

Neubeginn im Bundestag. Zur Stellung und Arbeit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Spiegel ihrer Akten, 1949-1953

Von Helge Heidemeyer

Seit der Konstituierung moderner Parlamente schließen sich Abgeordnete, die ähnliche politische Vorstellungen vertreten, in Fraktionen zusammen. Mittlerweile haben sich die Fraktionen zu wichtigen Organisationseinheiten innerhalb der Parlamente entwickelt. Im folgenden soll am Beispiel der Unionsfraktion des ersten Deutschen Bundestages (1949-1953) nach der Position der Fraktion im politischen System gefragt werden, um anschließend zu analysieren, ob die überlieferten Aktenbestände die Aufgabenfülle und das politische Gewicht der Fraktion widerspiegeln.

Dabei gilt es, sich die Besonderheiten gerade dieses Beispiels bewußt zu machen. Einmal stellt die 1. Wahlperiode des Bundestages einen außergewöhnlichen Abschnitt der deutschen Parlamentsgeschichte dar: Der Parlamentarismus wurde in diesen Jahren neu aufgebaut. Es gab nur wenige institutionelle Anknüpfungspunkte. Vieles hatte den Charakter des Provisorischen. Und dennoch bewältigte der erste Bundestag ein enormes Arbeitspensum, viele wegweisende Gesetze und Verträge wurden verabschiedet.¹ Die Ergebnisse der Betrachtung gerade dieses Zeitabschnittes sind deshalb nicht ohne weiteres auf die Folgezeit übertragbar. Zum anderen war die CDU/CSU-Fraktion eine der Regierungsfractionen. Oppositionsfractionen haben zum Teil andere Aufgaben, oder die Aufgaben erfahren eine andere Gewichtung. Außerdem stehen Oppositionsfraction und Regierungsfraction in unterschiedlichen Abhängigkeiten. Darauf allgemein einzugehen, erscheint jedoch aufgrund der breiten systematischen Literatur überflüssig.²

1 Der 1. Bundestag verabschiedete mehr Gesetze als einer seiner Nachfolger (vgl. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982*, bearb. v. Peter SCHINDLER, Baden-Baden ³1984, S. 681). Erinnert sei hier an die ersten Verträge, die die Westbindung festigten (Montanunion und Deutschlandvertrag), an die Wirtschaftsgesetzgebung und an die Sozialgesetzgebung, die sich vor allem der Kriegssopfer und Kriegsgeschädigten annehmen mußte.

2 Vgl. Herbert BETHGE, *Fraktion*, in: *Staatslexikon*, Bd. 2, Freiburg ⁷1986; Paul KEVENHÖRSTER, *Fraktion*, in: *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von Uwe ANDERSEN/Wichard WOYKE, Opladen 1992; Gerald KRETSCHMER, *Fraktionen. Parteien im Parlament* (Wegweiser Parlament), Heidelberg 1984;

1. Die Fraktion als Ort von Entscheidungen in ihren Abhängigkeiten

Zunächst soll eine Konzentration auf die Entscheidungsfunktion innerhalb von Fraktionen erfolgen³ und weitergehend danach gefragt werden, inwieweit Fraktionen ihre Entscheidungen in Konkurrenz zu den anderen politischen Akteuren auch durchsetzen können. Um diese Fragen zu beantworten, wird im folgenden die Binnenstruktur der CDU/CSU-Fraktion im ersten Deutschen Bundestag und ihr Verhältnis zur sie konstituierenden Partei und zur Bundesregierung untersucht.

Fraktionen können sich selbst organisieren. Die dabei entstehende Struktur ist abhängig von der Größe der Fraktionen. Es hat sich jedoch ein Schema herausgebildet, nach dem sich die größeren Fraktionen gliedern – so auch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion. 1949 wählte sie einen Fraktionsvorsitzenden und gab sich einen Fraktionsvorstand, der selbst noch einmal in einen engeren, geschäftsführenden und einen weiteren Vorstand unterteilt ist. Außerdem wird seit 1951 ein parlamentarischer Geschäftsführer bestellt,⁴ der den Fraktionsvorsitzenden bei der politischen Koordination der Fraktionsarbeit unterstützt und organisatorische Aufgaben in der Fraktion wahrnimmt. Offiziell ab 1953 werden in der CDU/CSU-Fraktion Arbeitskreise gebildet, in denen sachlich zusammengefaßt die Beratungsgegenstände behandelt werden. Hinzu kommt die Bestellung von Obleuten unter den Abgeordneten der einzelnen Ausschüsse des Bundestages. Sie nehmen eine doppelte Aufgabe wahr: Sie sollen die Arbeit ihrer Fraktionsmitglieder in dem betreffenden Ausschuß im Sinne der Fraktionsbeschlüsse koordinieren. Daneben sollen sie aber auch den Informationsfluß aus dem Ausschuß in die Fraktion und deren Zentrum gewährleisten. Das Ziel der Fraktionsorganisation ist unschwer zu erkennen: Sie soll den Informationsfluß in die Fraktion optimieren und die Informationen mit dem Fachwissen der Fraktion in der Weise bündeln, daß kompetent und rasch Entscheidungen gefällt werden können.

Die Organisation geht jedoch über diesen Rahmen hinaus. Hier ist besonders an die Bildung von landsmannschaftlichen, konfessionellen oder berufsständischen Gruppen zu denken. So schlossen sich in der ersten Wahlperiode beispielsweise die Abgeordneten aus dem Mittelstand in der CDU/CSU-Fraktion zusammen. Die bekannteste der landsmannschaftlichen

Jürgen JEKEWITZ, *Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen*, in: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, hrsg. von Hans-Peter SCHNEIDER/Wolfgang ZEH, Berlin-New York 1989; und Uwe THAYSEN, »Fraktionsstaat«: Oder was sonst?, in: *Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven*, hrsg. von Peter HAUNGS/Eckhard JESSE, Köln 1987.

3 Daneben besitzt sie vor allem noch die Kontrollfunktion gegenüber der Regierung.

4 Bis dahin erfüllte hier ein von der Fraktion angestellter sogenannter »politischer Referent« diese Aufgaben.

Organisationen innerhalb der CDU/CSU-Fraktion ist die Landesgruppe der CSU. Vom Standpunkt der Fraktion aus kann sie trotz ihrer ausgefeilten inneren Organisation durchaus als Landsmannschaft innerhalb der Fraktion aufgefaßt werden.

Konsequenz einer derart ausdifferenzierten inneren Organisation ist, daß innerhalb einer Fraktion verschiedene Kräftezentren entstehen, die sich z.T. in Konkurrenz zueinander befinden. Die Existenz verschiedener Zentren innerhalb der Fraktion läßt die Frage drängender werden, wo denn überwiegend Entscheidungen getroffen werden. Wer hat in der Fraktion die größten Durchsetzungschancen?

Naheliegender ist, daß die Zentralstellen der Fraktion, in denen die Informationen zusammenlaufen, die größten Einflußmöglichkeiten besitzen. Der Fraktionsvorsitzende, Fraktionsvorstand und Geschäftsführer können aufgrund ihrer Position Fragen vorentscheiden und sie der Gesamtfraktion in gefilterter Form zur Abstimmung vorlegen oder den Zeitpunkt bestimmen, zu dem eine Diskussion in der Fraktion stattfindet. Diese Beobachtung⁵ wird durch die Literatur und durch Berichte von Insidern gestützt.⁶ Allerdings darf die Macht des Fraktionsvorstandes nicht überschätzt werden, worauf die zitierten Autoren hinweisen. Sie ist unter anderem auch abhängig vom Führungsstil und der Autorität des Vorsitzenden. Während Adenauer in seiner kurzen Zeit als Fraktionsvorsitzender (1949) die Fraktion eher autoritär führte, befleißigte sich Heinrich von Brentano (1949-1955, 1961-1964) eines kollegialen Stils, der mehr Raum für Diskussionen ließ. Die Fraktion folgt aus pragmatischen Gründen im allgemeinen ihrer Führung, schließlich hat sie ihr selbst das Vertrauen ausgesprochen. Es lassen sich allerdings auch Grenzen der Loyalität aufzeigen, die verdeutlichen, daß sie sich als ganzes durchaus ihres Gewichts bewußt ist und Einspruch erhebt, wenn sie sich allzusehr von ihrer Führung gegängelt oder übergangen fühlt. Es sind aus der CDU/CSU-Fraktion Beispiele bekannt, in denen die Fraktion

⁵ Im Januar 1953 unterband beispielsweise der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion eine Diskussion über die Behandlung der Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht bezüglich der EVG mit dem Argument, dies sei Sache des Justizministers (vgl. das Protokoll der Fraktionssitzung v. 20. Januar 1953). Eine Edition der Fraktionsprotokolle, vom Autor bearbeitet, wird in Kürze erscheinen.

⁶ Vgl. Geoffrey PRIDHAM, *Christian Democracy in Western Germany. The CDU/CSU in Government and Opposition, 1945-1976*, London 1977, S. 79; Arnulf BARING, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft* (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bd. 28), München-Wien 1969, S. 175, und besonders den Beitrag von Manfred SCHULTE, dem Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion 1967-1974, *Manipulateure am Werk? Zur Funktion von Fraktionsvorständen und der Parlamentarischen Geschäftsführer*, in: Emil HÜBNER/Heinrich OBERREUTER/Heinz RAUSCH, *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, S. 68-83.

Beschlüsse oder Vorgaben des Vorstandes ignorierte und selbstbewußt eigene Positionen entgegenstellte und durchsetzte.⁷

Neben dem Vorstand gibt es noch andere Gruppen von Abgeordneten, die mit größeren Durchsetzungschancen rechnen können:

Die Meinung von anerkannten *Experten* oder innerhalb der Fraktion gebildeten Expertengruppen kann eine Fraktion nicht ignorieren. So fand im hier behandelten Zeitraum der Rat des Abgeordneten Günter Henle, der ehemals im diplomatischen Dienst stand und nun geschäftsführender Gesellschafter der Klöckner AG war, in außenpolitischen und unternehmerischen Fragen in der CDU/CSU-Fraktion stets Beachtung. Dasselbe gilt für August Neuburger in finanz- und steuerpolitischen Fragen. Die Bedeutung dieser Persönlichkeiten wird auch dadurch hervorgehoben, daß sie die entsprechenden Arbeitsgruppen der Fraktion leiteten oder in ihnen zumindest eine wichtige Rolle spielten und vom Fraktionsvorstand gehört wurden, sofern sie ihm nicht sowieso angehörten wie etwa Neuburger. Daneben spielten sie auch eine führende Rolle in den entsprechenden Ausschüssen des Bundestages. So übernahm der Finanzexperte der Fraktion, Hugo Scharnberg, den Vorsitz im Ausschuß für Geld und Kredit und der Sozialpolitiker Josef Arndgen wurde stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik. Beide gehörten dem Fraktionsvorstand zumindest zeitweise an.

Ebenfalls Beachtung finden die Abgeordneten, die als Vertreter einer bestimmten Gruppe im Bundestag agieren, die *Lobbyisten*. Volksparteien wollen breite Wählerschichten ansprechen und möglichst wenige Gruppen verprellen. Eine breite Gefolgschaft ist deshalb ein Pfund, mit dem sich auch in der Fraktion gut wuchern läßt. Eine Meisterschaft darin entwickelte Linus Kather, der sich unermüdlich für die Vertriebenen in die Bresche warf. Er übernahm auch den Vorsitz des entsprechenden Bundestagsausschusses; ein Sitz im Fraktionsvorstand blieb ihm jedoch versagt. Auf leisere, wenn auch nicht weniger erfolgreiche Art konnte Detlev Struve in der Unionsfraktion die Interessen der Landwirtschaft wahren.⁸ Stets Gehör erhalten die Vertreter großer Gruppen wie der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer, die in den Unionsparteien zum Teil auf eigenständige Vereinigungen wie die Sozialausschüsse zurückgreifen können.

Einfluß nehmen können ebenfalls Fraktionsmitglieder, die einen besonderen Rückhalt in der Partei besitzen, beispielsweise als Vorsitzende eines Landesverbandes, oder ein Amt in der Regierung bekleiden.

Wer sich in einer konkreten Situation durchsetzt, hängt von den Konstellationen und Interessenlagen ab. Insgesamt scheint aber der institutionelle Faktor, eine Position in der Fraktionsführung, gleichmäßigeren Einfluß zu

7 Vgl. die Protokolle der CDU/CSU-Fraktionssitzungen vom 1. und 28. Okt. 1952.

8 Vgl. Hermann GLÜSING, »Dor warr ik mi um kümmern, Heide 1976, S. 85.

garantieren, da er weniger von konkurrierenden Interessen bestritten wird, als eine herausgehobene persönliche Stellung, wenngleich letztere wiederum die Chancen auf einen Platz in der Fraktionsführung erhöht. Vielfältige Gründe können daneben allerdings ein Aufrücken in den Vorstand bewirken. Bei der CDU/CSU-Fraktion gilt es besonders, verschiedene Strukturelemente der Parteianhängerschaft auszubalancieren.⁹

Eine ausdifferenzierte Organisation kann das Auseinanderfallen der Fraktion in konkurrierende Einzelteile bewirken, aber auch integrativ wirken: Abgeordnete mit ähnlichem sozialen Profil oder gleichgerichteten Interessen werden zusammengeführt und erhalten ein Forum, auf dem sie sich artikulieren können. Damit können sie weitgehend an die Fraktion gebunden werden.¹⁰ Bedeutend für den Zusammenhalt einer aus vielen Gruppen bestehenden Fraktion ist weiterhin die Fraktionsdisziplin, die, wie schon Pridham betont,¹¹ auch dann vorhanden ist, wenn dies nach außen hin bestritten wird und nicht formell geregelt ist, denn in der Praxis werden sich die Abgeordneten auch den ungeschriebenen Regeln der Fraktion beugen, um ihren Verbleib in der Fraktion und ihre Wiederwahl nicht zu gefährden.¹² Schließlich ist aber auch jedem Abgeordneten klar, daß die Fraktion nur einigermaßen geschlossen ihre Ziele erreichen und damit die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann. Die Fraktionen der großen Parteien müssen deshalb den Balanceakt schaffen, eine möglichst große Fraktionsdisziplin herzustellen und gleichzeitig die Möglichkeit zu Initiativen von einzelnen Abgeordneten oder Gruppen zu erhalten, wodurch diese ihre Interessen in der Fraktion vertreten sehen und fester an sie gebunden werden.

Als Indikator für die Geschlossenheit der Fraktionen wird üblicherweise das Verhalten der Fraktionen bei namentlichen Abstimmungen im Bundestag herangezogen.¹³ Bei der Analyse dieser Abstimmungsergebnisse läßt sich für die frühen Jahre des Bundestages feststellen, daß in der SPD-Fraktion eine erheblich größere Disziplin herrschte als in der Unionsfraktion.¹⁴ Mit

9 Vgl. Wolfgang SCHROEDER, *Die CDU im Spiegel neuer Studien und alter Quellen*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1 (1995), S. 122.

10 Vgl. Gerhard SCHULZ, *Die CDU – Merkmale ihres Aufbaus*, in: *Parteien in der Bundesrepublik* (Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft, Bd. 6), Stuttgart-Düsseldorf 1955, S. 140.

11 Vgl. G. PRIDHAM (wie Anm. 6), S. 78 f.

12 Nach den Forschungen Saalfelds scheint nonkonformes Verhalten allerdings kein Ausschlußgrund für eine Wiederwahl zu sein. Vgl. Thomas SAALFELD, *Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990)*, Opladen 1995, S. 290-308.

13 Vgl. Heinz MARKMANN, *Das Abstimmungsverhalten der Parteifractionen in deutschen Parlamenten* (Parteien-Fractionen-Regierungen. Eine Schriftenreihe für die Wissenschaft von der Politik, Bd. 5), Meisenheim am Glan 1955, und Th. SAALFELD (wie Anm. 12).

14 Vgl. H. MARKMANN (wie Anm. 13), S. 134 f.

ihrem Verzicht auf geschlossenes Auftreten in jedem Einzelfall liefert die CDU/CSU-Fraktion nach außen hin kein monolithisches Bild. Damit erkaufte sie sich jedoch die Integration von vielen unterschiedlichen Teilgruppen. Dennoch wird bei wichtigen Entscheidungen die Fraktionsdisziplin wirksam. So stimmte trotz heftiger Diskussionen und ungeachtet der Informationspolitik der Regierung nur der Abgeordnete Matthias Mehs gegen den Generalvertrag und den EVG-Vertrag.¹⁵ Die Koordinations- und Schlichtungsaufgabe zwischen den einzelnen Gruppen der Fraktion obliegt im Regelfall der Fraktionsführung, was im Ergebnis deren Vormachtstellung stärkt, falls sie die Funktion zur allgemeinen Zufriedenheit ausübt.

Fraktion und Partei sind formell eigenständige Organisationen, hängen faktisch aber in vielfältiger Weise voneinander ab. Zwar beeinflussen die Parteiverbände maßgeblich die Aufstellung der Kandidaten für den Bundestag. Die Fraktionen sind aber kein bloßes Produkt und damit Handlanger der Parteien, sondern entwickeln rasch ein eigenes Bewußtsein und Selbstwertgefühl.¹⁶ Elementar dabei ist die praktische Erfahrung, direkten politischen Einfluß nehmen zu können. Mit ihrer Gestaltungsmöglichkeit macht sich die Fraktion für die Partei unentbehrlich. Nach den Wahlen hat die Partei nur noch begrenzt Einfluß auf die Fraktion. Diese kann politische Entscheidungen treffen und Positionen im Parlament und darüber hinaus besetzen, also Karrierechancen für die Mitglieder der Partei vermitteln. Aufgrund dieser Funktionen in einem festen institutionellen Rahmen kann die Fraktion ein Gegengewicht zur Partei bilden, die bei der politischen Gestaltung auf sie angewiesen ist.

Für die CDU/CSU läßt sich eine starke personelle Verflechtung von Partei und Fraktion feststellen.¹⁷ Insofern verwundert es nicht, daß die Koordinierung zwischen Fraktion und Partei in der ersten Wahlperiode recht reibungslos verlief. Größere Konflikte sind nicht überliefert. Die Eigenständigkeit der Fraktion war dem Anschein nach bei der Union

15 Vgl. das Abstimmungsergebnis in: *Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte*, 1. Wahlperiode, 255. Sitzung am 19. März 1953, S. 12363 ff.

16 Vgl. von Brentano vor dem 4. Parteitag der CDU 1953, zitiert in: Ernst DEUERLEIN, *CDU/CSU 1945-1957. Beiträge zur Zeitgeschichte*, Köln 1957, S. 150.

17 Für die CDU/CSU-Fraktion ergibt sich folgendes Bild: Von den 17 hohen Parteifunktionären (Vorsitzende oder stv. Vorsitzende von Landesverbänden oder CDU-Vereinigungen), die als Abgeordnete in den Bundestag gewählt worden waren, bekleideten allein sieben zumindest zeitweise einen Vorsitzendenposten in der Fraktion, insgesamt zwölf saßen im Fraktionsvorstand. Nur zwei dieser Parteifunktionäre traten nie im Fraktionsvorstand auf. Umgekehrt gehörten vom 1950 gewählten Parteivorstand der CDU, der 26 Personen umfaßte, etwas mehr als die Hälfte, nämlich 14, auch der Fraktion an, darunter die Vorsitzenden Adenauer, Holzapfel und Kaiser. Der Fraktionsvorsitzende erhielt qua Amt eine Stimme im Parteivorstand, aber auch seine Stellvertreter gehörten dem Vorstand an. Insgesamt waren 8 der 14 Fraktionsvertreter im Parteivorstand auch Mitglied des Fraktionsvorstandes.

stark ausgeprägt. Das lag wohl an den Gegebenheiten, unter denen sich die Fraktion konstituierte: 1949 gab es auf christlich-demokratischer Seite keine Bundespartei. Gegenüber den Landes- und Zonenverbänden der Union verfügte die Bundestagsfraktion über ein erhebliches Gewicht und große Freiräume, sofern sie die Parteiverbände angemessen berücksichtigte. Deshalb wurde die CDU/CSU-Fraktion zur Fraktion des institutionalisierten Proporz: Bis in die obersten Ebenen hinein wurde auf ein ausgewogenes Verhältnis im konfessionellen, landsmannschaftlichen und berufsständischen Bereich geachtet.¹⁸ Das Gewicht der Fraktion änderte sich jedoch auch nach der Gründung der Bundespartei 1950 nicht grundlegend, da die Organisation der Partei sich nur langsam entwickelte. Dies wurde von der Fraktion sogar beklagt, da sie sich von dieser Seite Unterstützung erhoffte.¹⁹

Naturgemäß gibt es zwischen Bundesregierung und Regierungsfraktion eine enge Verflechtung, wählt doch der Bundestag den Bundeskanzler. Dabei kann die dominierende Fraktion im Einvernehmen mit den Koalitionsfraktionen den aussichtsreichsten Kandidaten aus ihren eigenen Reihen bestimmen. Im hier behandelten konkreten Fall des ersten Bundeskabinetts waren neben dem Kanzler auch die meisten Minister Mitglied der CDU/CSU-Fraktion.²⁰ Die institutionelle Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Regierung ist in weiten Teilen strukturell vorgegeben. Die Regierungsfaktionen haben die Politik des Kabinetts zu tragen, sie nach außen zu vertreten und Kritik an ihr aufzufangen. Erfüllt die Fraktion diese Funktion nicht, hat die Regierung ihre Basis verloren.²¹ Das bedeutet für die Fraktion, daß sie in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist: Sie muß bei ihren Äußerungen und Forderungen darauf achten, daß sie realisierbar sind und der Regierungspolitik nicht diametral entgegenstehen. Dennoch dürfte im allgemeinen die Bilanz der Kooperation für die Fraktion positiv ausfallen: Sie kann ihre Interessen mit größter Aussicht auf Durchsetzung einbringen und aus ihren Reihen wichtige Posten besetzen.

18 Vgl. W. SCHROEDER (wie Anm. 9), S. 122. Mit Kaiser und Albers war fast ununterbrochen ein Vertreter der Arbeitnehmerschaft im Fraktionsvorstand vertreten, seit 1952 mit Schröder ebenfalls ein Exponent des Unternehmerflügels. Die CSU stellte selbstverständlich einen stv. Vorsitzenden (Schäffer, dann Strauß), aber auch alle bislang nicht genannten Fraktionsvorsitzenden nahmen Führungspositionen in großen Landesverbänden ein. Die konfessionelle Zusammensetzung der Fraktionsführung war ausgewogen.

19 Vgl. das Schreiben von Brentanos an Adenauer vom 16. Juni 1951, Bundesarchiv Koblenz (BA), NL 239 (von Brentano)/154.

20 Von den neun CDU/CSU-Ministern waren anfangs vier, nämlich Heinemann, Lukaschek, Niklas und Schuberth, nicht Mitglied der Fraktion. Das Verhältnis verbesserte sich noch weiter durch den Eintritt Lehrs für Heinemann und den Gewinn eines Mandats durch Niklas.

21 So ist es der Regierung Schmidt 1982 ergangen.

Im konkreten Fall sah das Verhältnis folgendermaßen aus: Der erste Bundeskanzler traf Entscheidungen nicht mit festen und bestehenden Gremien, also in einem institutionalisierten Rahmen, sondern zog von Fall zu Fall einige wenige, wechselnde Berater hinzu.²² Zu diesem Personenkreis gehörten auch einzelne Abgeordnete, deren Wissen und Urteil er schätzte. Oder er zog sie hinzu, weil er sich ihrer Anhängerschaft in Fraktion oder Partei versichern wollte. Diese Vorgehensweise benachteiligte die Fraktion als ganzes, indem sie sie von einer kontinuierlichen Einflußnahme abschnitt. Wenn auch von offizieller Seite betont wurde, daß die Zusammenarbeit von Fraktion und Regierung in großer Übereinstimmung verlaufe,²³ läßt sich in der Fraktion doch immer wieder Unmut mit dem Regierungsstil feststellen. Wie ein roter Faden zieht sich durch die Protokolle der Fraktionssitzungen und Fraktionsvorstandssitzungen die Klage darüber, daß die Fraktion zu wenig oder zu spät an Entscheidungen beteiligt werde.²⁴ Die Fraktion protestierte beim Kanzler und pochte – oft erfolglos – auf ihr Recht auf Mitsprache.²⁵

22 Vgl. insbesondere Jürgen DOMES, *Mehrheitsfraktion und Bundesregierung. Aspekte des Verhältnisses der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten Deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer* (Politische Forschungen, Bd. 5), Köln-Opladen 1964, S. 162-165, der diesen Kreis untersucht, sowie Jost KÜPPER, *Die Kanzlerdemokratie. Voraussetzungen, Strukturen und Änderungen des Regierungsstiles in der Ära Adenauer* (Europäische Hochschulschriften, Reihe 31, Bd. 79), Frankfurt/Main-Bern-New York 1985, S. 89-121, und G. PRIDHAM (wie Anm. 6), S. 72.

23 Vgl. die Reden des Fraktionsvorsitzenden von Brentano auf den Parteitag der CDU 1951 und 1952. Vgl. *Zweiter Parteitag der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands. Karlsruhe, 18.-21. Oktober 1951*, hrsg. v. der CDU Deutschlands, Bonn 1951, S. 47-59, und *Dritter Parteitag der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands. Berlin, 17.-19. Oktober 1952*, hrsg. v. der CDU Deutschlands, Bonn 1952, S. 135-137.

24 Vgl. auch Eugen GERSTENMAIER, *Streit und Friede hat seine Zeit. Ein Lebensbericht*, Frankfurt/Main-Berlin-Wien 1981, S. 310 f., und Ernst MÜLLER-HERMANN, *Eines Menschen Weg und Zeit. Ein Politikerleben von 1946 bis 1984*, in: *Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Aufzeichnungen und Erinnerungen*, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Bd. 6, Boppard 1989, S. 295.

25 Schon in der Anfangsphase ihrer Arbeit konstituierte die Fraktion einen Ausschuß, der Einfluß auf den personellen Aufbau der Bundesministerien nehmen sollte. Der Kanzler nahm den Ausschuß nach anfänglichen Zusagen, ihn zu berücksichtigen, jedoch nicht weiter zur Kenntnis, worauf er noch im Oktober 1949 seine Arbeit einstellte. Vgl. die entsprechenden Protokolle der Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen vom September und Oktober 1949 sowie Arnulf BARING, *Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich von Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949-1964*, Hamburg 1974, S. 36-38, und Udo WENGST, *Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland* (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 74), Düsseldorf 1984, S. 149. Der heftigste Konflikt zwischen Kanzler und Fraktion entbrannte jedoch im Fall des Deutschlandvertrages und des damit gekoppelten EVG-Vertrages. Noch wenige Tage vor der Paraphierung der Verträge kannten weder die Fraktion noch ihr Vorsitzender den Text der Verträge, obwohl von Brentano ihn schon mit deutlichen Worten angemahnt hatte. Hier ging der Fraktionsvorsitzende so weit, dem Kanzler zu erklären, bei dieser

Auch wenn es der CDU/CSU-Fraktion gelang, Druck auf die Regierung oder den Kanzler auszuüben und ihre inhaltlichen Vorstellungen durchzusetzen, so änderten dies nichts daran, daß sie sich in der Regel vom Kanzler übergangen fühlte. Von der Übernahme der politischen Führung²⁶ war die Fraktion in den ersten Jahren der Bundesrepublik weit entfernt. Eigenmächtige Vorstöße gegen den ausdrücklichen Willen der Regierung verliefen oft im Sand,²⁷ und von der Meinung Adenauers abweichende Positionen im personellen und inhaltlichen Bereich konnte die Fraktion selten allein durchsetzen.²⁸

Insgesamt fiel es der Fraktion schwer, sich gegenüber der Regierung zu behaupten. Versuche, die eigene Stärke massiv gegen Kabinettsmitglieder auszuspielen,²⁹ können wohl eher als Rhetorik betrachtet werden, wenn sie auch ein bezeichnendes Licht auf das Selbstbewußtsein der Fraktion werfen. Dem Kanzler gelang es dabei häufig, die Rolle des Schlichters zwischen Kabinett und Fraktion einzunehmen,³⁰ wodurch das Unterordnungsverhältnis zusätzlich betont wurde. Im Ergebnis setzte sich die Fraktion kaum gegen seinen Willen durch, weder initiativ noch in der Bestrebung, von ihm getroffene politische Zielsetzungen abzuändern, sei es, weil sie es nicht

Sachlage könne er die Gefolgschaft der Regierungsfraktion im Bundestag nicht garantieren; vgl. das Schreiben von Brentanos an Adenauer vom 6. Mai 1952, abgedruckt in: BARING, *Bundeskanzler* (siehe oben), S. 97 f., und das Protokoll der Fraktionssitzung vom 2. Mai 1952.

26 Vgl. G. KRETSCHMER (wie Anm. 2), S. 118 f.

27 So im Fall der Mitbestimmung: Die Fraktion brachte zwar zum Ärger des Bundeskanzlers und des Bundesarbeitsministers im Mai 1950 geschlossen einen Antrag zur Mitbestimmung ein, der dann aber bis zur Regelung der Mitbestimmung in der Montanindustrie zurückgestellt wurde. Vgl. A. BARING, *Bundeskanzler* (wie Anm. 25), S. 42-49, sowie *Montanmitbestimmung. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951*, bearb. v. Gabriele MÜLLER-LIST (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 4. Reihe, Bd. 1), Düsseldorf 1984, S. XLVII-XLIX, und die entsprechenden Fraktions- und Fraktionsvorstandssitzungen von 16. und 17. Mai 1950 und vom 16. März 1951.

28 Die Fraktion konnte Hilpert als Vorstand der Bundesbahn nicht gegen Verkehrsminister Seebohm durchsetzen (vgl. die Behandlung in der Fraktion und deren Vorstand am 6. Nov. 1951, 15. und 17. Januar, 25. März und 1. April 1952), und Neumayer wurde Wohnungsbauminister, obwohl die CDU/CSU-Fraktion Bedenken gegen ihn geltend machte und sich sogar bereits mit Adenauer auf einen anderen Kandidaten, Preusker, geeinigt hatte. Vgl. das Schreiben von Brentanos an Adenauer vom 17. Juli 1952, BA NL 239 (von Brentano)/155. Erfolgreich war die Fraktion beispielsweise bei der Verhinderung der von Adenauer geplanten Umwandlung des Marshallplan-Ministeriums in ein Bundesministerium für europäische Zusammenarbeit, die in der ersten Wahlperiode schließlich ganz unterblieb; vgl. A. BARING, *Bundeskanzler* (wie Anm. 25), S. 108-115.

29 In der Fraktionssitzung am 16. März 1951 entgegnete von Brentano Adenauer auf einen entsprechenden Hinweis, daß die Minister, die den ausgehandelten Kompromiß in der Frage der Mitbestimmung nicht mehr tragen wollten, das Kabinett verlassen müßten.

30 So als die Fraktion mit Minister Seebohm um die Besetzung des Direktorpostens der Deutschen Bundesbahn kämpfte (Schreiben von Brentanos an Adenauer v. 26. März 1952, ACDP VIII-001-292/7).

konnte oder weil sie es der politischen Sache wegen nicht auf einen Konflikt mit Adenauer ankommen lassen wollte.

Das persönliche Verhältnis des Kanzlers zu den führenden Köpfen der Fraktion war einer der Gründe dafür, daß die Fraktion gegen die Unterordnung unter den Willen Adenauers nicht aufbegehrte.³¹ Die gemeinsame Sache und der Erfolg der Regierung, der sich auch in den Wahlergebnissen widerspiegelte, ließen die Fraktion diese Beziehung ertragen. Sie behielt stets den guten Willen zur Zusammenarbeit.³² Nur gelegentlich kam es zu Irritationen, wenn Entscheidungen über die Fraktion hinweg getroffen wurden.

Einen nicht zu unterschätzenden Anteil daran, daß das Einvernehmen zwischen Kanzler und Fraktion trotz der nicht abgestellten Mängel erhalten blieb, ist schließlich sicher auf die Person des Fraktionsvorsitzenden zurückzuführen. Selbst in den Beraterzirkel um Adenauer integriert, fungierte er eher als Mittler zwischen den beiden Sphären denn als leidenschaftlicher Vertreter der Fraktionsinteressen.³³

Die Fraktion allerdings lediglich als Sprachrohr des Bundeskanzlers zu bewerten, geht an den Gegebenheiten vorbei. Wenn auch Adenauer unbestreitbar die Fraktion dominierte, so war sie doch nicht sein willfähiges Instrument. Sie besaß durchaus das Selbstbewußtsein, eigene Positionen zu vertreten. Machtkämpfe bis zum letzten gab es jedoch nicht. Aufgrund vieler Faktoren – dazu gehören persönliche wie seine Autorität – konnte sich Adenauer gewöhnlich durchsetzen und auch über die Fraktion hinweg Entscheidungen treffen. Das hinterließ zwar Mißmut, am Ende aber fanden beide Seiten im Bewußtsein der gegenseitigen Abhängigkeit doch zueinander.

Die letzten Ausführungen zeigen, wie stark der Handlungsspielraum der Fraktion von persönlichen Beziehungen und dem Gewicht einzelner Protagonisten auf der politischen Bühne beeinflußt werden kann. Der zweite Faktor, der das Erscheinungsbild und die Rolle der Fraktionen im Bundestag entscheidend prägt, ist ihre strukturelle Einbettung in das politische System der Bundesrepublik. Sie erlaubt den anderen politischen Akteuren nicht,

31 Vgl. Eugen GERSTENMAIER, *Adenauer und die Macht*, in: *Konrad Adenauer und seine Zeit*, Bd. 1: *Beiträge von Weg- und Zeitgenossen*, hrsg. v. Dieter BLUMENWITZ/Klaus GOTTO/Hans MAIER/Konrad REPGEN/Hans-Peter SCHWARZ, Stuttgart 1976, S. 47.

32 Am 5. Januar 1953 bat von Brentano den Kanzler höflich, doch eine der nächsten Vorstandssitzungen zu besuchen oder zumindest eine Rücksprache mit dem Fraktionsvorstand zu ermöglichen; BA NL 239 (von Brentano)/155.

33 Vgl. Günter HENLE, *Weggenosse des Jahrhunderts. Als Diplomat, Industrieller, Politiker und Freund der Musik*, Stuttgart 1968, S. 125, und A. BARING, *Außenpolitik* (wie Anm. 6), S. 175 f.

die Fraktion im Prozeß der politischen Entscheidungsfindung zu übergehen. Nur in Zusammenarbeit mit den Fraktionen haben z.B. Gesetzesvorlagen eine Chance auf Durchsetzung. Außerdem stärkt der Akt ihrer Kreation, der freiwillige Zusammenschluß aus freien und allgemeinen Wahlen hervorgegangener Mandatsträger, die Fraktion derart, daß sie auch unter Druck ihre Eigenständigkeit wahren kann. Es ist den Fraktionen aber auch bewußt, daß sie *allein* keine Entscheidungen durchsetzen können. Kompromißbereitschaft ist deshalb immer wieder gefordert. Trotz – oder vielleicht wegen – aller Interdependenzen stellen die Fraktionen im parlamentarischen Leben eine ernstzunehmende politische Kraft dar.

2. Die Fraktionsarbeit im Spiegel der Fraktionsakten

Die Fraktion ist ein wesentlicher Motor der parlamentarischen Arbeit mit verschiedenen inneren Zentren. Trotz vielfältiger Abhängigkeiten besitzt sie ein Eigengewicht, das ihr selbständiges Handeln ermöglicht. Daher ist aus Sicht des Historikers die Frage berechtigt, inwieweit sich die konkrete Arbeit der Fraktion in ihrem Schriftgut niedergeschlagen hat und überliefert ist. Zu fragen ist weiter, inwieweit sich aus den hinterlassenen Akten ein realistisches Bild der Fraktionsarbeit rekonstruieren läßt. Der folgende Überblick über die Materialien der CDU/CSU-Fraktion soll darauf eine Antwort geben. Die Akten der im Mittelpunkt stehenden ersten Wahlperiode werden dabei auch inhaltlich Berücksichtigung finden.

Die Akten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion befinden sich im Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) der Konrad-Adenauer-Stiftung in Sankt Augustin bei Bonn (Signatur ACDP VIII-001). Die Zugänglichkeit im ACDP ist benutzerfreundlich. Im allgemeinen wird innerhalb der bestehenden allgemeinen Benutzungsfristen von Archivalien großzügig und formlos Einsicht gewährt. Das ist nicht selbstverständlich. So ist die Nutzung der Fraktionsakten im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn (ASD) und im Archiv für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung in München (ACSP) von einer Erlaubnis der Fraktion bzw. Landesgruppe abhängig.

Vor der Beschreibung soll eine Beobachtung erwähnt werden, die sich auf den Bestand insgesamt bezieht: Die Menge des überlieferten Materials nimmt mit den Jahren enorm zu. Gerade aus den Anfangsjahren sind nur spärliche Bestände vorhanden, wofür mehrere Gründe verantwortlich sind: Es gab nur einen rudimentären Apparat für die Fraktion, die meiste Arbeit erledigten die Abgeordneten selbständig. Außerdem gab es keine Stelle, die Altakten aufbewahrt hätte – also wurden sie kurzerhand vernichtet, wenn sie nicht mehr gebraucht wurden und Platz geschaffen werden mußte. Die

Materialfülle wächst mit fortschreitender Zeit und erreicht eine große Dichte ab dem Zeitpunkt, von dem an das Archiv begann, systematisch die Akten der Fraktion zu sammeln.

Als wichtigster Bestandteil der Fraktionsakten müssen die Protokolle der Fraktionssitzungen gelten.³⁴ In den Fraktionssitzungen wird letztlich über die Politik der Fraktion entschieden, hier werden die Entscheidungen über die politischen Linien und tagespolitische Fragen getroffen. Wenn auch andere Gremien und Personen einflußreiche Stellungen einnehmen, so müssen sie sich doch dem Votum der Vollversammlung der Fraktion unterordnen.

Die Erscheinungsform der Protokolle von Fraktionssitzungen ist uneinheitlich und wechselt je nach Bedeutung der in der Sitzung behandelten Themen und nach Stil des Protokollanten erheblich. Zum Teil handelt es sich um magere Ergebnisprotokolle, es gibt aber auch Sitzungen, von denen ausführliche Verlaufsprotokolle angefertigt worden sind, die es erlauben, den Gang der Diskussion detailliert zu verfolgen. Ab dem Ende der sechziger Jahre wechselt der Charakter der Protokolle völlig, denn nun gingen die Fraktionen dazu über, die Sitzungen auf Tonband aufzuzeichnen.

Für die hier betrachtete erste Wahlperiode liegen nur wenige Protokolle von Fraktionssitzungen vor, die den – überaus bedeutsamen – Zeitraum vom Beginn der parlamentarischen Tätigkeit in Bonn bis zum Februar 1950 abdecken. Die folgenden Protokolle bis ins Frühjahr 1954 müssen als verschollen gelten. Sie fehlen in der chronologischen Reihenfolge, und auch intensive Nachforschungen seitens des ACDP konnten keine Informationen über ihren Verbleib hervorbringen. Diese Tatsache wirft ein bezeichnendes Licht auf die Art, wie das Fraktionsbüro selbst mit seinen Altbeständen umgegangen ist, und stellt die Forschung vor große Probleme, die für diese Fehlzeiten auf Ersatzüberlieferungen und Funde von Splittern in anderen Beständen, etwa in Nachlässen, oder auf Presseberichte angewiesen ist.

Die überlieferten Protokolle von Fraktionssitzungen dieses engen Zeitraumes variieren sehr stark in ihrem Umfang. Sie sind zwischen einer und sechzig Schreibmaschinenseiten lang. Je nach Ausführlichkeit erlauben sie gut oder weniger gut, den Gang der Diskussionen nachvollziehen. Den umfangreicheren Niederschriften läßt sich durchaus ein Bild über die Stimmungen innerhalb der Fraktion entnehmen. Im allgemeinen geben allerdings eher die Mitschriften von Sitzungsteilnehmern derartige Stimmungslagen wieder. Geführt wurden die Protokolle vom Sekretär der Fraktion, Arnim Hellbach, der von der Fraktion des Frankfurter Wirtschaftsrates übernommen worden war.

34 ACDP VIII-001-1006 ff.

Inhaltlich stehen die Protokolle ganz im Zeichen des Neuaufbaus des parlamentarischen Lebens und des Beginns einer planmäßigen Bundespolitik. Es ging in den Sitzungen zunächst um die Besetzung der Schlüsselpositionen des Staates, d. h. in erster Linie um die Koalitions- und Regierungsbildung und damit im Zusammenhang stehend die Einigung auf einen Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten. Dabei handelte es sich nicht nur um Personalfragen, die Erörterungen waren gerade in dieser Initialphase stets aufs engste mit prinzipiellen politischen Überlegungen und Grundsatzentscheidungen verbunden. Deshalb gelang es der Fraktion häufig erst nach langen Diskussionen, sich auf eine Entscheidung zu einigen, da sie zudem divergierende Interessen in ihrem Innern ausgleichen mußte. Zu ihrer zweiten Aufgabe gehörte, sich selbst zu organisieren, sich mit den anderen Fraktionen auf die Konstituierung parlamentarischer Gremien zu einigen und diese schließlich zu besetzen. Insbesondere die Auswahl der Mitglieder für die Bundestagsausschüsse nimmt in den Fraktionsprotokollen großen Raum ein. Weiter beschäftigte die Fraktion zu Anfang der Wahlperiode und in ihrem weiteren Verlauf immer wieder die Zusammensetzung des Vorstandes sowie die Schaffung einer Arbeitsordnung und verschiedenster Arbeitsgremien.

Die Fraktion hatte aber nicht die Muße, sich zunächst auf die organisatorischen Fragen zu konzentrieren. Es standen sogleich gewichtige politische Fragen im Raum, zu denen Positionen erarbeitet werden mußten. In der Innenpolitik mußte beispielsweise entschieden werden, ob Bonn oder Frankfurt Regierungssitz werden sollte – eine Entscheidung, bei der aus regionalen Interessen ein einheitliches Votum der Fraktion nur schwerlich zu erwarten war. Auch die Positionierung der Bundesrepublik gegenüber den Alliierten stand bereits im November 1949 auf der Tagesordnung der Fraktion, als Adenauer mit den Hohen Kommissaren das Petersberger Abkommen verhandelte. Bei diesem Thema kam es zu den ersten erheblichen Auseinandersetzungen mit der SPD, was die Fraktion nicht nur beschäftigte, sondern auch im Zusammenhalt bestärkte.

Ergänzt werden die Protokolle der Fraktionssitzungen durch Niederschriften von Sitzungen des Fraktionsvorstands, der die Arbeit großer Fraktionen organisiert.³⁵ Sie liegen für die erste Wahlperiode in der Form von Ergebnisprotokollen durchgängig vor. Nur in Ausnahmefällen lassen sich daraus Rückschlüsse auf gegensätzliche Meinungen oder kontroverse Diskussionen ziehen. Das ist für den Historiker gerade bei der Bedeutung, die dem Fraktionsvorstand als Leitungsgremium zukommt, bedauerlich, da hier auch versucht wurde, innere Divergenzen frühzeitig aus dem Weg zu

35 ACDP VIII-001-1501 ff.

räumen. Aber für den zeitgenössischen Bedarf, Entscheidungen nachprüfbar festzuhalten, war diese Art der Protokollierung ausreichend.

Der Fraktionsvorstand tagte häufiger als die Gesamtfraktion und traf sich regelmäßig vor dem Fraktionsplenum. Er organisierte die Arbeit der Fraktion und traf insbesondere die Vorentscheidungen über die Tagesordnungen der Fraktionsvollversammlungen. Alle von der Fraktion oder einzelnen Fraktionsmitgliedern vorbereiteten Anträge mußten laut Arbeitsordnung der Fraktion zunächst im Fraktionsvorstand beraten werden. Somit durchliefen ihn alle relevanten Tagesordnungspunkte, die, wenn hier eine Haltung eindeutig vorherrschte, die Gesamtfraktion nicht mehr unbedingt beschäftigten. Somit besaß der Vorstand die Möglichkeit, die Informationen zu filtern, die die Fraktion erreichten.

Inhaltlich beschäftigte sich insbesondere der Fraktionsvorstand mit der gesamten Palette der in der Fraktion zu behandelnden Themen. Zu den anstehenden Fragen zog er häufig die Experten der Fraktion hinzu, damit ihr Sachverstand berücksichtigt werden konnte. An den meisten Sitzungen des Fraktionsvorstandes nahmen auch Gäste teil. Leider steht die zeitliche Dauer der einzelnen Fraktionsvorstandssitzungen in einem krassen Mißverhältnis zur Länge der Protokolle, die zwei Schreibmaschinenseiten selten übersteigt, auch wenn der Vorstand viele Stunden tagte.

Für die späteren Jahre liegen als dritte Protokollgruppe die Mitschriften der Sitzungen von in der Fraktion gebildeten Arbeitskreisen vor, die ab 1953 offiziell bestehen. In ihnen wird die Beratung der im Bundestag zur Diskussion stehenden Punkte nach Politikfeldern geordnet wiedergegeben.

Neben dem zentralen Bestand der Protokolle von verschiedenen Gremien der Fraktion liegt im ACDP eine Fülle von Sachakten und Korrespondenzen zur Fraktion vor. Sie sind nach verschiedenen Ordnungsprinzipien abgelegt und zusammengefaßt. Im folgenden wird versucht, einen systematischen Überblick zu geben.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind hier zunächst die Bestände, die sich mit der Organisation der Fraktion selbst befassen. Die Materialien des Fraktionsbüros sind für die CDU/CSU-Fraktion im allgemeinen allerdings erst ab dem Jahr 1977 erhalten. Ältere Bestände liegen lediglich für die Finanzierung der Fraktion, ihre Arbeitsorganisation, ihre Personalentscheidungen bei der Besetzung von Gremien inner- und außerhalb des Bundestages sowie zur Strukturierung der Fraktion vor. Gerade letzteres ist für die weitere Nutzung der Fraktionsakten vorteilhaft, da die Sachakten entweder nach der strukturellen Untergliederung der Fraktion oder in wenigen Fällen nach der Gliederung des Bundestages geordnet sind. Deshalb ist es wichtig, über die Organisation der Fraktion orientiert zu sein und auch besonders Umorganisationen der Fraktionsarbeit, wie sie bei der CDU/CSU-Fraktion 1969 und 1980 stattgefunden haben, nachvollziehen zu können.

Sehr schmal ist in diesem Bereich die Überlieferung für die erste Wahlperiode. Hier haben nur zwei Auflistungen die Jahre überdauert, eine mit biographischen Angaben zu den Abgeordneten und eine zum Abstimmungsverhalten der Fraktion bei namentlichen Abstimmungen in der ersten Wahlperiode.³⁶ Zur Organisation der Fraktionsarbeit liegt nur ein Schreiben vor, das im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer Arbeitsordnung für die Fraktion steht. Die Arbeitsordnung selbst muß anderen Beständen entnommen werden.³⁷

Einen großen Teil des Fraktionsbestandes im Archiv für Christlich-Demokratische Politik macht die allgemeine Korrespondenz aus. Auch für diese Materialien gilt das Problem, daß die Altbestände sehr lückenhaft sind. Erst ab 1963 liegt der Schriftverkehr vollständig vor. Ohne Unterbrechung haben sich die Posteingangsbücher der Fraktion erhalten,³⁸ die für die meisten Nutzer der Akten uninteressant sein dürften, da aus ihnen nicht der Inhalt der Korrespondenz ersichtlich wird. Für manche Fragestellung, insbesondere für quantitative Auswertungen, können sie aber durchaus von Wert sein. Der umfangreiche Schriftwechsel verschafft, auch ohne daß der Schriftverkehr selbst vorliegt, einen Überblick, welche Verbindungen aus der Fraktion heraus bestanden und eventuell, wie sie genutzt wurden. Neben personellen Verschränkungen, die zu einem Teil bereits in den Personalentscheidungen betreffenden Unterlagen der Fraktionsorganisation ihren Niederschlag gefunden haben, wird so das Netz von formellen und informellen Beziehungen innerhalb der Fraktion, zu den Koalitionspartnern, zu den anderen Fraktionen des Bundestages, aber auch zur Partei und zu den verschiedensten Verbänden sichtbar. Die Korrespondenz erlangt damit einen Stellenwert unabhängig vom sachlichen Bezug, da Verbindungen aus der Fraktion heraus deutlich werden, die ihr nicht nur mehr Zugriff auf Informationen versprachen, sondern auch ihre Durchsetzungschancen im politischen Prozeß erhöhen konnten.

Diese Bemerkung zum Stellenwert des Schriftwechsels gilt nicht nur für den Bestand der Korrespondenz selbst, sondern auch für den zweiten größeren Bereich der Fraktionsmaterialien, die thematisch geordneten Bestände. Denn diese setzen sich vorwiegend auch aus dem Schriftwechsel zu den verschiedenen Betreffen zusammen. Die sachbezogenen Akten lassen sich nach drei Gruppen gliedern: 1. Akten, die nach Tätigkeiten oder Struktur der Fraktion zusammengefaßt sind, die sich also auf technische Aufgabengebiete oder bestimmte Organe der Fraktion beziehen; 2. Akten des

36 ACDP VIII-001-043/1 bzw. 373.

37 Die Arbeitsordnung wurde in der Fraktionssitzung am 12. Dezember 1950 angenommen. Sie ist erhalten im Nachlaß Henle, BA NL 384/71.

38 ACDP VIII-001-225/6.

institutionellen Bestandes, der nach Organisationen, mit denen die Fraktion in engem Kontakt stand, geordnet ist, und 3. die Gruppe der rein nach dem Betreff abgelegten Materialien.

1. Zur ersten Gruppe zählen Bestände, die sich auf die unterschiedlichsten Bereiche der Fraktionstätigkeiten beziehen. Dabei stehen auch die technischen Aufgaben im Mittelpunkt. Es geht z. B. um die Betreuung von Besuchergruppen, die Vorbereitung von Veranstaltungen und Auslandsreisen der Abgeordneten sowie um die Materialien eines in den 70er Jahren tätigen Planungsstabes der Fraktion, also eher um technische Fragen. Die frühesten Überlieferungen aus diesem Bereich datieren allerdings erst von 1954. Dem Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit ist weitergehend vor allem der Bestand zum Pressereferat der Fraktion gewidmet. Über die Einrichtung eines Pressereferates der Fraktion wurde schon im September 1949 diskutiert,³⁹ geschaffen wurde es schließlich im Mai 1951.⁴⁰ Zur Frühzeit ist aber auch in diesem Bestand kaum etwas erhalten. Es findet sich nur eine Presseerklärung Johannes Semlers zur Wirtschaftspolitik von 1951 und eine Erklärung von Ernst Müller-Hermann vom Dezember 1952, in der er seine Bedenken gegen den Deutschland- und den EVG-Vertrag äußert.⁴¹

Die Materialien des Pressereferates bilden den ersten nach Institutionen der Fraktion geordneten Aktenbestand und den einzigen, in dem sich Schriftstücke aus der ersten Wahlperiode erhalten haben. Als bedeutendster Institutionenbestand sind die Akten der 1953 eingerichteten Arbeitskreise zu nennen, in denen die wichtigsten Unterlagen zu den betreffenden Themenfeldern (1953-1961: I: Allgemeine und Rechtsfragen, II: Wirtschafts- und Landwirtschaftsfragen, III: Finanz- und Steuerfragen, IV: Sozialfragen, V: Auswärtige und Verteidigungsfragen) zusammengefaßt sind. Es handelt sich dabei um Materialien und Ausarbeitungen, die die Entscheidungen von Arbeitskreisen und zugehörige Korrespondenz, die insbesondere die Informationsbeschaffung und Versuche der Einflußnahme von außen verdeutlicht. Aber auch kleinere Fraktionsgremien haben einen schriftlichen Niederschlag hinterlassen. Hier sind das Europabüro sowie das Frauenreferat der Fraktion zu erwähnen. Die Bestände des Fraktionsvorsitzenden und des Geschäftsführers der Fraktion können ebenfalls hier subsumiert werden, sollen jedoch wegen ihrer Bedeutung weiter unten gesondert behandelt werden.

2. Der Bestand, der sich auf Gremien und Institutionen bezieht, mit denen die Bundestagsfraktion im Austausch stand, ist heterogen. Gerade

39 Vgl. das Protokoll der Fraktionssitzung v. 17. September 1949, abgedruckt in: *Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949*, bearb. von Udo WENGST (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 4. Reihe, Bd. 3), Düsseldorf 1985, S. 442.

40 Vgl. das Protokoll der Fraktionsvorstandssitzung am 21. Mai 1951, TOP 3.

41 ACDP VIII-001-471/3.

in diesem Bereich werden jedoch Verzahnungen und Kontakte auf hoher politischer Ebene besonders deutlich. Erneut handelt es sich bei dieser Überlieferung großteils um Korrespondenzen. Zunächst liegt der Schriftverkehr der Fraktion mit den anderen Fraktionen des Bundestages vor, der sich zum Teil auch auf die hinter den Fraktionen stehenden Parteien erstreckt. Ein eigener Bereich beschäftigt sich mit den Koalitionsverhandlungen von 1962, die sich als überaus schwierig erwiesen. Für die erste Legislaturperiode liegt in diesem Bestand auch ein Faszikel vor, der die Korrespondenz der Bundestagsfraktion mit einem Koalitionspartner in der Regierung, der Fraktion der Deutschen Partei, umfaßt. Sie beschäftigt sich einerseits mit technischen Details, die geklärt werden mußten, beispielsweise der Absprache von Ausschußbesetzungen. Andererseits enthalten sie Beschwerden unterschiedlichster Art, die die CDU/CSU gegenüber der DP etwa in bezug auf Äußerungen von DP-Fraktionsmitgliedern oder in bezug auf die Zusammenarbeit vorbrachte. Einen Austausch über im Bundestag anstehende Sachfragen sucht man hier ebenso vergeblich wie Hinweise oder gar Berichte von interfraktionellen Sitzungen, in denen wichtige Fragen im Koalitionskreis vorentschieden wurden, die also von enormer Bedeutung waren, aber nur äußerst spärlich dokumentiert sind.⁴²

Sodann gibt es einen Bereich von Akten, der sich auf die Organe des Bundestages, seine Organisation, die Ausschüsse sowie den Bundestagspräsidenten bezieht. Wie üblich fällt auch hier die Bilanz für unser Fallbeispiel mager aus. Für die Jahre 1949-1953 existiert nur ein Bestand zum Ältestenrat, in dem seine Sitzungsprotokolle unvollständig gesammelt sind.⁴³

Die Fraktionsakten enthalten jedoch nicht nur Bestände zu den Organen des Bundestages, sondern auch zu anderen Bundesorganen. So findet sich Material (vorwiegend Korrespondenz) zu den einzelnen Bundesministerien, zum Kanzleramt, zum Präsidialamt, zum Bundespresseamt, zum Bundesverfassungsgericht und zum Bundesrat, das jeweils die direkten Kontakte der Fraktion erhellt. Die Überlieferung setzt hier üblicherweise Mitte bis Ende der 50er Jahre ein. In die erste Wahlperiode zurück reicht einmal ein Schriftwechsel mit dem Kanzleramt zum aufgedeckten Dokumentendiebstahl aus dieser Behörde im Jahr 1951, zu dem die Unionsfraktion im Bundestag auch einen Untersuchungsausschuß beantragte.⁴⁴ Außerdem findet sich eine solch frühe Akte zum Bundesverfassungsgericht. Sie beschäftigt sich mit zwei Themenbereichen. Einmal enthält sie den Schriftwechsel zur Auswahl und Einsetzung von Richtern des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1951, einschließlich der überaus kritischen Kommentierung der

42 ACDP VIII-001-418/1.

43 ACDP VIII-001-479/1.

44 ACDP VIII-001-292/8.

Besetzung des Präsidentenamtes mit Hermann Höpker Aschoff. Sodann sind hier die Klageschriften von Mitgliedern der Bundestagsfraktion an das Bundesverfassungsgericht zum Deutschland- und EVG-Vertrag von 1952 archiviert, bereichert um Darlegungen führender Juristen der Fraktion und Korrespondenz dazu aus den Jahren 1952 und 1953.⁴⁵

Ein Teil der Fraktionsakten ist auch dem Verkehr zwischen der Bundestagsfraktion und der CDU-Bundespartei gewidmet. Zu hohe Erwartungen, was die thematische Vielfalt angeht, sind diesem Bestand gegenüber verfehlt, die vorhandenen Materialien verdeutlichen aber das Bemühen von beiden Seiten um eine inhaltliche Koordination. Die Überlieferung setzt erst 1959 ein. Aufschlußreiches Material über die Verzahnung von Partei und Fraktion muß für die ersten beiden Wahlperioden anderen Beständen entnommen werden. Gerade die gegenseitige Beeinflussung dieser beiden politischen Gruppierungen ist für das Verstehen der Geschichte der Fraktion aber unentbehrlich.

3. Der rein nach dem Sachprinzip geordnete Aktenbestand setzt erst spärlich mit der ersten Wahlperiode ein. Nur wenige Bände, so der zum Bundesnotenbankgesetz⁴⁶ und eine Sammlung von Geschäftsberichten der Deutschen Bundesbahn,⁴⁷ reichen in die Anfangsjahre der Bundesrepublik zurück. Das liegt einmal an der lückenhaften Überlieferung der Akten überhaupt, zum anderen aber auch daran, daß aufgrund einer noch wenig ausdifferenzierten Organisation des Fraktionsbüros auch Sachakten dem Bestand der leitenden Persönlichkeiten, dem Fraktionsvorsitzenden und dem Geschäftsführer, zugeordnet blieben.

Aufgrund ihrer zentralen Stellung innerhalb der Fraktion stellen die Bestände der Fraktionsvorsitzenden und Fraktionsgeschäftsführer einen Lichtblick im undurchsichtigen Gewirr von Kontakten und Entscheidungsvorbereitungen dar. Hier liefen die Fäden zusammen, die meisten Angelegenheiten gingen über deren Schreibtische. Da von beiden seit Beginn ihrer Tätigkeit (Heinrich von Brentano war seit 1949 Vorsitzender, Heinrich Krone wurde 1951 der erste Geschäftsführer der Fraktion) zumeist wenigstens ein Teil des Schriftverkehrs erhalten ist, lassen sich anhand dieser Akten bei systematischer Auswertung die Verbindungen der Fraktionsspitze ermitteln. Dabei darf hier wie allgemein im Zeitalter der Telekommunikation nicht vergessen werden, daß gerade bei informellen Kontakten das Telefon eine große Rolle spielt und der schriftliche Niederschlag nur einen Teil der Außenverbindungen widerspiegelt.

45 ACDP VIII-001-284/4.

46 ACDP VIII-001-292/5.

47 ACDP VIII-001-292/6.

Der Schriftwechsel von Brentanos ist ab 1953 erhalten, der Krones setzt 1952 ein. Er ist thematisch sehr weit gespannt und besteht zu einem großen Teil aus Eingaben an die Fraktion von Verbänden oder Einzelpersonen, die insbesondere zur Beratung anstehende Gesetzesvorhaben in ihrem Sinn beeinflussen wollten.

Wie bereits angedeutet, umfaßt der Bestand des Fraktionsvorsitzenden gerade für die Frühzeit auch Sachakten. Es handelt sich hierbei um Themen, die auch innerhalb der Fraktion für große Spannungen sorgten und bei denen die Fraktionsspitze einen Ausgleich vermitteln mußte, wie bei der Entscheidung über den Bundessitz⁴⁸ und die Bildung des Südweststaates.⁴⁹ Außerdem ist der energische Einsatz des Fraktionsvorsitzenden für eine Personalentscheidung im Sinne der Fraktion gegen die Bestrebungen der Regierung bei der Besetzung des Verwaltungsrates der Bundesbahn dokumentiert.⁵⁰

Die Beschreibung des Bestands der Akten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Archiv für Christlich-Demokratische Politik verdeutlicht zweierlei. Einmal dokumentieren die Materialien das Bemühen, Informationen und Sachverstand zusammenzutragen und Interessenlagen zu eruieren und an die Stellen zu vermitteln, bei denen schließlich Entscheidungen getroffen und politische Linien festgelegt werden. Seltener läßt sich der auf die Entscheidung folgende Akt nachvollziehen, wie die Fraktion in der parlamentarischen Arbeit oder außerhalb des Bundestages versuchte, ihre Beschlüsse durchzusetzen. Ein Gegenbeispiel ist allerdings bereits angesprochen worden: Es ist dokumentiert, wie die CDU/CSU-Fraktion 1952 vergeblich versuchte, ihrem Vorschlag für den Vorstand der Deutschen Bundesbahn Geltung zu verschaffen.⁵¹

Die Bedeutung der Bestände von Fraktionsvorsitzendem und Geschäftsführer unterstreicht aufs neue das Gewicht von Persönlichkeiten und persönlichen Verbindungen für die Fraktion. Aufgrund der geringen Dichte der Fraktionsakten gerade für die Anfangsphase der Arbeit im Deutschen Bundestag ergibt sich deshalb die Notwendigkeit, die Nachlässe der führenden Männer und Frauen der Fraktion, aber auch ihrer wichtigsten Gesprächspartner in Partei und Regierung zu betrachten, um ein zutreffendes Bild der Fraktionsarbeit zeichnen zu können.⁵² Augenfällig wird das für die erste Wahlperiode bei der Person des Fraktionsvorsitzenden. Zwar finden sich im Bestand der CDU/CSU-Fraktion einzelne Schreiben von Brentanos,

48 ACDP VIII-001-292/4.

49 ACDP VIII-001-303/3.

50 ACDP VIII-001-292/7.

51 Vgl. ebd.

52 Auf die große Bedeutung der Nachlässe hat Buchstab bereits hingewiesen. Vgl. Günter BUCHSTAB, *Parteiarchive in Europa I: Grundsätzliche Überlegungen*, in: *Historisch Politische Mitteilungen* 1 (1994), S. 215-221, hier S. 217 f.

einen zusammenhängenden Schriftverkehr aber mit dem Bundeskanzler und Parteivorsitzenden Adenauer, also der wichtigsten Außenverbindung für ihn und die Fraktion, sucht man hier vergebens. Er ist dennoch erhalten, befindet sich jedoch in den privaten Nachlässen von Brentanos und Adenauers.

Für die CDU/CSU-Fraktion der ersten Wahlperiode ist daneben der Nachlaß von Günther Henle im Bundesarchiv (NL 384) außerordentlich aufschlußreich. Henles eigener Registratur bei der Firma Klöckner ist es zu danken, daß alle Rundschreiben der Fraktion und die alltägliche Arbeit des Fraktionsbüros einen dauerhaften Niederschlag gefunden haben. Eingespannt zwischen hauptberuflicher Tätigkeit und Mandat unterhielt er einen umfangreichen Schriftverkehr mit dem Büro. Der Nachlaß zeigt außerdem, wie von Brentano versuchte, das Fachwissen dieses Experten für die Fraktion nutzbar zu machen und ihn in die Führungssequipe einzubeziehen, was nur formlos gelang, denn allen Ämtern entzog sich Henle mit der Berufung auf seine berufliche Inanspruchnahme.

Aufgrund der Position der Fraktionen als konstitutivem Element im politischen System der Bundesrepublik stellen ihre Materialien einen wichtigen Bestand dar, der hilft, Hintergründe der Politik transparenter zu machen. Eine abgerundete Vorstellung der Fraktionsarbeit läßt sich daraus aber nicht gewinnen, insbesondere nicht für die frühen Jahre der Bonner Republik. Verhältnismäßig gut dokumentiert sind die Entscheidungen und die Organisation der Fraktionen. Probleme bereiten die Bereiche Willensbildung oder Entscheidungsvorbereitung sowie die persönlichen Beziehungen im Innern und nach außen. Gerade Verhandlungen im Koalitions- oder interfraktionellen Rahmen sind so gut wie nicht dokumentiert. Ein vollständigeres Bild der Arbeit von Fraktion und der Fraktionsorganisation läßt sich nur mit Hilfe weiterer Quellenbestände ermitteln. Hier ist in erster Linie an die Nachlässe der Abgeordneten und ihrer Kontaktpersonen in Regierung und Parteien zu denken.