag bei der Wahrnehmung seiner Mitwirkungs- und Kontrollfunktion vor allem auf das „Binnenverhältnis zur Bundesregierung“<sup>8</sup> abzielt. Hierzu zählen die intensive Ausschussarbeit, zahlreiche Stellungnahmen, die Wahrnehmung von Interpellationsrechten sowie Plenardebatten zur Europapolitik – mit hin die eingespielten parlamentarischen Handlungsmuster der Oppositions- wie auch der Regierungsfractionen. Von den sogenannten Subsidiaritätsrügen wurde dagegen nur wenig Gebrauch gemacht, auch wenn diese im Zuge der zu beobachtenden Politisierungstendenzen im Bereich der Europapolitik zuletzt häufiger genutzt wurden. Dabei spielen sicherlich sowohl die kurzen Einspruchsfristen eine Rolle als auch die

Notwendigkeit, nicht nur eine Bundestagsmehrheit, sondern ebenso das jeweilige europäische Quorum für die „gelbe“ oder „orangene“ Karte zu erreichen.

## 3. Informationen als Schlüssel zur Mitwirkung und Kontrolle

Ein rechtzeitiger und umfassender Informationsfluss ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass die Bundestagsfraktionen ihre Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten effektiv wahrnehmen können. Generell ist zwar ein Informationsvorsprung der Regierungsfractionen beziehungsweise eine Informationsasymmetrie gegenüber den Oppositionsfractionen anzunehmen. Im Bereich der Europapolitik zeigt sich jedoch eine weitere interessante Entwicklung: Mit der grundlegenden Novellierung des „Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBGG) im Jahr 2013 gelang es dem Bundestag, die Informations- und Unterrichtspflichten in EU-Angelegenheiten erheblich auszuweiten – und zwar frühestmöglich und nahezu alle Bereiche betreffend. Ausgearbeitet wurde dies seinerzeit durch eine von Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) eingesetzte interfraktionelle Verhandlungsrunde. Heute kann der Bundestag nahezu alle EU-relevanten Dokumente von der Bundesregierung anfordern. Dies hatte einerseits zur Folge, dass die erwähnte Informationsasymmetrie ausgeglichen werden konnte. Andererseits sieht sich der Bundestag inzwischen eher mit einem Informationsüberschuss konfrontiert,<sup>9</sup> der vor allem eine Priorisierung und Koordinierung, also ein effektives Informationsmanagement erforder-

lich macht. Hierzu wurden umfangreiche Anpassungen innerhalb der Bundestagsverwaltung vorgenommen.

## 4. Informale Netzwerke der Fraktionen, Parteigremien und Abgeordneten

Was die Handlungsspielräume der Fraktionen anbelangt, müssen neben den formalen parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollinstrumenten zwingend auch die komplexeren informellen Arrangements in den Blick genommen werden. Informale Netzwerke und Abstimmungskanäle werden in der Regel entlang der „Parteischiene“ über die Fraktionen und einzelne Abgeordnete hinweg geknüpft, sowohl zum Europäischen Parlament als auch zu den Landesparlamenten.

Hinsichtlich der Beziehungen zur Landesebene wäre zunächst anzumerken, dass das Grundgesetz eine formelle Zusammenarbeit von Bundestag und Landesparlamenten nicht vorsieht, da diese getrennte Zuständigkeiten ausüben. Doppelmandate gibt es nur selten und meist nur vorübergehend. Allerdings haben sich vielfältige informale Institutionen herausgebildet: so zum Beispiel regelmäßige Konferenzen der Fraktionsvorsitzenden aus Bundestag und Landesparlamenten der jeweiligen Parteien oder gelegentliche inhaltlich-konzeptionelle Abstimmungen zwischen den Fraktionen. Eine wesentliche Scharnierfunktion übernehmen aber vor allem die Landesgruppen, die gewissermaßen das „föderative Strukturelement“<sup>10</sup> – auch und gerade innerhalb der CDU/CSU-Fraktion – aktiv zum Ausdruck bringen. Mit Wolfgang Ismayr lassen sich die Landesgruppen als Seismografen charakterisieren.<sup>11</sup> Sie transportieren Anliegen aus

den Wahlkreisen sowie bundeslandspezifische Themen in den Beratungsprozess der Fraktion. Auch verfügen sie über erhebliche (informelle) Mitsteuerungsmöglichkeiten in Personal- und Sachfragen, wobei die Rollen der Landesgruppenvorsitzenden im Zusammenspiel mit den Fraktions- und Parteiführungen durchaus changieren.<sup>12</sup> Dies lässt sich festhalten, obwohl der Forschungsstand zum Wirken der Landesgruppen ansonsten überraschend begrenzt ist. Laut Gerrit Kwaschnik finden sich lediglich „bruchstückartige und vage Aussagen über Stellung, Wirkung und Aktionsradius.“<sup>13</sup>

Mit der Europapolitik befassen sich unterschiedliche Organisationseinheiten der Bundestagsfraktionen, darunter die Fraktionsvorsitzenden und -geschäftsführungen, innerfraktionelle Arbeitsgruppen, europapolitische Sprecher und Obleute, Vertreter wichtiger Ausschüsse (insbesondere aus dem Haushalts- oder EU-Ausschuss), Mitarbeitende des Brüsseler Verbindungsbüros oder auch die CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz aus Europa, Bund und Ländern. Laut Timm Beichelt unterscheiden sich die organisatorischen Arrangements der jeweiligen Bundestagsfraktionen erheblich, seien aber hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität nur schwer zu beurteilen<sup>14</sup> (zu berücksichtigen sind etwa strukturelle Restriktionen – wie die im Vergleich zur Ministerialbürokratie begrenzte Ressourcenausstattung oder personelle Diskontinuitäten). Fraktionsübergreifend sind jedoch die herausgehobene Bedeutung des Brüsseler Verbindungsbüros sowie – im hier besonders interessierenden Fall – die Beziehungen zur EVP-Fraktion zu betonen.

## 5. Informationskanäle des Brüsseler Verbindungsbüros

Die Bedeutung des Brüsseler Verbindungsbüros wurde bereits angesprochen. Eine Besonderheit im Informationsmanagement der CDU/CSU-Fraktion gegenüber anderen Fraktionen besteht darin, dass die Mitarbeiter des Brüsseler Verbindungsbüros seit jeher direkt dem Parlamentarischen Geschäftsführer in Berlin zuarbeiten.<sup>15</sup> Beichelt betont in diesem Zusammenhang, dass Europapolitik allein bei CDU und CSU „gewissermaßen in Reinform als Querschnittsaufgabe behandelt wird, wobei die organisatorische Einheit über das Nervenzentrum der Fraktion gewährleistet wird.“<sup>16</sup> Dabei werden auch die Vor- und Nachteile dieses Modells deutlich: Einerseits werde durch gezielteres Informationsmanagement die „Gefahr von Pannen im Verfahren“ minimiert, andererseits aber die „Autonomie der Fachpolitiker zu einem gewissen Grade beschnitten“, sodass sich möglicherweise prozedurale Fragen gegenüber inhaltlichen Gesichtspunkten durchsetzten.<sup>17</sup>

## 6. Verbindungen zur EVP-Fraktion

Was das Verhältnis zum Europäischen Parlament betrifft, markierte die erste Direktwahl im Jahr 1979 eine wichtige Wegmarke: Seither entsendet der Bundestag keine Abgeordneten mehr nach Straßburg. Doppelmandate sind seit 2006 ausgeschlossen. Über die Zeit entwickelte sich ein neues Kooperations- und Konkurrenzverhältnis unter den Parlamentariern. Neben den Landesgruppen der Schwesterparteien im Bundestag entstand ein neues Pendant mit eigenem Gewicht in Gestalt der CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament. Auf Aspekte wie die Sozialisation deutscher

Europaabgeordneter, Muster der Kandidatenauswahl oder typische Karriereverläufe – die eher von der Landesebene als von Europa aus in bundespolitische Ämter führen – kann hier nicht eingegangen werden. Thesenartig lässt sich jedoch hinzufügen: Wenn Schlüsselpositionen im Europaparlament durch Akteure aus den Reihen der eigenen Partei besetzt werden, kann deren „Maklermacht“ in den komplexen Mehrebenen-Verhandlungssystemen einen strategischen Vorteil bieten.

Letztlich – so Callies und Beichelt – erscheint es „für das innerfraktionelle Funktionieren der Europapolitik“ ausschlaggebend, dass sich „Persönlichkeiten finden, die sich des Querschnittcharakters des Politikfeldes bewusst sind und sich den daraus entstehenden Herausforderungen stellen.“<sup>18</sup> Vielfach handele es sich dabei um „eingefleischte Europapolitiker“.<sup>19</sup> Als einflussreich erweisen sich vor allem jene Akteure, die gewissermaßen als Informationsknotenpunkte in den relevanten Netzwerken operieren.

## 7. Politisierung der Europapolitik – Handlungsspielräume für die Fraktionen?

Anstelle eines Fazits folgen abschließend einige Beobachtungen zu aktuellen Entwicklungen, die die Handlungsspielräume der Regierungs- beziehungsweise Mehrheitsfraktionen in der Europapolitik und darüber hinaus betreffen.

Zum einen hat sich die eingangs erwähnte Exekutivlastigkeit durch die sogenannte Polykrise – oder besser: durch das fortgesetzte Krisenmanagement im Mehrebenensystem – nochmals deutlich verstärkt. Als Beispiele für die Verlagerung von

Entscheidungen in (inter-)gouvernementale Verhandlungsarrangements können die maßgeblich von den europäischen Staats- und Regierungschefs (und Finanzministern) ausgehandelten „Euro-Rettungspakete“ oder auch die im Zuge der Pandemie eingerichteten Bund-Länder-Konferenzen mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten im Kanzleramt dienen. Zweifelsohne bedeutete dies eine Schwächung, zumindest aber eine Herausforderung für die Mitwirkungs- und Kontrollfunktion der Parlamente der verschiedenen Ebenen. Wie sich dies auf die inter- und intraparlamentarischen Prozesse auswirkt, verdient eine gründlichere Analyse.

Zum anderen war es in der Langfristperspektive für die deutsche Europapolitik prägend, dass sich die beiden Volksparteien der politischen Mitte grundsätzlich europafreundlich positionierten, auch wenn es mitunter Differenzen gab, nicht zuletzt zwischen CDU und CSU (was sich im Two-Level-Game europäischer Verhandlungen auch strategisch nutzen ließ). Über lange Jahre handelte es sich aber nicht um ein Terrain, in dem sich die Parteienkonkurrenz in der elektoralen oder parlamentarischen Arena zuspitzte. Machtpolitisch bedeutete dies kein Risiko, solange in der Öffentlichkeit ein permissiver Konsens in Fragen der europäischen Integration vorherrschte.

Spätestens seit der Wirtschafts- und Finanzkrise im Euroraum hat sich die Wahrnehmung jedoch deutlich verändert. Die Rettungspakete waren umstritten, sodass es auch in der „mitregierenden“ CDU/CSU-Fraktion zu abweichendem Stimmverhalten kam. Am rechten Rand des Parteienspektrums konnte sich mit der AfD eine dezidiert europaskeptische Partei etablieren (außerdem gibt es

europaskeptische Kräfte im linken Spektrum). Wenn man bedenkt, dass die neuen parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte als Minderheitenrechte gestaltet wurden, dann überrascht es nicht, dass die AfD überdurchschnittlich hiervon Gebrauch macht (beispielsweise von Subsidiaritätsrügen). Neuere empirische Studien belegen darüber hinaus, dass in den vergangenen Wahlperioden bei Abstimmungen über Gesetzesentwürfe zur Umsetzung von EU-Recht auch eine beträchtliche Zahl von Nein-Stimmen oder Enthaltungen aus den Reihen pro-europäischer Fraktionen zu verzeichnen war.<sup>20</sup> Dies lässt sich durchaus als ein weiteres Indiz der Politisierung der Europapolitik werten, die heute öffentlichkeitswirksamer und kontroverser verhandelt wird – sei es aus europakritischen oder im Gegenteil ebenso aus pro-europäischen Motiven.

Mit Blick auf die parlamentarische Mitgestaltungs- und Kontrollfunktion lässt sich dies – frei nach Gabriele Abels<sup>21</sup> – positiv interpretieren: Die Politisierung von Europapolitik ist auch ein wichtiger Faktor der Europäisierung von Abgeordneten und Fraktionen.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Abels, Gabriele / Eppler, Annegret (Hg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), Baden-Baden 2011.
- 2 Abels, Gabriele: Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive, in: Böttger, Katrin / Jopp, Mathias (Hg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden <sup>2</sup>2021, S. 129–146, hier S. 143.
- 3 Vgl. dazu Sturm, Roland / Pehle, Heinrich: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2012.
- 4 Große Hüttmann, Martin: Als Bundesstaat im EU-Mehrebenensystem: die „Ko-Evolution“ von Europäischer Union und deutschem Föderalismus seit 1949, in: Jahrbuch des Föderalismus 20 (2019), S. 127–144, hier S. 129.
- 5 Ebd., S. 135.
- 6 Eppler, Annegret: Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 6/7 (2013), S. 30–36, hier S. 33.
- 7 So der Deutsche Bundestag anlässlich des fünfjährigen Bestehens im Jahr 2012, [https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2012/37557327\\_kw05\\_buero\\_bruessel-207528](https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2012/37557327_kw05_buero_bruessel-207528) [Zugriff: 11.03.2025].
- 8 Abels: Rolle des Bundestages, S. 142.
- 9 Vgl. dazu Beichelt, Timm: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden <sup>2</sup>2015, hier vor allem Kapitel 7: Bundestag und Bundesrat: nachgelagerte Instanzen mit Mitwirkungspotenzial, S. 295–370, hier S. 319 ff.
- 10 Kwaschnik, Gerrit: Die Landesgruppen von SPD und CDU im Bundestag. Zum Stellenwert im innerfraktionellen Aushandlungs- und Entscheidungsprozess, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 49 (2018), Heft 3, S. 498–511, hier S. 499.
- 11 Vgl. dazu Ismayr, Wolfgang (unter Mitarb. von André Fleck): Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden <sup>3</sup>2012, hier S. 111.
- 12 Vgl. dazu Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag von 1949 bis heute (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, 1078), Bonn 2010.
- 13 Kwaschnik: Landesgruppen, S. 498.
- 14 Vgl. Beichelt: Deutschland und Europa, S. 325.
- 15 Vgl. dazu Calliess, Christian / Beichelt, Timm: Die Europäisierung des Parlaments. Die europapolitische Rolle von Bundestag und Bundesrat in rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und vergleichender Perspektive, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 106 (2015), [https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner\\_online\\_beitraege/Paper106-Calliess\\_Beichelt/Paper106---Christian-Calliess---Timm-Beichelt---Europaesierung-des-Parlaments1.pdf](https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper106-Calliess_Beichelt/Paper106---Christian-Calliess---Timm-Beichelt---Europaesierung-des-Parlaments1.pdf) [Zugriff: 26.03.2025], hier S. 133.
- 16 Beichelt: Deutschland und Europa, S. 325.
- 17 Ebd.
- 18 Callies / Beichelt: Europäisierung des Parlaments, S. 131.
- 19 Ebd.
- 20 Vgl. dazu Wimmel, Andreas: Opposition gegen die Umsetzung von EU-Recht im Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 54 (2023), Heft 1, S. 87–104.
- 21 Abels: Rolle des Bundestages, S. 138.

# Das Verhältnis zu den Parteien CDU und CSU

Heinrich Oberreuter



**Prof. Dr. Dr. h. c. Heinrich Oberreuter** studierte Politik- und Kommunikationswissenschaft, Geschichte und Soziologie an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er lehrte an der FU Berlin und der Universität Passau und hatte Gastprofessuren an mehreren in- und ausländischen Universitäten inne. Er war Gründungsdekan für Geistes- und Sozialwissenschaften an der TU Dresden sowie Direktor der Akademie für Politische Bildung in Tutzing. Seit 2012 verantwortet er die Neuauflage des *Staatslexikons* der Görres-Gesellschaft im Druck und online. Er ist u. a. Direktor des Journalisteninstituts der Mediengruppe Bayern, Mitherausgeber der *Zeitschrift für Politik* sowie Träger des Bundesverdienstkreuzes 1. Klasse.

## 1. Institutionelle Sattelzeit

Zu Beginn der konstituierenden Sitzung der Fraktion erteilte Konrad Adenauer das Wort dem bayerischen Staatsrat Fritz Schäffer. Die für die CSU gewählten Abgeordneten, sagte dieser, hätten sich auf den Vorschlag an die CDU-Kollegen geeinigt, „daß sie als Mitglieder der vereinigten Fraktion CDU/CSU von Ihnen anerkannt werden und an dieser Beratung teilnehmen wollen, damit wir in der Lage sind, dem Büro des Bundestages mitzuteilen, daß die CDU/CSU mit 139 Mitgliedern die stärkste Fraktion ist.“ Zugleich bat Schäffer um die Zustimmung, „daß wir eine bayerische Landesgruppe in Ihrem Kreise bilden, wir aber als Mitglieder der Fraktion gelten sollen.“<sup>1</sup> Lebhafter Beifall bestätigte das bis heute existente Alleinstellungsmerkmal der Union als Fraktionsgemeinschaft im Bundestag.

Im Laufe der Geschichte ist der Beifall gelegentlich leiser geworden. Wenn, dann stets aus dem gleichen Grund, nämlich dem aus der parteiorganisatorischen Selbstständigkeit genährten Eigenwillen der spezifisch konturierten Fraktionsbayern. Dieser war aber keineswegs schrankenlos. Strauß wies zum Beispiel von Beginn an darauf hin, dass CSU-Minister dem Gemeinwohl verpflichtet seien und nicht den Interessen des Freistaats. Und er verbat sich Einmischungen aus München in die Willensbildung der Landesgruppe. Logisch, dass er das später als Ministerpräsident anders sah. Faktisch entwickelte sich dann ein kontinuierliches Verhältnis konkurrierender Kooperation. Dennoch besaß und besitzt dieser Eigenwille andere Durchsetzungskraft als jener von CDU-Landesgruppen – in ihren Diversitäten und in ihrer Einbindung in die übergreifend koordinierende Struktur der Gesamtpartei zugleich. Sie sind eben nicht Regionalpartei in der Fraktion. Und in der Regel gewinnt auch

keine von ihnen überproportional viele Wählerstimmen, die für alle gemeinsam eine Chance zur Regierungsführung eröffnen – also wem auch immer mitzuteilen, „daß wir die stärkste Fraktion sind.“ Doch sind sie alle als Vertreter ihrer Landesverbände Repräsentations- und Kommunikationsbrücken zur regionalen Parteibasis wie zur regionalen Wählerschaft. Über diese Brücken führen gesellschaftlicher Diskurs und Meinungsbildung in und mit den Parteien hin zum politischen Handeln der Fraktion im institutionellen Entscheidungsprozess.

Dieses Handeln definiert ihre Funktion wie ihre Verantwortung im parlamentarischen System. Ein Handeln, das in der Regierungsfähigkeit kulminiert und folglich an Problemlösungsfähigkeit und Kompromissbereitschaft jenseits enggeführter Meinungen und Interessen orientiert ist – also am Bewusstsein und, wenn nötig, am Vorrang weiterblickender oder Legitimität stiftender politischer Führung. An der Unfähigkeit dazu, an Verantwortungscheu, Klientelismus und Solidaritätsverweigerung gegenüber der eigenen Regierung war die Weimarer Republik gescheitert. In Bonn mussten Fraktion und Partei Selbstverständnis, Handlungsfähigkeit und Organisationsstrukturen sowie ein angemessenes Verständnis des parlamentarischen Regierungssystems erst finden.

Historisch und funktional originell ging 1949 – also vor 75 Jahren – die Konstituierung der Fraktion der Gründung der Bundespartei CDU ein Jahr später voraus. Die von den Ländern und ihren Landesgruppen bestimmte Fraktion hatte zunächst keine bundespolitische Basis. Sie zerfiel in handlungsunfähige, sich gelegentlich sogar in der Plenaröffentlichkeit streitende Heterogenität. Mangelnde Präsenz führte zu Abstimmungsniederlagen und warf die Frage auf, ob mitarbeitsscheue

Abgeordnete nicht lieber jemand anderem Platz machen sollten. Nicht nur ihr Vorsitzender Heinrich von Brentano, auch Bundeskanzler Konrad Adenauer drohten mit der Niederlegung ihrer Ämter, wenn dieses Versagen gute Regierungsarbeit unmöglich mache. Brentano beklagte gegenüber dem Kanzler eine „unklare, unentschlossene und uneinheitliche Haltung“ der Fraktion selbst in grundsätzlichen Fragen. Er sorgte sich, „daß sie keine gemeinsame Linie mehr verfolgt.“ Sie drohe in einzelne Gruppen zu zerfallen, die ihren besonderen Interessen nachgingen, ohne diese mit der Gesamtfraktion abzustimmen. Er bemängelte die Nichtexistenz einer umfassenden Parteiorganisation. Eine große Fraktion könne ihre Aufgaben nur erfüllen, „wenn hinter ihr eine starke und lebendige Partei steht, die in der Lage ist, die Grundsätze der Politik herauszuarbeiten und auch den Massen unserer Wähler und Freunde verständlich zu machen [...]. Eine Fraktion ohne Partei lebt irgendwie im luftleeren Raum.“<sup>2</sup> Müßig zu erwähnen ist, dass die CSU, längst als Partei organisiert, diesen luftleeren Raum damals schon nicht kannte. Wichtig zu erwähnen ist dagegen, dass der von ihm selbst geschilderte Zustand beim Fraktionsvorsitzenden Überlegungen auflöste, nicht nur sein Amt, sondern auch sein Mandat niederzulegen. Offensichtlich hegte er Zweifel am Gelingen des Parlamentarismus.

Über das Verhältnis von Partei und Fraktion nachzudenken, erübrigte sich, solange keine angemessene Parteiorganisation existierte, die nicht nur ein „Hilfsorgan“ für die Kommunikation mit den Bürgern, sondern auch ein integratives und orientierungstiftendes Organ kontinuierlicher politischer Zusammengehörigkeit und Willensbildung darstellt. 1950 wurde dieses Organ mit der Gründung der Bundespartei aus der Heterogenität nun

unter Adenauers Vorsitz zusammengeführt. Der Kanzler teilte grundsätzlich Brentanos Überlegungen. Aber diese liefen ja nicht auf einen Aufbau der Partei zur prinzipiellen Gegenmacht hinaus, an dem ihm, dem Kanzler, gewiss nicht gelegen war. Das konnte auch nicht geschehen, solange Kanzleramt und Parteivorsitz zusammen in einer Hand lagen. Überhaupt war es ein Segen für die Union, in dieser institutionellen Sattelzeit durch ihre relativ starke Position im Parteien-, Fraktionen- und Kommunikationsgefüge sich auf einen Kanzler, ein Kanzleramt und eine von dort ausgehende richtungsweisende Politik stützen zu können. Die hätte sie in ihrem eigenen komplexen Prozess der Gründung und Selbstfindung, aber auch unter den in Verantwortung getragenen Lasten dieser ungemein schweren Not- und Aufbauzeit kaum in ähnlicher Effizienz formulieren können.

Worum ging es eigentlich? Darum, in dieser Konstellation Strukturen kooperativer Partei-, Fraktions- und Regierungsverantwortung zu schaffen, und zwar so, dass die legitimierenden Mitgestaltungsansprüche von Partei und Fraktion ebenso gewährleistet blieben wie die gelegentlich über deren Interessen hinausgreifende Regierungsführung. Allein der verfassungsgemäße Amtsgedanke verpflichtet den Kanzler geradezu zu Freiräumen, vom Koalitionsalltag nicht zu reden. Partei, Fraktion, Kanzler und Kabinett bilden eine Konstellation unterschiedlicher Machtfaktoren, in der die Kunst der Kommunikation eine wesentliche Rolle spielt.

Gleichwohl aber änderte zunächst auch die neue Bundespartei wenig. Noch 1959 bezeichnete Konrad Adenauer sie ausgerechnet in einer Bundesvorstandssitzung als „ein Wesen, das in Wirklichkeit gar nicht existiert.“<sup>3</sup> Und Franz Meyers beklagte in

seinem internen Bericht über Führungs- und Organisationsprobleme einen Zustand der Diskussionslosigkeit, der die Partei und ihre Mitglieder mundtot mache: „Es gibt die Meinung der Partei gar nicht, weil es nicht einmal ein funktionsfähiges Gremium gibt, das eine solche Meinung bilden könnte.“<sup>4</sup> Also gab es im Kern auch nicht wirklich jene Kommunikationsbrücke, über die der Fraktion aus der Parteibasis institutionell Anregungen zum politischen Handeln zugeführt wurden. Dies blieb die individuelle Aufgabe der Abgeordneten. Zugleich war es eine Herausforderung der Resonanzfähigkeit auf die aktuelle gesellschaftliche Kommunikation. Zeitgeschichtler teilen aber mit, dass der Anschluss an deren Wandlungsprozesse verloren gegangen war. Eine Parteireform war später die Antwort darauf.

Vorherrschend blieb zunächst das Selbstverständnis einer Honoratiorenpartei, auch in den Gremien. Adenauer saß der Partei vor. Die Fraktion, obgleich er sie respektierte und kontroversen Diskursen mit Heinrich von Brentano und Heinrich Krone nicht aus dem Weg ging, besaß für ihn primär dienende Funktion – was die Fraktion im Wandel des Meinungsklimas zunehmend anders sah. Ludwig Erhard wiederum erhob sich ausgerechnet in einer Bundestagsrede zum Volkskanzler, grundsätzlich „über alle Parteiungen hinweg“,<sup>5</sup> und distanzierte sich vom pluralistischen und parlamentarischen Kräftespiel. Er setzte weder auf die Partei (deren Vorsitz er widerwillig kurz vor seinem Sturz übernommen hatte) noch auf die Fraktion. Von daher war nach dem Verhältnis zu und zwischen diesen beiden nicht ernstlich zu fragen. Die Distanz zu beiden wesentlichen Machtfaktoren unterhöhlte logisch auch den dritten: das Regierungsamt.

Jedenfalls gab es hinsichtlich der Bestrebungen, Adenauer wie Erhard zu stürzen, letztlich keine Differenz zwischen Partei und Fraktion. Das Ergebnis war dann aber durch die Große Koalition 1964 bis 1969 eine Schwächung aller drei zentralen Machtfaktoren für die Union, weil sich mit der SPD als starkem Regierungspartner zugleich eine äußerst herausfordernde Konkurrenz- und Kooperationsqualität etablierte. Am Ende schwächte sich für die Partei und die Fraktion nicht nur ihr Einfluss auf die Regierungsmacht. Er ging 1969 überhaupt verloren, als die Union aus der Regierung ausschied und erstmals SPD und FDP eine Koalition auf Bundesebene eingingen.

## 2. Parteiendemokratischer Wandel

Die Selbstverständlichkeit dominanter Regierungsmacht war schon in der Großen Koalition dahin. In dieser Phase begann der Abschied von der alten Milieu- und Honoratiorenpartei, den Rainer Barzel über eine Professionalisierung der Fraktion als eigenständiges bundespolitisches Machtzentrum zu erreichen versuchte, damit jedoch auf den Widerstand des föderalen Bundesvorstands stieß. Es ging aber um den Umbruch von der Honoratioren- zur Mitgliederpartei mit einem eigenwilligeren Selbstverständnis gegenüber Regierung und Fraktion. Beim Parteitag zum „Berliner Programm“ 1968 positionierte sich die CDU beiden gegenüber als maßgebliches Entscheidungszentrum. Der „Reformzauber“ strebte programmatisch nach Anschluss an den gesellschaftlichen Wandel. Vom „68“ in der CDU sprachen Historiker, von einer jungen Generation stimmführender Berufspolitiker die Medien, von erheblich mehr Mitgliedern die Zahlen. Davon, dass diese Mitglieder gehört und eingebunden werden müssten, sprach der Generalsekretär.

Tatsächlich vorangetrieben wurde dann dieser Umbruch durch den neuen Parteivorsitzenden Helmut Kohl, der genau deswegen ins Amt gewählt worden war. Der Fraktion gehörte er (noch) nicht an. Seine Parole zum Amtseinstieg beim Bundesparteitag 1973 lautete: „Die Partei erzeugt die Bundestagsfraktion, nicht umgekehrt.“<sup>66</sup> Im Gegensatz dazu reklamierte 30 Jahre später, am Jahresbeginn 2003, die ebenso neu (und im Konflikt mit Friedrich Merz) zum Fraktionsvorsitz gekommene und dort nach unbestrittener Solidarität und Macht strebende Angela Merkel in einem Schreiben an die Abgeordneten, die Fraktion wolle nun „der Motor der umfassenden notwendigen Veränderungen sein.“<sup>67</sup> Die endgültige Ankunft in der Parteiendemokratie wurde hier sichtbar: Das aktuelle (macht-)positionelle Sein bestimmte das politische Bewusstsein; dieses blieb aber offen für weitere stärkende Arrangements, wie beide, wenn auch in unterschiedlichen Ausgangspositionen, durch ihr Streben nach der Vereinigung beider Ämter in ihrer Hand gezeigt hatten.

Kohls frühe Reformdynamik sollte seine Position gegenüber der Fraktion stützen. Doch nicht von ihr, sondern vom Parteivorstand ließ er sich dann 1975 zum Kanzlerkandidaten küren – ohne Einbindung der Fraktion (und der CSU). Die Konsequenz: Entfremdung. Nach seinem glänzenden, aber vergeblichen Wahlsieg nahe an der absoluten Mehrheit 1976 erhielt er zwar den Vorsitz, aber nicht die ungebrochene Solidarität der Fraktion, obgleich die Partei durch programmatische Innovationen und Alternativen angesichts der wirtschafts- und sozialpolitischen Angriffsflächen der sozialliberalen Koalition an Zustimmung als „Regierung von morgen“ gewonnen hatte: das Optimum für eine Opposition, das sich eben in 48,6 Prozent der Wählerstimmen niederschlug. Da es nicht gelang, die Koali-

tion zu brechen und die Regierung zu übernehmen, kam es zum legendären Beschluss der CSU-Landesgruppe in Kreuth, die Fraktionsgemeinschaft aufzulösen. Er war im Grunde mäßig begründet, vor Ort und in der CSU selbst umstritten und hatte nicht lange Bestand. Kohls souveräne Reaktion, einen eigenen Einmarsch in Bayern anzudeuten, wies quasi auf eine existenzielle Hierarchie der Macht in Partei und Fraktion hin.

Nicht ganz so weit ging der Streit um die Kanzlerkandidatur 1979/80, als Kohl erneut, diesmal nicht sich selbst, sondern einen Kandidaten seiner Wahl an der Fraktion und an der CSU vorbei von der Partei nominieren lassen wollte. Hier entmächtigte die Fraktionsmehrheit mit einem Schlag den Fraktions- und Parteivorsitzenden der CDU: Sie nominierte Strauß, dessen Niederlage ihn dann als Rivalen ausschaltete. In der Folge eröffnete sie Kohl nach dem von ihm selbst mit vorbereiteten Ausscheiden der FDP aus der sozialliberalen Regierung durch ein konstruktives Misstrauensvotum 1982 zuerst den Weg ins Kanzleramt und dann nach der vorgezogenen Bundestagswahl 1983 sogar zum Wahlsieg. Gleichwohl waren nach wie vor Gegenkräfte und Gegenpole bis hin zu prominenten Intrigen und Putschversuchen – genannt seien hier Kurt Biedenkopf, Heiner Geißler, Rita Süßmuth und Lothar Späth – vorhanden. Anscheinend sind die Entfaltungsfreiheiten in Partei und Fraktion wie auch zwischen ihnen relativ groß geblieben.

Bindeglied zur Stimmung der Parteibasis sind immer die Abgeordneten. Deren ziemlich lautes allwöchentliches Klageglied apostrophierte zu Beginn der 1990er Jahre ein interessantes Themenfeld, das an aktuelle Fragestellungen erinnert: Asyl, Paragraph 218, Pflegeversicherung, Entindustrialisierung, Arbeitsmarkt, psychologische

Misere in den neuen Bundesländern. Nachhaltige Antworten erfuhr die Parteibasis nicht. Einerseits pflegte Kohl in Partei, Fraktion und Koalition moderierend und konsensorientiert zu führen, um jenseits der Flügelbildungen Alternativen und Kompromisschancen auszuloten. Manchen galt das als Führungsschwäche. Andererseits agierte er hart, verweigerte zum Beispiel der Fraktion jeden Einfluss auf den Koalitionsvertrag 1983 (gegen den Protest Norbert Lammerts). Doch deutlicher als zuvor wurde in dieser Konstellation, dass die Führung in ein plurales und diffiziles Geflecht von Kommunikation und Konkurrenz eingebettet war, das institutionelle Ordnungen durchfaserte. Nicht Ämter schafften letztlich Gestaltungskraft, sondern die Beherrschung dieses Geflechts – wenigstens im demokratischen Parlamentarismus. Anders und unvermeidlich waren die 329 Tage des Weges vom Mauerfall zur deutschen Einheit geprägt von Stil und Regierungstechnik einer Kanzlerdemokratie. Kohl hat dieses Verfahren an sich gezogen und beherrscht – aber natürlich auch nicht allein gestaltet.

Ähnliches galt für Angela Merkel in der Situation der Europäischen Schulden- und Finanzkrisen, speziell während der drohenden Gefährdung der Währungsunion, in der sie mit der Formulierung „Scheitert der Euro, scheitert Europa“ eine gewisse Aktionsfreiheit in Anspruch nahm. Ihr grundsätzlich einen „autoritären machtpolitischen Führungsstil“<sup>68</sup> vorzuhalten, erscheint nicht recht nachvollziehbar, pflegte sie doch eher einen moderierenden Führungsstil, der Polarisierung und Konflikte vermied. Allerdings schränkte die zunehmend beschworene „Alternativlosigkeit“ tatsächlich Spielräume von Mitspielern ein. Und die von ihr angestrebte „Übereinstimmung mit einer allgemeinen Meinungsmehrheit“<sup>69</sup> reduzierte das Profil

der Partei. Die Parteibasis hingegen verteidigte dieses. Sie erhielt aus der Fraktion positive Antworten, nicht aber von ihrer Parteivorsitzenden.

Hier in knappster Zeit den Vorgängen nach dem Ende der Ära Kohl gerecht zu werden, ist nicht möglich. Ich reduziere sie auf das Wesentliche: So wurde die CSU im Chaos der CDU-Parteispendenaffäre zur Speerspitze der Opposition. Kompetenz und Stabilität der Unionsparteien verhielten sich umgekehrt proportional zu ihrer Größe. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber galt im Spannungsfeld zwischen Friedrich Merz und Angela Merkel vielfach als eigentlicher Oppositionsführer, ohne diese Rolle wirklich konsequent auszuüben. Zwischen beiden Parteien gab es eine dichte Koordination, die mit regelmäßigen Strategiegipfeln sogar institutionalisiert wurde. Bayerische Disziplin prägte sich heraus, um die schwierige Lage der CDU um keinen Preis zu verschärfen. Deren Restabilisierung lag im eigenen Machtinteresse. In dieser Situation kam es auch zum „Wolfshausener Frühstück“ und zum Angebot der Kanzlerkandidatur an Stoiber. Dieser wiederum stützte dann die Parteivorsitzende Merkel bei der Verdrängung von Merz vom Fraktionsvorsitz. Es etablierte sich ein Vertrauensverhältnis zwischen beiden.

Im Chaos der Flüchtlingskrise eineinhalb Jahrzehnte später wurde die CSU hingegen zur Speerspitze der Kritik an der Kanzlerin und sprach dabei sowohl für die Kritiker als ihrer eigenen Partei als auch für die gemeinsame Fraktion. Diese stellte sich im Oktober 2015 an die Seite der Bayern. Unterschriftensammlungen gegen Merkel kamen von Bundes- und Landesparlamentariern aus allen Regionen. Horst Seehofer blamierte die Kanzlerin wenig anständig auf dem Münchner Parteitag. 2018 ging er als

Bundesinnenminister unter bitteren Vorwürfen bis an die Grenzen der Spaltung der Fraktionsgemeinschaft und der Sprengung der Regierung. Die Kritik aus Bevölkerung und Partei am Kurs der Kanzlerin spiegelte sich auch in Widersprüchen der Fraktion zur Verschärfung der Klimaziele und zur Griechenlandhilfe. Bei der Abstimmung zum dritten Hilfspaket stimmten im Juli 2015 60 Abgeordnete der Unionsfraktion mit Nein. Der Fraktionsvorsitzende Volker Kauder wollte sie bestrafen, indem er sie aus ihren Ausschüssen abzog – eine absurde Idee, die die Freiheit des Abgeordneten verleugnete. Weil er nur der Kanzlerin den Rücken freihielt, die Fraktion selbst aber nicht zu Wort und zu mitentscheidendem Einfluss kommen ließ, wählte die Mehrheit ihrer Mitglieder gegen den Willen der Parteispitzen den Fraktionsvorsitzenden ab. Sie trafen damit zwar Kauder, nicht zuletzt aber Merkel, die eine ihrer wichtigsten Stützen verlor. Ihre Macht bröckelte.

Die Fraktion hat schließlich nicht nur ihre eigene Rolle im Machtdreieck ins Auge gefasst. Sie hat auch aus dem bereits langanhaltenden Unwillen der Parteibasis (an dem auch die zu seiner Bekämpfung Jahre zuvor abgehaltenen Regionalkonferenzen nichts zu ändern vermochten) die Konsequenzen gezogen. Während unter Kohl kein Ortsvorsitzender davor gefeit war, ohne Vorwarnung am Telefon vom Parteivorsitzenden nach seinen Befindlichkeiten gefragt zu werden, prägten nun der Unwille über ihren Führungsstil, Kommunikationsdefizite sowie das Gefühl, nicht einbezogen zu sein, das Verhältnis zwischen Fraktion und Kanzlerin.

Mit dem Hinweis darauf, dass das Thema sich nicht auf die Fraktions- und Parteienoligarchie eingrenzen lässt, breche ich ab. Auch die Turbulenzen der Neuorientierung nach 2018 und um die Bundestagswahl 2021

gehören nicht unbedingt zum Thema, das ja nicht heißt: Wie sehr kann die Fraktion unter der Partei – oder den Parteien – leiden? Im Kern haben diese Turbulenzen dazu beigetragen, aus der Regierungsfraktion eine Oppositionsfraktion zu machen, wobei es auch diesmal einen bayerischen Eigenbeitrag gab. Denn Anfang Juli 2021 lobte Söder angesichts positiver Umfragewerte „die sehr gute Performance unseres Kanzlerkandidaten“.<sup>10</sup> Kurz darauf war davon nach den Ereignissen im Ahrtal angesichts veränderter Datenlage keine Rede mehr.

Gleichwohl weisen die Turbulenzen auf die Bedeutung des personellen Faktors für unser Thema hin: Welches Rollenverständnis charakterisiert die jeweiligen Akteure? Wie erweitern oder beschränken sich die Spielräume je nach Position als Regierungs- oder Oppositionsfraktion? Nicht zu übersehen: Eine kleine Spitzengruppe in Parteispitze und Fraktionsführung bespielt immer zugleich die beiden Bühnen Partei und Fraktion. „Somit fließen auch Parteigeschichte und Fraktionsgeschichte zusammen.“<sup>11</sup> Die Machtbasis der Fraktion sind die Abgeordneten, die in ihren politischen Regionen und Landesparteien verwurzelt sind. Der Machtfaktor Fraktion bildet sich offensichtlich stets situativ und kommunikativ, aber doch keineswegs ohne wesentlichen Einfluss der Partei und ihrer Basis.

#### Anmerkungen

- 1 Zitiert nach: Schwarz, Hans-Peter: „Für mich ist das Fegefeuer, wenn ich in die Fraktion muß.“ Die CDU/CSU-Fraktion in der Ära Adenauer, 1949–1963, in: Ders. (Hg.): Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute, München 2009, S. 9–37, hier S. 10.
- 2 So Heinrich von Brentano 1951 an Bundeskanzler Konrad Adenauer, in: Baring, Arnulf (Hg.): Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949–1964, Hamburg 1974, S. 65 f.
- 3 Bundesvorstandssitzung vom 16. September 1959, hier zitiert nach: Kleinmann, Hans-Otto: Geschichte der CDU 1945–1962, Stuttgart 1993, S. 204.
- 4 Meyers, Franz: Führungs- und Organisationsprobleme der Bundespartei. Parteiinterne Ausarbeitung vom 24. Juli 1959, hier zitiert nach: Kleinmann: Geschichte der CDU, S. 42.
- 5 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 4. Wahlperiode, 90. Sitzung vom 18. Oktober 1963, S. 4199.
- 6 Zitiert nach: Kleinmann: Geschichte der CDU, S. 166.
- 7 Zitiert nach: Merkel setzt der Union „Leuchfeuer“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Januar 2003, S. 4.
- 8 Bolz, Norbert: Merkels Erfolgsgeheimnis. Über den autoritären machtpolitischen Stil der Kanzlerin, in: Plickert, Philip (Hg.): Merkel. Eine kritische Bilanz, München 2017, S. 18–26.
- 9 Rödter, Andreas: Opposition und Regierungsverantwortung unter Schäuble und Merkel, in: Lammert, Norbert (Hg.): Handbuch zur Geschichte der CDU. Grundlagen, Entwicklungen, Positionen, Darmstadt 2022, S. 206–193, hier S. 203.

- 10 Herrmann, Boris: Politiker, die auf Zahlen starren, in: Süddeutsche Zeitung vom 6. Juli 2021, S. 3.
- 11 Schwarz, Hans-Peter: Turbulenzen: die zweite Oppositionszeit, 1998–2005, in: Ders. (Hg.): Fraktion als Machtfaktor, S. 201–226, hier S. 203.

#### Weiterführende Literatur

- Bösch, Frank: Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU, Stuttgart 2002.
- Höpfinger, Renate (Hg.): 75 „Enthüllungen über eine Partei“. Was Sie über die CSU wissen sollten, München 2020.
- Lammert, Norbert (Hg.): Christlich Demokratische Union. Beiträge und Positionen zur Geschichte der CDU, München 2020.
- Mintzel, Alf: Die Rolle der CSU-Landesgruppe im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Studien, Sonderheft 1/1989, S. 113–134.
- Oberreuter, Heinrich: Fraktionsführung in parlamentarischer Präsenzzeit, in: Kauder, Volker (Hg.): Die Fraktion. Machtzentrum und Fegefeuer. Politische und parlamentarische Erinnerungen für Peter Struck, Bonn 2018, S. 90–108.
- Schönbohm, Wulf: Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950–1980 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, 7), Stuttgart 1985.

# Vorsitzende der Bundestagsfraktion



**Konrad Adenauer**  
1949



**Heinrich Krone**  
1955–1961



**Heinrich von Brentano**  
1949–1955



**Heinrich von Brentano**  
1961–1964

1949

1953

1957

1961

# Vorsitzende der CSU-Landesgruppe



**Franz Josef Strauß**  
1949–1953



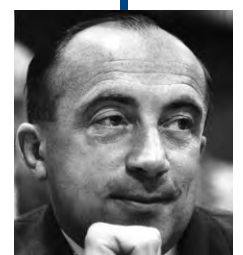
**Hermann Höcherl**  
1957–1961



**Fritz Schäffer**  
1949



**Richard Stücklen**  
1953–1957



**Werner Dollinger**  
1961–1963



**Rainer Barzel**  
1964–1973



**Helmut Kohl**  
1976–1982



**Wolfgang Schäuble**  
1991–2000



**Karl Carstens**  
1973–1976



**Alfred Dregger**  
1982–1991

1965

1969

1972

1976

1980

1983

1987

1990



**Richard Stücklen**  
1966–1976



**Theo Waigel**  
1982–1989



**Franz Josef Strauß**  
1963–1966



**Friedrich Zimmermann**  
1976–1982



**Wolfgang Bötsch**  
1989–1993



**Friedrich Merz**  
2000–2002



**Volker Kauder**  
2005–2018



**Friedrich Merz**  
2022–2025



**Angela Merkel**  
2002–2005



**Ralph Brinkhaus**  
2018–2022

1994

1998

2002

2005

2009

2013

2017

2021



**Peter Ramsauer**  
2005–2009



**Gerda Hasselfeldt**  
2011–2017



**Michael Glos**  
1993–2005



**Hans-Peter Friedrich**  
2009–2011



**Alexander Dobrindt**  
2017–2025

# Bilder

---

Abendveranstaltung am 10. September 2024  
in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung



Blick in das vollbesetzte Forum der Akademie.



Podiumsdiskussion, moderiert von der Journalistin Mariam Lau (Die Zeit), mit Thorsten Frei (CDU), Linda Teuteberg (FDP), Dorothee Bär (CSU) und Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen).



In der ersten Reihe: Markus Ferber (Hanns-Seidel-Stiftung), Alexander Dobrindt (CSU), Friedrich Merz (CDU) und Norbert Lammert (Konrad-Adenauer-Stiftung).



Beim anschließenden Empfang: Jens Spahn (CDU) im Gespräch mit Markus Ferber (Hanns-Seidel-Stiftung).

# Bildnachweise

**Umschlagfoto:** © Henning Schacht | HSS Hauptstadtbüro Berlin

**Inhalt:** S. 4: © Hanns-Seidel-Stiftung;

S. 6: © KAS/Marie-Lisa Noltenius;

S. 10: © KAS/Marie-Lisa Noltenius;

S. 16: © Benjamin Zibner;

S. 20: © KAS/Marie-Lisa Noltenius;

S. 32: © Tobias Hopfgarten;

S. 40: © Handwerkskammer Düsseldorf;

S. 48: © Privat/Manuela Glaab;

S. 56: © KAS/Marie-Lisa Noltenius;

S. 72 (oben): © KAS/Marie-Lisa Noltenius;

S. 72 (unten): © Henning Schacht | HSS Hauptstadtbüro Berlin;

S. 73 (oben): © Henning Schacht | HSS Hauptstadtbüro Berlin;

S. 73 (unten): © KAS/Marie-Lisa Noltenius;

**Zeitstrahl oben:** S. 65 Bild von Konrad Adenauer: © KAS/Slomifoto;

S. 65 Bild von Heinrich von Brentano (links): © picture-alliance/dpa | Kurt Rohwedder;

S. 65 Bild von Heinrich Krone: © KAS/Slomifoto;

S. 65 Bild von Heinrich von Brentano (rechts): © KAS/Peter Bouserath;

S. 66 Bild von Rainer Barzel: © KAS/Slomifoto;

S. 66 Bild von Karl Carstens: © KAS/Slomifoto;

S. 66 Bild von Helmut Kohl: © KAS/Rainer Unkel;

S. 67 Bild von Alfred Dregger: © picture alliance/Heinz Wieseler | Heinz Wieseler;

S. 67 Bild von Wolfgang Schäuble: © KAS/Rainer Unkel;

S. 68 Bild von Friedrich Merz: © KAS/Henning Lüders;

S. 68 Bild von Angela Merkel: © Ulrich Baumgarten;

S. 68 Bild von Volker Kauder: © KAS/Marie-Lisa Noltenius;

S. 69 Bild von Ralph Brinkhaus: © KAS/Marie-Lisa Noltenius;

S. 69 Bild von Friedrich Merz: © KAS/Michael Hübner;

**Zeitstrahl unten:** S. 65 Bild von Fritz Schäffer: © HSS-ACSP/Josef A. Slominski;

S. 65 Bild von Franz Josef Strauß: © KAS/Peter Bouserath;

S. 65 Bild von Richard Stücklen; © picture alliance/SZ Photo | SZ Photo;

S. 65 Bild von Hermann Höcherl: © KAS/Slomifoto;

S. 65 Bild von Werner Dollinger: © KAS/Peter Bouserath;

S. 66 Bild von Franz Josef Strauß: © KAS/Peter Bouserath;

S. 66 Bild von Richard Stücklen: © HSS-ACSP/Winfried Rabanus;

S. 66 Bild von Friedrich Zimmermann: © HSS-ACSP/Winfried Rabanus;

S. 67 Bild von Theo Waigel: © HSS-ACSP/Winfried Rabanus;

S. 67 Bild von Wolfgang Böttsch: © picture alliance/SZ Photo | Rainer Unkel;

S. 68 Bild von Michael Glos: © HSS-ACSP/Winfried Rabanus;

S. 68 Bild von Peter Ramsauer: © HSS-ACSP/Josef A. Slominski;

S. 69 Bild von Hans-Peter Friedrich: © EPA/Hannibal Hanschke;

S. 69 Bild von Gerda Hasselfeldt: © KAS/Marco Urban;

S. 69 Bild von Alexander Dobrindt: © HSS-ACSP/Eleana Hegerich

# Impressum

## Herausgeberinnen:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2025, Berlin  
Hanns-Seidel-Stiftung e. V., 2025, München

## Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung:

Matthias Krüger M. A.  
Referent Zeitgeschichte  
Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik  
T +49 30 26996-3947  
matthias.krueger@kas.de

## Ansprechpartnerin in der Hanns-Seidel-Stiftung:

Eleonora Heinze  
Stellvertretende Leiterin/Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Hauptstadtbüro Berlin  
T +49 89 1258 613  
heinze-e@hss.de

Gestaltung und Satz: KALUZA + SCHMID Studio

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

ISBN 978-3-98574-301-8

Seit ihrer Konstituierung im September 1949 ist die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag eine prägende Kraft der parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Als besondere Verbindung zweier Schwesterparteien steht sie für Stabilität, Integration und politische Gestaltungskraft – in der Regierung wie in der Opposition, in Zeiten der Krise wie in Zeiten des Aufbruchs.

Anlässlich des 75-jährigen Fraktionsjubiläums veranstalteten die beiden politischen Stiftungen, die den Unionsparteien nahe stehen, die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Hanns-Seidel-Stiftung, am 10. September 2024 eine wissenschaftliche Tagung in Berlin. Inhaltlich ging es darum, die bisherigen politischen Leistungen, das historische Wirken und die Zukunftsperspektiven dieser erfolgreichen Gemeinschaft näher zu beleuchten und zu würdigen.

Die vorliegende Publikation dokumentiert auf der Grundlage der Audioprotokolle nahezu alle wichtigen Tagungsbeiträge sowie die Gruß- und Geleitworte der Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, der CSU-Landesgruppe und der beiden gastgebenden Stiftungen. Entstanden ist ein facettenreicher Rückblick auf 75 Jahre parlamentarischer Arbeit, der zentrale Etappen, Konfliktlinien und Integrationsleistungen einer Fraktionsgemeinschaft sichtbar macht, die Verantwortung, Maß und Mitte über Jahrzehnte hinweg entscheidend mitgestaltet hat.