

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 hätte 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.¹ Im Frankfurter Wirtschaftsrat, dem Franz Josef Strauß angehörte, bildeten beide Unionsparteien 1948/49 auf Vorschlag des CSU-Vorsitzenden Josef Müller eine gemeinsame Fraktion.² 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.³

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.“⁴ 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.⁵ 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 persönliche 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.⁶ Eine Ausnahme bildete die Nominierung von Strauß zum Kanzlerkandidaten, nachdem Kohl verzichtet und den niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht ins Spiel gebracht hatte.⁷

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.⁸ 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 Kreuthers 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.⁹

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 Grundsatzenscheidungen 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,¹⁰ wesentlich ist die grundsätzliche 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.¹¹ 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-Partei Vorstand 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 ungläubig 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,¹² 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 teildientlich 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 Ministerpräsidentschaft 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 Regierungsbüro 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 sichtbar 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.“¹³ 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 misstrauete 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.¹⁴ 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.¹⁵

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.¹⁶

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.“¹⁷

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.¹⁸

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 Grundlagenvvertrag zu zwingen – eine Klage, die die Mehrheit der Unionsfraktion ablehnte.¹⁹ 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.²⁰

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 ³2016, 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 ³1971; 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; Höltscheidt, Sven: Das Recht der Parlamentsfraktionen, Rheinbreitbach 2001; Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes, München ⁷2018.
- 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 Koalitionsausschusses 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.