

Hans-Peter Schwarz (Hg.)

DIE FRAKTION
ALS MACHTFAKTOR

CDU/CSU im
Deutschen Bundestag
1949 bis heute

Pantheon



Verlagsgruppe Random House FSC-DEU-0100
Das für dieses Buch verwendete FSC-zertifizierte Papier *Munken Premium*
liefert Arctic Paper Munkedals AB, Schweden.

Erste Auflage
August 2009

Copyright © 2009 by Pantheon Verlag, München,
in der Verlagsgruppe Random House GmbH

Umschlaggestaltung: Büro Jorge Schmidt, München
Redaktion: Helga Berben, Sankt Augustin
Satz: Ditta Ahmadi, Berlin
Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pößneck
Printed in Germany 2009
ISBN: 978-3-570-55107-3

www.pantheon-verlag.de

Inhalt

»Für mich ist das Fegefeuer,
wenn ich in die Fraktion muß.«

*Die CDU/CSU-Fraktion in der Ära Adenauer,
1949 – 1963*

HANS-PETER SCHWARZ 9

Zweimal Kanzlersturz
Adenauer 1963, Erhard 1966

PETER MÄRZ 39

Atlantiker und Gaullisten

TORSTEN OPPELLAND 67

In der ersten Großen Koalition, 1966 – 1969

STEFAN MARX 87

Die CDU/CSU-Fraktion und die neue Ostpolitik –
in den Phasen der Regierungsverantwortung und der
Opposition, 1966 – 1975

WERNER LINK 115

Helmut Kohl setzt sich durch, 1976 – 1982

WOLFGANG JÄGER 141

Kanzlerfraktion unter Alfred Dregger, 1982 – 1991

HANNS JÜRGEN KÜSTERS 161

Kanzlerfraktion unter Wolfgang Schäuble, 1991 – 1998

HANS-PETER SCHWARZ 181

Turbulenzen: die zweite Oppositionszeit, 1998 – 2005	
HANS-PETER SCHWARZ	201
In der zweiten Großen Koalition, 2005 – 2009	
HANS-PETER SCHWARZ	229
Ein parlamentarisches Unikum: die CDU/CSU-Fraktionsgemeinschaft	
GÜNTER BUCHSTAB	255
Die Fraktion als Machtfaktor	
HANS-PETER SCHWARZ	277
Nachwort	
HANS-PETER SCHWARZ	315
Anhang	
Anmerkungen	319
Auswahlbibliographie	342
Zeittafel CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag	357
Namenregister	360
Zu den Autoren	367
Bildnachweis	368



Der Bonner Bürgerverein: Ausgangspunkt der Fraktionsgeschichte

Mangels geeigneter Sitzungsräume im noch unfertigen Bundeshaus fand die konstituierende Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 1. September 1949 im großen Sitzungssaal des Bonner Bürgervereins statt, Ecke Poppelsdorfer Allee/Prinz-Albert-Straße. Der Prachtbau war 1910 erbaut, 1944 zerstört und 1949 als Theater wieder aufgebaut worden. Das Haus wurde 1969 abgerissen, um für das Hotel Bristol Platz zu machen.



In Erwartung kommender Dinge

Die CDU/CSU-Fraktion im Plenarsaal des Deutschen Bundestages, Bonn, am 15. September 1949, unmittelbar vor der Wahl Adenauers zum Bundeskanzler. Adenauer amtiert noch als Fraktionsvorsitzender. Neben ihm Friedrich Holzzapfel, zuvor Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Frankfurter Wirtschaftsrat. Stehend der Verleger Gerd Bucerius, auch er von 1947 bis 1949 im Frankfurter Wirtschaftsrat und danach von 1949 bis zu seinem Austritt 1962 Fraktionsmitglied. Daneben sitzend Josef Gockeln, Oberbürgermeister von Düsseldorf, 1947 bis 1958 MdL in NRW und 1949 bis 1958 als MdB Fraktionsmitglied, sowie Anton Storch, 1949 bis 1957 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in den Kabinetten Adenauers.

**»Für mich ist das Fegefeuer,
wenn ich in die Fraktion muß.«**

*Die CDU/CSU-Fraktion in der Ära Adenauer,
1949 – 1963*

HANS-PETER SCHWARZ

Am Anfang war Adenauer. Dieser häufig zitierte Satz Arnulf Barings¹ trifft auch auf die CDU/CSU-Fraktion zu. Als diese am 1. September 1949 im Bonner Bürgerverein zur konstituierenden Sitzung zusammentrat, wurde sie von Dr. Adenauer, damals Vorsitzender der CDU in der britischen Zone, mit den folgenden Worten eröffnet: »Meine Freunde! Unser Seniorchef ist Herr Gronowski. Herr Gronowski hat mich gebeten, die Sitzung zu eröffnen. Vielleicht sind Sie auch damit einverstanden, daß ich so lange die Versammlung leite, bis wir zur Konstituierung der Fraktion übergegangen sind und einen Vorstand gewählt haben.«² Damit hatte er von Anbeginn an den Gang der Erörterungen in der Hand. Als man schließlich zur Wahl des vorläufigen Fraktionsvorstands für die nächsten Wochen schritt, war es selbstverständlich, daß die Fraktion Adenauer einstimmig zum Vorsitzenden wählte.

Jedermann wußte schon oder ahnte es zumindest, daß sich Adenauer mit der für ihn charakteristischen Mischung von Zielklarheit und taktischer Raffinesse bereits auf dem Weg befand, der erste Bundeskanzler zu werden. Grundlegende Richtungsentscheidungen zur »kleinen Koalition« mit FDP und Deutscher Partei waren in vorhergehenden Besprechungen Adenauers mit maßgeblichen Gruppierungen und Einzelpersonen bereits getroffen. Doch zeigte sich Adenauer sorgsam bedacht, der erstmals versammelten Fraktion noch vor Eintreten in die Beratungen zu versichern, »daß die Fraktion allein das Recht hat, über die Regierungsbildung zu entscheiden, und daß deswegen der Fraktion nicht vorgegriffen werden durfte.« Allerdings setzte er im gleichen Atemzug einschränkend hinzu, »daß keine parlamentarische Fraktion ein Wesen ist, das völlig für sich besteht, sondern jede Fraktion irgendeines Parlamentes muß die engste Fühlung halten mit ihrer Partei.« Aber es seien ja nur »Vorbesprechungen« geführt worden.

Wie gewichtig diese waren, zeigte sich allerdings im Fortgang der Diskussion. An einem kritischen Punkt der Beratungen, als Zweifel am Goodwill der FDP aufkamen, ließ Adenauer die Katze aus dem Sack. Der

FDP-Vorsitzende Blücher habe ihm gegenüber zugestimmt, die CDU solle den Kanzler, den Wirtschaftsminister, den Finanzminister, den Bundesminister des Innern und einen Arbeitsminister aus den Reihen der christlichen Arbeitnehmerschaft stellen. Nachdem er das kundgetan hatte, fuhr er mit kaum verhülltem Zynismus fort: »Ich habe weiter dem Herrn Blücher gesagt, daß das Ahlener Programm und die Düsseldorfer Leitsätze die Grundlagen unserer Politik seien (Zurufe: Wunderbar!). Eine notarielle Urkunde kann man aber beim besten Willen nicht machen, wenn man eine Koalition schließt«. ³ Es gebe freilich seitens der FDP eine wichtige Forderung, die noch vor Bildung der Bundesregierung erfüllt werden müsse: Theodor Heuss solle zum Bundespräsidenten gewählt werden.

Selten danach hatte die erstmals zusammentretende, aus drei Besatzungszonen und elf Ländern kommende, bunt zusammengewürfelte CDU/CSU-Fraktion so weitreichende Grundsatzentscheidungen zu treffen, die den Kurs der Bundesrepublik auf lange Zeit hinaus bestimmen sollten: faktische Akzeptanz Adenauers als Kandidat für das Bundeskanzleramt und Beauftragung des Fraktionsvorstands, über eine kleine Koalition im Zeichen der Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards zu verhandeln, wobei an der Wahl von Theodor Heuss zum Bundespräsidenten kein Weg vorbeiführen würde, dies trotz gravierender kulturpolitischer Gegensätze zu den Freien Demokraten.

Ein gleichfalls historischer Vorgang hatte sich gleich zu Beginn dieser denkwürdigen Sitzung vollzogen. Nach gutem altem parlamentarischem Brauch, an dem bis zum heutigen Tag festgehalten wird, wurden zuerst die Namen aller Fraktionsmitglieder aufgerufen. Dann aber erteilte Adenauer dem bayerischen Staatsrat Fritz Schäffer das Wort. Schäffer, aus dem wenig später der mächtige Bundesfinanzminister der Jahre 1949 bis 1957 werden sollte, erklärte jetzt vor versammelter Fraktion: »Die Abgeordneten, die auf den Namen der bayerischen Landespartei CSU gewählt sind, haben sich in einer Vorbesprechung darauf geeinigt, Ihnen vorzuschlagen, 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 er darum, »daß wir eine bayerische Landesgruppe in Ihrem Kreise bilden, wir aber als Mitglieder der Fraktion gelten sollen.« ⁴ Unter lebhaftem

Beifall nahm Adenauer diese Erklärung entgegen. Damit war jene trotz mancher Erschütterungen bis zum heutigen Tag andauernde Fraktionsgemeinschaft begründet, die im Kreis der Bundestagsfraktionen ein Alleinstellungsmerkmal der CDU/CSU-Fraktion darstellt – »ein parlamentarisches Unikum«, um mit Günter Buchstab zu sprechen.⁵

Man muß allerdings hinzufügen, daß bereits im Frankfurter Wirtschaftsrat der Jahre 1947 bis 1949 und 1948/49 im Parlamentarischen Rat eine lockere Fraktionsgemeinschaft existiert hatte. Die tiefgreifenden Gegensätze zwischen der CDU und der prononciert föderalistischen CSU standen einer vertieften Zusammenarbeit allerdings im Wege.⁶ Daß die CSU auch in der gemeinsamen Bundestagsfraktion einen eigenwilligen Kurs zu steuern gedachte, wurde alsbald deutlich. Ihre Sprecher brachten denn auch unüberhörbar deutlich zum Ausdruck, Voraussetzung der Fraktionsgemeinschaft sei die Absage an das Konzept einer Großen Koalition mit der SPD.

Zwei Wochen später, am 15. September 1949, wurde Adenauer zum Bundeskanzler gewählt. Künftig stand er der Fraktion als Chef der Exekutive gegenüber, doch zugleich blieb er weiterhin deren gewichtigstes Mitglied, dies zusammen mit den meisten der von CDU/CSU gestellten Minister. Die personelle Verzahnung von Kabinett und stärkster Fraktion war also von Anfang an eine Grundtatsache des erneuerten parlamentarischen Regierungssystems.

Was die Bundesregierung, zuvörderst Adenauer selbst, von der eigenen Fraktion erwartete, wurde von dem Abgeordneten Gerhard Schröder, der bald in die Fraktionsführung und alsdann ins Kabinett aufrücken sollte, klipp und klar formuliert: »der Politik des Kanzlers unsere Unterstützung zu geben und dafür zu sorgen, daß die Angriffe abgewehrt werden.«⁷ So gesehen, entsprach das Verhältnis von Fraktion und Bundesregierung den Grundsätzen eines voll ausgereiften parlamentarischen Regierungssystems: Der grundlegende Gegensatz verläuft nicht zwischen Exekutive und Legislative, sondern zwischen der Koalitionsregierung und den diese tragenden Fraktionen einerseits und den Oppositionsparteien andererseits. Die Loyalität der Fraktion ist aber nicht umsonst zu haben. Dem Wunsch der Bundesregierung, jederzeit von der Kanzlerfraktion unterstützt zu werden, entspricht deren Interesse, seitens der Bundesregierung ständig umfassend informiert zu werden und mit ihren gesetzgeberischen und personellen Wünschen Gehör zu finden. Ein parlamen-

tarisches Regierungssystem funktioniert nicht als Einbahnstraße. Daß jedoch ein machtbewußter und alle Tricks des parlamentarischen Spiels souverän handhabender Bundeskanzler des Typs Adenauer am längeren Hebel sitzt, wurde bald deutlich.

Ist also die weitverbreitete Vorstellung richtig, Adenauer habe in der Folge im rheinischen Prunkschlößchen Palais Schaumburg nach Art eines Wahlmonarchen die CDU/CSU-Fraktion quasi autoritär geführt? Keineswegs. Schon die hier skizzierte konstituierende Fraktionssitzung machte deutlich, wie diskussionsfreudig diese heterogen zusammengesetzte Fraktion war und wie unberechenbar. Sie war, so formuliert das Suzanne S. Schüttemeyer, »eine damals gänzlich unbekannte Größe«⁸ – Grund genug also für einen umsichtigen Bundeskanzler, sie umsichtig mit Zuckerbrot und Peitsche zu behandeln.

Anfangs spielte die Herkunft aus den drei Besatzungszonen noch eine gewisse Rolle. Dazu kam die Eigenwilligkeit der mächtigen Landesverbände. Widersprüchliche sozio-ökonomische Interessengruppen meldeten sich gleichfalls zu Wort: der gewerbliche Mittelstand, die Bauern, die christliche Arbeitnehmerschaft, Repräsentanten der Großindustrie, überhaupt Verbandsvertreter jeder Art, nicht zu vergessen die Größen des evangelischen Parteiflügels, die argwöhnisch über den überparteilichen Charakter der Union wachten. Häufig ist von kritischen zeitgenössischen Beobachtern während der ganzen fünfziger Jahre vermerkt worden, die CDU/CSU-Fraktion sei ein locker zusammengewürfelter Haufen und ein Eldorado für Lobbyisten. Dazu kam das sehr selbstbewußte Auftreten der CSU-Landesgruppe, die nie davon abließ, sich als Fraktion in der Fraktion zu gerieren.

Bereits bei Bildung der ersten Bundesregierung erwies sich die Fraktion stark und selbstbewußt genug, Adenauers Personaltableau für das Bundeskabinett partiell zu durchkreuzen. Dessen Wunschkandidaten für wesentliche Ressorts blieben in den heftigen Auseinandersetzungen in der Fraktion auf der Strecke. Die Christlichen Gewerkschaftler, die Landwirte, die Vertriebenen setzten gegen Adenauer ihre jeweiligen Kandidaten durch. Politisch am folgenreichsten war, daß die evangelische Fraktionsgruppe dem Bundeskanzler den von ihm wenig geschätzten Gustav Heinemann als Bundesinnenminister aufzwang. Aber genauer als viele andere war sich Adenauer dessen bewußt, daß die CDU auf mittlere und längere Sicht in der gesamten Bundesrepublik nur reüssieren würde,

wenn es gelang, den evangelischen Volksteil fair und ohne Krach zu integrieren. Deshalb suchte er gerade diese Gruppe pfleglich zu behandeln, was freilich nicht verhindern konnte, daß Heinemann im Herbst 1950 beim Streit um die Wiederbewaffnung von der Fahne ging. Zum Glück für Adenauer, der vorgesorgt hatte, besaß jedoch Heinemann keinen größeren Anhang in der CDU/CSU-Fraktion. So wuchs sich sein Rückzug nicht zur Katastrophe der konfessionsübergreifenden Unionsidee aus.

Für Adenauer bedeutete die recht heterogene Zusammensetzung dieser ersten, für die folgende Entwicklung überragend wichtigen CDU/CSU-Fraktion: Er konnte nicht einfach diktieren, mußte vielmehr eine Art Doppelstrategie betreiben. Einerseits lag ihm natürlich daran, aus der Fraktion ein getreues Gefolge zu machen. Domestizierung der Widerstrebenden war dringend geboten. Daß die Fraktion das gelegentlich ressentierte, versteht sich von selbst. Andererseits aber war es zwingend, dieser ganz jungen, noch unerprobten Fraktion ein Wir-Gefühl einzupfropfen und gemeinsame Ziele zu setzen. Erfahrungsgemäß gelingt das am besten, wenn man eine solche Truppe in heftige parlamentarische Feldschlachten hineinführt, auf die sie sich sorgfältig vorbereiten muß und bei denen sich die Führungspersönlichkeiten herausbilden. Gelang es nicht, eine kohärente, schlagkräftige, ihrer selbst sichere Fraktion zu schaffen, so würde der Bundesregierung die unentbehrliche Unterstützung im Vielparteienparlament fehlen, derer sie dringend bedurfte. Paradoxerweise mußte Adenauer also auch an einer starken Fraktion gelegen sein. Er erkannte dies durchaus, und besonders während der entscheidend wichtigen ersten Legislaturperiode hat er sich redlich Mühe gegeben. Am Fraktionsplenum konnte er zwar nicht immer teilnehmen, aber doch häufig. Und bei den Sitzungen des Fraktionsvorstands war dieser mit zahllosen Aufgaben überbürdete Bundeskanzler immerhin bei 33 Sitzungen persönlich zugegen.⁹

Das Verhältnis zwischen Adenauer und der Fraktion läßt sich somit nicht so schlicht, wie das häufig geschehen ist, mit der Formel »Häuptling und Gefolge« kennzeichnen. Der Bundeskanzler gab zwar die Richtung vor, ganz besonders in der Außenpolitik, zurückhaltender in den Fragen der Innenpolitik. Hielt er eine Sache für hervorragend wichtig, setzte er sich zumeist auch durch, bisweilen gegen Widerstand. In vielen Fragen der Gesetzgebung, der Personalpolitik und der parlamentarischen Taktik mußte er aber doch auch auf die Wünsche seiner kompliziert zusammen-

gesetzten Fraktion eingehen, die ihn des öfteren in die Schranken gewiesen hat. »Adenauer«, so haben wir das gelegentlich formuliert, »verstand sich nicht als autoritärer Patriarch, sondern als großer Dompteur, der seine Autorität aus der Fähigkeit zur Balance bezog.«¹⁰ Wie der gewiß nicht an einem Übermaß an Ängstlichkeit leidende Bundeskanzler die Bedeutung der Fraktion einschätzte, ließ er gelegentlich den Bundestagspräsidenten Eugen Gerstenmaier wissen, als dieser ihn fragte, was das Fegefeuer ist. Der gelehrte Theologe Gerstenmaier gab zur Antwort, dies sei kein Lehrstück der evangelischen Theologie. Darauf Adenauer: »Für mich ist das Fegefeuer, wenn ich in die Fraktion muß.«¹¹ Wie für viele Bonmots Adenauers galt auch für dieses: Scherz, Ironie und tiefere Bedeutung.

Politische Talente in der CDU/CSU-Fraktion von 1949

Beim Blick auf die CDU/CSU-Fraktion der Jahre 1949 bis 1953 fällt als erstes die erstaunlich große Zahl politischer Begabungen auf, die sich dort zusammenfanden. Tatsächlich war hier bereits ein großer Teil des Unions-Establishments versammelt, das der zwei Jahrzehnte umfassenden Frühgeschichte der Bundesrepublik seinen Stempel aufdrücken sollte.

Die Fraktion ist ungeplant entstanden. Im Vorfeld der Bundestagswahl war ein Versuch gescheitert, mittels zentraler Richtlinien auf die Kandidatenaufstellung einzuwirken. Wie auch später legten die Wahlkreisorganisationen und die Landesverbände die Kandidaten fest. Dennoch gelangten vergleichsweise viele Abgeordnete mit parlamentarischer Erfahrung in die Fraktion. Helge Heidemeyer, der die gründlichste Analyse der Fraktion in den beiden ersten Legislaturperioden erstellte, hat ermittelt, daß immerhin 47 der 141 Abgeordneten zuvor schon in den Landtagen tätig gewesen sind; 22 hatten der CDU/CSU-Fraktion des Frankfurter Wirtschaftsrats angehört.¹² In den Reichstagsfraktionen der Weimarer Republik hatten immerhin zehn der neuen Bundestagsabgeordneten mehr oder weniger intensive Erfahrung gesammelt, die meisten von ihnen in den Fraktionen des Zentrums und der Bayerischen Volkspartei (BVP). Heinrich Krone beispielsweise, von 1922 bis 1933 stellvertretender Generalsekretär des Zentrums, war von 1925 bis 1933 Mitglied der

Zentrumsfraktion im Reichstag gewesen. Jakob Kaiser, aktiv beim Widerstand gegen das NS-Regime, Mitbegründer der CDU in Berlin und 1945 bis 1948 Vorsitzender der dann gegen seinen zähen Widerstand gleichgeschalteten Ost-CDU war noch in der Endphase der Weimarer Republik bei den fatalen März-Wahlen 1933 in den Reichstag gewählt worden. Michael Horlacher, MdR in den Jahren 1924 bis 1933, entstammte der BVP. Einige wenige kamen aus anderen Reichstagsfraktionen, so der anfangs prominente Hans Schlange-Schöningen von der Deutsch-Nationalen Volkspartei, Ernst Lemmer aus der Deutschen Demokratischen Partei und Paul Bausch aus dem Christlich-Sozialen Volksdienst.

Bei der Regierungsbildung traten Ludwig Erhard, Jakob Kaiser, Fritz Schäffer, Anton Storch, Wilhelm Niklas und Gustav Heinemann ins Kabinett ein. Sie verblieben natürlich in der Fraktion und waren durch häufige Präsenz bemüht, sich deren Unterstützung zu sichern. Erhard gehörte dem Deutschen Bundestag bis zu seinem Tod 1977 an. Heinemann verließ im Herbst 1950 das Kabinett, bald auch die CDU, gründete eine eigene Partei, die bei der Bundestagswahl 1953 scheiterte, trat in die SPD ein, wurde Justizminister in der Großen Koalition und 1969 bis 1974 Bundespräsident. Heinrich von Brentano, Fraktionsvorsitzender von 1949 bis 1955, strebte seit 1951 sichtlich an die Spitze des Auswärtigen Amts, war aber erst 1955 am Ziel seiner Wünsche und amtierte nach seinem von der FDP erzwungenen Rückzug zwischen 1961 und 1964 erneut als Fraktionsvorsitzender. Franz Josef Strauß, 1949 ein jüngerer Mann von 34 Jahren, fungierte schon im I. Bundestag als kommissarischer Vorsitzender der CSU-Landesgruppe, zugleich als Generalsekretär der CSU. 1953 gelang ihm der Sprung ins Kabinett. Erst 1978 wechselte er aus der Fraktion, die er gelegentlich tüchtig durcheinandergebracht hatte, ins Amt des bayerischen Ministerpräsidenten. Er blieb aber nicht der einzige, den der Weg aus einer maßgeblichen Fraktions-Funktion in hohe und höchste Ämter führte. Gerhard Schröder, der 1952/53 zum Stellvertretenden Vorsitzenden der Fraktion gewählt wurde, machte in der Folge von 1953 bis 1969 eine vielbeachtete Karriere als Bundesminister und verblieb dann noch von 1969 bis 1980 als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestag. Strauß und Schröder scheiterten bei dem Versuch, ins Bundeskanzleramt zu gelangen. Kurt Georg Kiesinger, auch er ein Mitglied der Fraktion von 1949, erreichte nie das Ziel seines Ehrgeizes, einen Posten im Kabinett Adenauers zu erlangen. Doch von 1958 bis 1966 am-

tierte er als glanzvoller Ministerpräsident von Baden-Württemberg, um dann in den Jahren 1966 bis 1969 Bundeskanzler der Großen Koalition zu werden. Erst 1980 zog er sich resigniert aus dem Bundestag zurück. Heinrich Lübke gehörte nur kurze Zeit der CDU/CSU-Fraktion im 1. Bundestag an, erhielt aber 1953 wieder ein Mandat, wirkte 1953 bis 1959 als ein reformerischer Landwirtschaftsminister in Adenauers Kabinetten und wurde dann als Nachfolger von Theodor Heuss von 1959 bis 1969 Bundespräsident.

So könnte man fortfahren. Theodor Blank, Robert Lehr, Robert Tillmanns, Franz-Josef Wuermeling, Paul Lücke, Richard Stücklen, Franz Etzel, Heinrich Krone, Kurt Schmücker, Richard Jaeger – sie alle bekleideten anfangs mehr oder weniger wichtige Positionen in der Fraktion von 1949 oder in den folgenden Legislaturperioden, um dann Bundesminister zu werden.

Unter denen, die von Anfang an in der Fraktion eine große Rolle spielten, gelangte nur Eugen Gerstenmaier nie ins Kabinett oder gar ins Bundeskanzleramt. Statt dessen amtierte er 15 Jahre lang von 1954 bis 1969 als beredter, geachteter und stets zu einem kräftigen Streit aufgelegter Bundestagspräsident. Das Amt des Bundestagspräsidenten war von Anfang an eine der wichtigsten Positionen, welche die Fraktion zu vergeben hatte, wann immer sie die stärkste Parlamentsfraktion war. Da die Fraktion in Gestalt Konrad Adenauers einen Katholiken als Bundeskanzler hatte, wurde anfangs großer Wert darauf gelegt, das durch prominente Repräsentanten des evangelischen Volksteils auszugleichen: Hermann Ehlers (1950 – 1954), Eugen Gerstenmaier (1954 – 1969), Kai-Uwe von Hassel (1969 – 1972) und Karl Carstens (1976 – 1979). Von nun an kamen auch katholische Spitzenparlamentarier aus der CDU/CSU-Fraktion zum Zuge: Richard Stücklen (1979 – 1983), Rainer Barzel (1983/84), Philipp Jenninger (1984 – 1988), Rita Süßmuth (1988 – 1998), Norbert Lammert (seit 2005) – ein Indiz dafür, daß die früher noch sehr ernst genommenen konfessionellen Paritäten kaum mehr eine Rolle spielten.

Auch andere Mitglieder der Fraktion von 1949, die nie in Exekutivpositionen strebten, haben ihre Spuren in der Geschichte der Bundesrepublik hinterlassen, Gerd Bucerus etwa, Verleger der »Zeit« und des »Stern«, anfangs einer der schärfsten Verfechter Erhardscher Wirtschaftspolitik, schließlich aber im Zorn aus der Fraktion ausgeschieden, oder der Bankier Robert Pferdmeiges von der Sal. Oppenheim Bank, enger

Berater Adenauers, der – mit Vorliebe hinter den Kulissen – einen nicht ganz unerheblichen Einfluß auf die Wirtschaftspolitik ausübte und Adenauer auch bei der Parteifinanzierung unschätzbare Dienste leistete. Es war also eine ausgesprochen glänzende Fraktion, die sich 1949 zusammenfand.

Die Einmaligkeit der Fraktion von 1949 wird deutlich, wenn man sie mit dem Zustrom in den folgenden Legislaturperioden der Ära Adenauer vergleicht. Gewiß, auch im 2. und 3. Bundestag stießen noch Nachwuchstalente zur Fraktion, aus denen politische Größen wurden, beispielsweise Hermann Höcherl (MdB seit 1953) oder Rainer Barzel, Bruno Heck und Ernst Benda (alle MdB seit 1957). Doch die meisten Schwergewichte der beiden folgenden Jahrzehnte, in der die CDU/CSU-Fraktion zu einem der maßgeblichen politischen Gravitationsfelder der frühen Bundesrepublik wurde, waren von 1949 an dabei. Die politische Durchschlagskraft der CDU/CSU wäre ohne diese Ansammlung politischer Begabungen schwer vorstellbar. Unnötig zu sagen, daß es der hier durchaus nicht vollständig aufgelisteten Gruppe von Persönlichkeiten nicht zumutbar war, willenlos nach der Pfeife des Bundeskanzlers zu tanzen. Entgegen einer weitverbreiteten Auffassung, die alles Licht allein auf Adenauer und Erhard fallen läßt, haben sie und andere bewirkt, daß sich die Fraktion zum zweiten Machtzentrum neben dem von Adenauer geführten Kabinett etabliert hat.

Unnötig zu sagen, daß auch diese Fraktion viel totes Holz enthielt. Des öfteren beschwerte sich Adenauer scharf über Unbrauchbarkeit und Faulheit vieler Mitglieder der Fraktion. Zudem wies sie viele Mängel auf: zuwenig Frauen (in der ersten Fraktion ganze zwölf oder 7,4 %; die Prozentzahl sank noch in den darauffolgenden Fraktionen),¹³ zuwenig junge Leute, zuwenig Finanzexperten, zuwenig Nachwuchs, der schon in den Landtagen Erfahrung gesammelt habe, dafür aber zuviele Interessenvertreter und lokale Platzhirsche mit recht beschränktem Horizont.¹⁴ Doch alle Vorschläge, dem mittels Kandidatenprüfung durch die Fraktion, über die Landesverbände, über die Bundesgeschäftsstelle oder gar durch eine Bundesliste abzuwehren, erwiesen sich als undurchführbar.

Strukturen: Arbeitsteilung und Hierarchisierung

Wie alle Fraktionen in den ersten Legislaturperioden des Deutschen Bundestags knüpfte auch die CDU/CSU-Fraktion bei ihrer Arbeitsweise an eine in den zwölf Jahren nationalsozialistischer Diktatur nur vergleichsweise kurz unterbrochene Tradition deutscher Parlamentsgeschichte an.

Seit den Jahrzehnten des Kaiserreichs hatten die Fraktionen im Reichstag und in den Ländern Organisationsformen entwickelt, die – modifiziert und modernisiert – auch in die Bonner Demokratie Eingang fanden. Der deutschen Parlamentstradition entsprechend, hat auch die CDU/CSU-Fraktion die Plenarsitzungen gewissermaßen als Herzstück der Fraktion begriffen. Hier hatten Bundeskanzler, Kabinettsminister und nicht zuletzt der Fraktionsvorsitzende ihre Vorhaben zu begründen und Rechenschaft abzulegen. Hier artikulierte die Gesamtfraktion in den wichtigen, naturgemäß zumeist umstrittenen Fragen – Koalitionspolitik, Rekrutierung von Kabinettsministern, Gesetzgebung, internationale Verträge, Außen- und Deutschlandpolitik – in letzter Instanz ihre Meinung. Der Politologe Gerhard Loewenberg, der die fundierteste zeitgenössische Gesamtdarstellung des Deutschen Bundestags in den Jahren 1949 bis 1967 verfaßt hat, meinte dazu: Das Fraktionsplenum war »ein Forum, vor dem Ansichten gehört wurden, Ratifizierungsorgan und zuweilen Wahlversammlung«. ¹⁵ Hier wurden alle Personalentscheidungen über die von der Fraktion zu besetzenden Positionen getroffen. Die inzwischen veröffentlichten Sitzungsprotokolle lassen erkennen, daß manches, was später nur noch im Fraktionsvorstand oder in den Arbeitskreisen gründlicher erörtert wurde, anfangs noch die Vollversammlung beschäftigt hat. Ein Gremium von 141 Abgeordneten war noch halbwegs überschaubar. An den Fraktionssitzungen nahmen übrigens des öfteren auch Landespolitiker als Gäste teil, doch auch »nahestehende« Journalisten – eine Praxis, die dauerhaft etabliert wurde und aus der Vollversammlung eine halb-öffentliche Sitzung machte.

Bald setzte sich eine Entwicklung unwiderstehlich durch, die von den Parlamentsforschern mit den Begriffen »Arbeitsteilung« und »Hierarchisierung« erfaßt wird. Effektive Mitwirkung beim Regieren erforderte zwingend die Einrichtung spezialisierter Ausschüsse. Schon der 1. Deutsche Bundestag setzte 39 Ständige und weitere Nicht-Ständige Ausschüsse

ein,¹⁶ die in vier Jahren über 5000 Sitzungen abhielten.¹⁷ Sicherlich zeichneten sich die Bundestage der fünfziger Jahre, ganz besonders in den Anfängen, durch leidenschaftliche, vom Rundfunk weit ins Land übertragene Plenumsdebatten aus, in denen brillante Redner den Eindruck vermittelten, daß die »große Politik«, wie es klassischer Parlamentstradition zu entsprechen schien, im Plenum des Deutschen Bundestags verhandelt und entschieden würde. Aber daneben war der Bundestag in Fortentwicklung früherer Ansätze in der Weimarer Republik und im Kaiserreich verstärkt vom »Redeparlament« zum »Arbeitsparlament« geworden (so die etwas pausbäckige politologische Fachterminologie) mit überragender Bedeutung der Ausschüsse. Wollte eine Fraktion bei den Ausschußberatungen ihren politischen Willen geltend machen oder gar durchsetzen, mußte sie somit auch ihrerseits arbeitsteilige Strukturen aufbauen. Mit innerer Logik hat ein »Arbeitsparlament« das »Fraktionsparlament« (Uwe Thaysen)¹⁸ zur Folge und erzwingt den Aufbau fachspezifischer Fraktionsstrukturen.

Im 1. Deutschen Bundestag experimentierte die Fraktion mit acht Arbeitskreisen und weiteren kleineren Gremien. Als aber die Fraktion in der 2. Legislaturperiode (1953–1957) von 141 auf 249 Abgeordnete anwuchs, erfuhr die arbeitsteilige Binnendifferenzierung eine Vereinfachung. Von jetzt an existierten fünf thematisch orientierte Arbeitskreise: 1. Allgemeines und Rechtsfragen, 2. Wirtschafts- und Landwirtschaftsfragen, 3. Finanz- und Steuerfragen, 4. Sozialfragen, 5. Auswärtiges und Verteidigungsfragen. Im Jahr 1961 kam der Arbeitskreis 6 für Gesellschaftspolitik, Kulturpolitik und Publizistik dazu.

Bei der Arbeitskreisgliederung der Jahre 1953 bis 1980 waren, auch dies seinerzeit eine Neuerung, alle Arbeitskreisvorsitzenden automatisch Mitglieder des Vorstands. Sie gehörten auch dem »Elferrat« an, dem informellen, aber mächtigen geschäftsführenden Vorstand. Diese Neuregelung ermöglichte einen optimalen Informationsaustausch, bot aber zugleich die Handhabe, von der Fraktionsspitze aus auch auf die Arbeitskreise steuernd einzuwirken.¹⁹ Diese Arbeitskreisgliederung hielt sich über lange Jahrzehnte hinweg. Erst nach der Bundestagswahl 1980 gelang dem damaligen Fraktionsvorsitzenden Helmut Kohl die Etablierung einer neuen Fraktionsstruktur. Die bisherigen Arbeitskreise wurden aufgelöst. Statt dessen sollten 15 Arbeitsgruppen die Ressortgliederung der Bundesregierung widerspiegeln.

Auch die »Hierarchisierung« der Fraktionsarbeit war im deutschen Parlamentsbetrieb nichts Neues. Wie eingangs erwähnt, hatte sie sich bereits bei der konstituierenden Sitzung der CDU/CSU-Fraktion als unverzichtbar erwiesen. Bei der Zusammensetzung des Vorstands wurde Wert darauf gelegt, die heterogenen Gruppierungen der Fraktion möglichst in ihrer Breite abzubilden. Regionale Herkunft, Repräsentation sozio-ökonomischer Interessen, Konfession und besondere fachliche Kompetenz waren gleichermaßen zu berücksichtigen. Im übrigen war und blieb die Fraktionsführung eine Männer-Domäne. Nach Gründung der CDU/CSU-Fraktion gingen noch acht Jahre ins Land, bis mit Elisabeth Schwarzhaupt erstmals eine Frau in das Führungsgremium der Stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gewählt wurde. Von da an wagte niemand mehr, an dieser Praxis zu rühren.²⁰

Der Vorstand, so statuierte die sogenannte »Arbeitsordnung« in beliebig ausdeutbarer kryptischer Unbestimmtheit, »beobachtet und kontrolliert die politische Gesamtentwicklung und veranlaßt die diesbezüglichen Vorlagen und Vorschläge für die Vollversammlung«. ²¹ Ihm oblag auch die Leitung des Fraktionsbüros, das Mitte der fünfziger Jahre rund 40 Angestellte umfaßte.

Die erste Garnitur des Vorstands (Vorsitzender, drei Stellvertreter und weitere Vorstandsmitglieder) wurde von der Vollversammlung erst für ein oder eineinhalb Jahre, dann für den Rest der Legislaturperiode gewählt. (Der Wahlmodus 1+3 wird bis zum heutigen Tag beibehalten.) Der Vorstand durfte sechs weitere Mitglieder mit späterer Zustimmung der Fraktion kooptieren. Je nach Sachlage konnte er den Bundeskanzler oder Minister zu seinen Beratungen hinzuziehen. Die »Hierarchisierung« der Fraktionsarbeit war also schon früh voll ausgebildet. Als Gerhard Loewenberg aus Sicht von Mitte der sechziger Jahre mehr als 15 Jahre der Arbeiten von Vorstand und Vollversammlung der CDU/CSU-Fraktion resümierte, schrieb er: »Die Vollversammlung hat in erster Linie die Aufgabe, die Politik des Vorstands zu ratifizieren ... in 85 % bis 90 % aller Fälle wird an den Beschlüssen nichts mehr geändert.«²² Unruhe in der Gesamtfraktion entstand meist nur dann, wenn sich der Vorstand nicht einigen konnte oder wenn zwischen dem Vorstand und dem Kabinett schwer überbrückbare Differenzen bestanden.

Schon in der ersten CDU/CSU-Fraktion stellte die Integration der CSU-Landesgruppe die wichtigste Neuerung dar. Der Reichstag der

Weimarer Republik war durch ein Nebeneinander der Fraktionen der Deutschen Zentrumspartei und der prononciert föderalistischen, agrarisch-mittelständigen und gut katholischen Bayerischen Volkspartei (BVP) gekennzeichnet gewesen. Wie schon eingangs skizziert, hatten sich die CSU-Bundestagsabgeordneten zu Beginn des 1. Bundestags mit der CDU-Fraktion fusioniert. Das brachte den unschätzbaren Vorteil, aus der CDU/CSU-Fraktion die stärkste Fraktion im Deutschen Bundestag zu machen, hatte aber auch seinen Preis.

Das Dauerproblem einer Einbeziehung der CSU-Landesgruppe in die Fraktionsarbeit wurde pragmatisch gelöst. Von 1949 bis 1953 nahm Fritz Schäffer, obgleich Bundesfinanzminister, zusammen mit Franz Josef Strauß formell den Vorsitz der Landesgruppe wahr. Deren treibende Kraft war aber Franz Josef Strauß. Unter der Bezeichnung kommissarischer Vorsitzender der CSU-Fraktion gehörte er zugleich dem Fraktionsvorstand der Gesamtfraktion als Stellvertreter an. Dieselbe Konstruktion wurde von der CSU-Landesgruppe erneut praktiziert, als Strauß 1953 zuerst in der Funktion eines Sonderministers dem Kabinett beitrug. Jetzt führte er den Titel eines Vorsitzenden der CSU-Landesgruppe, während Richard Stücklen kommissarisch die Geschäfte der CSU-Landesgruppe führte und zugleich als Stellvertretender Fraktionsvorstand amtierte. Als sich 1953 die Zahl der CSU-Abgeordneten von 24 auf 52 erhöhte, vergrößerte das ihren Einfluß. Auch in den künftigen Fraktionen umfaßte die CSU-Landesgruppe lange Zeit etwa ein Fünftel der Gesamtfraktion. Die Geschäftsordnung, die sie sich nun gab, war weitgehend der »Arbeitsorganisation« der CDU/CSU-Fraktion nachgebildet, enthielt aber einen aufschlußreichen letzten Paragraphen, in dem festgelegt wurde, daß die Geschäftsordnung der Gesamtfraktion auch für die CSU-Mitglieder gelte, in Zweifelsfällen habe aber die der Landesgruppe Vorrang. Deutlicher konnte das Selbstverständnis, als Fraktion innerhalb der Fraktion zu agieren, nicht ausgedrückt werden.²³

Zum politischen Gewicht innerhalb der Gesamtfraktion trug nicht unerheblich die Praxis bei, am Dienstagmorgen, nach der Sitzung des Fraktionsvorstands und vor der Sitzung der Fraktions-Vollversammlung, eine eigene Sitzung der Landesgruppe einzuschieben, um sich dann mit gemeinschaftlich abgestimmten Positionen in die Vollversammlung zu begeben. Entsprechend groß waren im ganzen Verlauf der Ära Adenauer Selbstbewußtsein und Durchsetzungsvermögen der CSU-Landesgruppe.

Selbstzufrieden registrierte nach der Regierungsbildung 1957 Hermann Höcherl, nunmehr neuer Vorsitzender der Landesgruppe: »Wir haben heute 25 % der Kabinettsitze und darüber hinaus haben wir durch unsere gemeinschaftliche Verbundenheit mit der CDU einen Einfluß, von dem wir nur wünschen können, daß er erhalten bleibt.«²⁴

Heinrich von Brentano und Heinrich Krone

Es versteht sich von selbst, daß dem jeweiligen Fraktionsvorsitzenden eine politische Schlüsselfunktion zuwuchs, nicht allein bei der Steuerung der Regierungsfraktion, sondern ebenso bei der Arbeit der Bundesregierung insgesamt, dabei nicht zu vergessen das Verhältnis zu anderen Koalitionsfraktionen, aber auch zur Opposition. Während der gesamten Ära Adenauer hatte die Fraktion nach dem Auftakt unter Adenauer selbst nur zwei Vorsitzende: Heinrich von Brentano (1949 – 1955 und 1961 – 1964) und Heinrich Krone (1955 – 1961). Beide haben zweifellos stark dazu beigetragen, daß die recht kunterbunt zusammengesetzte Fraktion trotz mancher innerer Differenzen stabil blieb und nach außen doch im Regelfall geschlossen operierte.

»Lang aufgeschossen«, »immer in Eile«, schnell redend »mit einer tiefen, dunklen Stimme« – so hat der scharf beobachtende Hauptstadt-Korrespondent der »Frankfurter Allgemeinen Zeitung«, Walter Henkels, 1953 die äußere Erscheinung des damals 49 Jahre alten Brentano beschrieben. Zu seinem intellektuellen Profil meinte er: »Heinrich von Brentano, ein Mann von hoher Urteilskraft und ausgeprägtem Scharfsinn, ist der kluge, in allen Sätteln gerechte Jurist, der geschickt taktieren kann, auch sofort das Wesentliche einer Sache und sofort auch die Schwäche des Gegners erkennt und temperamentvoll und logisch auf die Sache zu- stößt.«²⁵ Allerdings hatte er dieser positiven Charakteristik den eher bedenklichen Satz vorangestellt: »Von Brentano ist kein Adenauer.«

Natürlich wußte jeder Kenner der damaligen Bonner Szene, daß in diesen Gründerjahren der Republik tatsächlich der Bundeskanzler der Kopf und die treibende Kraft der CDU/CSU-Fraktion war. Doch Brentano war sein oberster parlamentarischer Gehilfe, selbstbewußt zwar durchaus, aber letztlich doch loyal. Wie der Kanzler selbst war von Brentano ein überzeugter »Europäer«, der häufig seinen Posten verließ, um in

Straßburg oder in Luxemburg am europäischen Bundesstaat zu bauen. An Adenauers Erfolg, die Fraktion fast ausnahmslos auf seine Europapolitik zu verpflichten, hatte von Brentano maßgeblichen Anteil. Seit 1951 war es den Insidern bekannt, daß Brentano nach dem Posten des Außenministers strebte, der von Adenauer in Personalunion mit dem Amt des Bundeskanzlers wahrgenommen wurde. Das hieß aber auch: Brentano lag an der Kette seines Ehrgeizes und mußte vermeiden, sich als Vorkämpfer der Fraktionsbelange mit dem Bundeskanzler zu brüsk anzulegen. Periodisch richtete er an diesen energische Briefe oder fuhr ihm bei einer Sitzung in die Parade, erwies sich dann aber doch wieder als nachgiebig.²⁶ Letzten Endes sah er seine Aufgabe darin, zwischen der Fraktion und dem Kanzler zu vermitteln. Temperamentsmäßig war er nicht auf Krawall frisiert und trat durchweg verbindlich auf: ein Gentleman in einem Fraktionszoo, von dem der spätere Fraktionsvorsitzende Karl Carstens gelegentlich zum Verfasser bemerkte: »Das sind alles Raubtiere.« Somit spielte er auch in der Fraktion am liebsten die Rolle eines Moderators. Schneidige Parlamentarier, zu denen damals der Stellvertretende Fraktionsvorsitzende Gerhard Schröder gehörte, kritisierten denn auch hinter vorgehaltener Hand, Brentano sei zu weich und führe nicht energisch genug. Daß ihn Adenauer, wie es nun einmal seine Art war, durch briefliche Zurechtweisungen häufig herunterputzte, kränkte ihn zutiefst, doch schluckte er seinen Ärger herunter. Nachdem Adenauer allerdings 1961 dem Druck der FDP nachgab, ihn von der Spitze des Auswärtigen Amts zu entfernen, war sein *Goodwill* dem Kanzler gegenüber erschöpft. Seiner Meinung nach hatte Adenauer dem nicht loyal genug widerstanden. Die Fraktion wählte ihn 1961 bis zu seinem frühzeitigen Tod 1964 wieder zum Vorsitzenden. Nunmehr trat er den zunehmend ungeduldigeren Forderungen aus der Fraktion, Adenauer durch Erhard zu ersetzen, nicht mehr energisch entgegen und war schließlich bereit, im Auftrag der Fraktion den Bundeskanzler zum Rücktritt zu veranlassen – selbstverständlich *gentlemenlike*, wie es seiner Art entsprach.²⁷

Anfangs noch im Schatten des Fraktionsvorsitzenden von Brentano hatte Heinrich Krone schon ziemlich früh großen Anteil an der organisatorischen Straffung der Fraktion. Zwischen 1951 und 1955 agierte er als Fraktionsgeschäftsführer mit Sitz im Fraktionsvorstand und erwies sich bald als unentbehrlich. In der Reichstagsfraktion des Zentrums, die für ihre Fähigkeit des Ausgleichs zwischen schwer vereinbaren Flügeln

UNVERKÄUFLICHE LESEPROBE



Hans-Peter Schwarz

Die Fraktion als Machtfaktor

CDU/CSU im deutschen Bundestag
1949 bis heute

eBook

ISBN: 978-3-641-03655-3

Pantheon

Erscheinungstermin: November 2009

Zum 60. Jahrestag der Gründung der CDU/CSU-Fraktion im September

Im Medienzeitalter richten sich die Kameras vorwiegend auf die Exekutive. Häufig wird dabei übersehen, dass jede Bundesregierung mit den sie tragenden Fraktionen steht und fällt. Ausgewiesene Politologen und Historiker widmen sich nun der Schlüsselrolle von Fraktionen im deutschen Regierungssystem am Beispiel der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Über 40 Jahre hinweg hat sie die Bundeskanzler gestellt und insgesamt 20 Jahre lang Macht und Ohnmacht der Opposition ausgekostet. Zum 60. Geburtstag der Verfassungsorgane ist es an der Zeit, die Geschichte der Bundesrepublik einmal mit Blick auf eine der maßgeblichen Bundestagsfraktionen zu analysieren.

Renommiertere Historiker und Politologen widmen sich einem oft übersehenen politischen Machtfaktor: der Fraktion.

 [Der Titel im Katalog](#)