

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 thesenhafter 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 aufzutreten. 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.¹

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 Regierungsfraction 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.²

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.³

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.“⁴

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 Koalitionswänge 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 Koalitionsakt 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 „Kreißbrunner 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 Dauerinstitution 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.“⁴⁵

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 Regierungsfraktionen, 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.