

Michael Weigl

# Die CSU

Akteure, Entscheidungsprozesse und Inhalte  
einer Partei am Scheideweg



Nomos

Schriftenreihe

Die politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland

Herausgegeben von

Univ.- Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

NRW School of Governance

Universität Duisburg-Essen

Michael Weigl

# Die CSU

Akteure, Entscheidungsprozesse und  
Inhalte einer Partei am Scheideweg



**Nomos**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-5298-3

Redaktion:

Jan Treibel M.A. (NRW School of Governance,  
Universität Duisburg-Essen)

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## **Vorwort des Herausgebers**

Im Zentrum der Reihe „Die politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland“ stehen für jede der sechs im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien die Innansichten der Macht: die machtpolitische Architektur der innerparteilichen Demokratie. Die Buchreihe zeichnet sich durch eine systematische Darstellung der Wirkungsgeschichte, der internen Entscheidungsprozesse und der strategischen Entwicklungspotenziale der CDU, der SPD, der CSU, der FDP, von Bündnis 90/Die Grünen und der Partei „Die Linke“ aus. Damit geht die Reihe weit über andere Publikationen zur Parteiendemokratie hinaus, die sich vor allem auf historische oder soziologische Darstellungen konzentrieren. Interne Entscheidungsprozesse sind bisher kaum untersucht worden. Zudem arbeiten die einzelnen Bände die strategischen Potenziale der Parteien heraus: Die Autoren erforschen Wählerpotenziale, Bündnispartner und programmatische Entwicklungstrends der Parteien.

Dabei besteht in jedem Band ausreichend Platz, um auf spezifische Charakteristika der einzelnen Parteien einzugehen. Davon machen die beteiligten Parteienforscher rege Gebrauch und prägen mit eigenen individuellen Begriffsbildungen ihren spezifischen Blick auf die jeweilige Partei. Um jedoch den Reihencharakter zu betonen und die Vergleichbarkeit aller Bände herzustellen, folgt jeder Band der gleichen Grobgliederung. Nur so kann für die Leser der Reihe der Gesamtzusammenhang dokumentiert und Wiedererkennungseffekte gestärkt werden.

### *Historische Wurzeln und programmatische Entwicklung*

Jeder Band erforscht einleitend die historischen Wurzeln der Partei und die gesellschaftlichen Konfliktlinien, durch die sich die Partei im Parteiensystem etablieren konnte. Ferner werden programmatische Veränderungen und Kontinuitäten des Profils der Partei in den vergangenen Jahrzehnten aufgearbeitet. Dazu werden die inhaltlichen Schwerpunkte der Regierungszeiten und innerparteiliche Reformvorhaben der Parteien vorgestellt.

*Organisationsstruktur und interne Entscheidungsprozesse*

Die Frage nach der formalen und informellen Organisation der internen Entscheidungsprozesse wird in diesem Kapitel, welches das innovative Forschungszentrum in jedem einzelnen Band bildet, beantwortet. Dazu rücken die internen Machtzentren der Partei in den Vordergrund. Die Autoren arbeiten die Konflikte und Konfliktregulierungsmuster in Oppositions- wie auch in Regierungszeiten durch einen dezidierten Blick auf die mikro-politischen Prozesse innerhalb der Parteiorganisation auf.

*Wählerpotenziale und strategische Optionen*

Im dritten Teil jedes einzelnen Bandes begeben sich die Autoren auf die Suche nach Wählern und Mitgliedern der Parteien. Dazu werden parteinahe Milieus bzw. die Konflikte fokussiert, die die gesellschaftliche Verankerung der jeweiligen Partei verbürgen. Ferner wird der Blick auch auf die parlamentarischen und außerparlamentarischen Bündnispartner der Partei gerichtet. Dazu werden Antworten auf Fragen nach Erfolgsaussichten und dem strategischen Potenzial der jeweiligen Partei in der Zukunft formuliert. Auch wird die These eines Typologiewandels der Parteien diskutiert: Handelt es sich im Falle der deutschen Parteiendemokratie demnach nicht mehr um Volks- bzw. Klientelparteien, sondern um Wähler- oder gar Kartellparteien?

Mein Dank gilt den Autoren, die sich auf die gewünschte Spurensuche eingelassen haben. Die Idee zur Reihe stieß von Beginn an auf große Resonanz beim Nomos Verlag, dem ich ebenso danken möchte.

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte  
NRW School of Governance  
Universität Duisburg-Essen

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Problemaufriss: Die CSU – Partei am Scheideweg</b>	11
1.1 Triumph und Trauma: Das Phänomen CSU	12
1.2 Spannungsfelder parteilicher Willensbildung	17
<b>2. Historische Wurzeln und programmatische Entwicklung</b>	27
2.1 Eckdaten christlich-sozialer Geschichte	28
2.1.1 Historische Wurzeln und Jahrzehnte der Alleinre-	28
gierung	
2.1.2 Der Versuch der Selbsterneuerung von Stoiber zu	35
Seehofer	
2.2 Die fünf Säulen christlich-sozialer Programmatik	50
2.2.1 Partei auf christlichem Wertefundament	51
2.2.2 Partei der ‚kleinen Leute‘ und des Kapitals	55
2.2.3 Partei des ländlichen Raumes und der Städte	60
2.2.4 Partei der Freiheit und des Staates	66
2.2.5 Partei des Zentrums und der Peripherie	69
<b>3. Organisationsstruktur und interne Entscheidungsprozesse</b>	78
3.1 Akteure und ihr Einflusspotenzial	78
3.1.1 Party on the Ground	80
3.1.1.1 Basis und vorpolitischer Raum	81
3.1.1.2 Kreis- und Bezirksverbände	87
3.1.2 Party in Central Office	90
3.1.2.1 Parteivorsitzender	90
3.1.2.2 Generalsekretär und Landesgeschäftsführer	97
3.1.2.3 Arbeitsgemeinschaften, Arbeitskreise und Kommissionen	102

Inhaltsverzeichnis

---

3.1.3	Party in Public Office	107
3.1.3.1	Kommunale und regionale Mandatsträger	108
3.1.3.2	CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag	111
3.1.3.3	CSU-Landesgruppe	117
3.1.3.4	CSU-Europagruppe	122
3.1.3.5	Bayerischer Ministerpräsident und Kabinettsmitglieder	126
3.2	Ausprägungen parteilicher Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in der CSU	133
3.2.1	offen – exklusiv	134
3.2.1.1	Das stumpfe Schwert formalisierter Beteiligungsrechte	135
3.2.1.2	Die Generierung von Expertise durch Expertenrat	144
3.2.2	dialogisch – hierarchisch	149
3.2.2.1	Eigenständigkeitsanspruch der Ebenen	150
3.2.2.2	Techniken hierarchischer Steuerung in Händen der Parteivorsitzenden	172
3.2.3	formal – informell	199
3.2.3.1	Präsidium und Vorstand als Legitimationsquellen	200
3.2.3.2	Informelle Abstimmungsroutinen und Netzwerke	209
3.2.4	direkt – indirekt	215
3.2.4.1	Das vielstimmige Ringen um Deutungshoheit	216
3.2.4.2	„Zweibahnstraße“ parteiinterner Kommunikation	224
3.2.5	nachhaltig – situativ	234
3.2.5.1	Das Spannungsfeld von Moderne und konservativem Markenkern	235
3.2.5.2	Die Organisation von Politikwechseln	242
<b>4.</b>	<b>Wählerpotenziale und strategische Optionen: Die CSU im Parteienwettbewerb</b>	<b>253</b>
4.1	Wählerpotenzial und Wahlkampagnen	254



4.2	Der Anspruch der Alleinvertretung des „bürgerlichen“ Lagers	267
<b>5.</b>	<b>Fazit: Willensbildungsprozesse in der CSU – abschließende Bemerkungen</b>	280
	<b>Literaturverzeichnis</b>	293
	<b>Personenregister</b>	329
	<b>Stichwortregister</b>	333

## 1. Problemaufriss: Die CSU – Partei am Scheideweg

„What do democrats actually want? Democrats (...) always want a majority, in Bavaria absolute majority.“ Spöttisch nimmt der Münchner Kabarettist Gerhard Polt in seinem Sketch „Democracy“<sup>1</sup> aufs Korn, was jahrzehntelang bayerische Realität war: die scheinbar unauflösliche Verbindung von CSU und Freistaat. Das Erfolgsrezept der CSU kennt Polt, der einen Repräsentanten der Hanns-Seidel-Stiftung mit Auftrag Demokratieerziehung in Afrika mimt, gleichfalls:

„Never be the party of the either-or, of the entweder-oder. Ever be the party of the as-well-as, of the sowohl-als-auch. Be the government as well as the opposition. Be the party of the millionaires, of the money-makers as well as the social receivers, the underdogs, the people under the bridge.“<sup>2</sup>

Bayern und die CSU gehören zusammen, sind eins: ein Glaube, der unter politischen Beobachtern wie in der Partei selbst über Jahrzehnte hinweg weit verbreitet war. Der plötzliche ‚Liebesentzug‘ durch den bayerischen Bürger bei den Wahlen 2008 und 2009 geriet für die CSU gerade deshalb, weil die Vorstellung einer Symbiose von Partei und Freistaat mit den Jahrzehnten der politischen Dominanz zur scheinbaren Selbstverständlichkeit geronnen war, zum Trauma.

Die Zeichen, dass die CSU den Nimbus der 50+x-Partei auf kurz oder lang verlieren könnte, mehrten sich bereits vor der Landtagswahl 2008. Ernst genommen wurden sie kaum. Nervosität und daraus resultierender hektischer Aktionismus kamen erst auf, als der erwartete Stimmungsumschwung kurz vor dem Urnengang ausblieb. Und auch vor der Bundestagswahl 2009 deutete nichts darauf hin, dass sich die bayerischen Bürger wieder mit der Partei versöhnt hätten. Die CSU-Granden jedoch klammerten sich an das versöhnliche Europawahlergebnis vom Frühjahr (48,1 Prozent) und beschworen ihr Mantra des „Zurück in die Zukunft“. Umso elementarer traf die Partei der ernüchternde Ausgang der Bundestagswahl (42,5 Prozent), obwohl von vielen Beobachtern so vorausgesagt.<sup>3</sup> Nun

---

1 Erschienen auf Polt 1997.

2 Ebd.

3 Vgl. Weigl 2011.

## 1. Problemaufriss: Die CSU – Partei am Scheideweg

---

konnte nicht mehr darüber hinweggesehen werden: Die CSU-Ergebnisse der Kommunal- (40,0 Prozent) und Landtagswahlen (43,4 Prozent) des Vorjahres stellten keinen ‚Betriebsunfall‘ in der CSU-Historie dar, der sich rasch wieder vergessen machen ließ. Vielmehr dokumentierte die Bundestagswahl unzweifelhaft, dass ein neues Zeitalter für die CSU angebrochen ist, sie sich am Scheideweg zwischen Triumph und Trauma befindet.

### 1.1 Triumph und Trauma: Das Phänomen CSU

Die Erosionsprozesse der CSU, offenbart in der Landtagswahl 2008 und der Bundestagswahl 2009, sind ebenso ein Phänomen wie ihr jahrzehntelanger Erfolg. Niemand – auch nicht die Wissenschaft – hatte diesen Absturz der CSU aus luftigen 50 Prozent-Höhen trotz identifizierter Krisensymptome vorausgesagt.<sup>4</sup> Umso intensiver spekulierte die veröffentlichte Meinung nach dem Urnengang 2008 darüber, was die Gründe für den von ihr konstatierten Niedergang der CSU sein könnten. Zusammengefasst finden sich hier vier aufeinander verweisende Thesen formuliert:<sup>5</sup>

- *Normalisierungsthese*: Vertreter der Normalisierungsthese verweisen darauf, dass der Niedergang der Volksparteien ein Phänomen sei, das in Deutschland schon seit längerem CDU und SPD betreffe – und nun eben auch die CSU eingeholt habe. Immerhin sei der Abwärtstrend der CSU an deren seit fast drei Jahrzehnten weitgehend kontinuierlich abnehmenden Wahlergebnissen (vgl. Abb. 1) abzulesen.<sup>6</sup>
- *Mentalitätswandelthese*: Impliziert die Normalisierungsthese eine gewisse Zwangsläufigkeit der Erosionsprozesse der Volkspartei CSU, sieht die Mentalitätswandelthese auch Versäumnisse der Partei selbst. Zwar verweist sie mit ihrem Fokus auf dem Wandel grundlegender Einstellungen und Orientierungen der Menschen auf politisch-kulturelle Prozesse, die von Parteien nur bedingt kontrollierbar sind. Gleichwohl wirft sie der CSU vor, die Zeichen der Zeit verschlafen zu haben.<sup>7</sup>

---

4 Vgl. u.a. Hirscher 2010: 128; Schultze / Grasnack 2009; Müller 2005: 260 f.

5 Wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Wahlausgängen werden nicht hier wiedergegeben, sondern im Rahmen der Analyse der CSU-internen Debatten der Wahlergebnisse und der hieraus zu ziehenden Folgen. Vgl. das Kapitel 4.1 Wählerpotenzial und Wahlkampagnen.

6 Vgl. z. B. Kister, Kurt 2008: Servus, Volkspartei CSU, in: Süddeutsche Zeitung v. 30.09.2008.

7 Vgl. z. B. Grill, Bartholomäus: Wir Bayern deutsch?, in: Die Zeit, Nr. 39 v. 18.09.2008.

- *Erfolgsthese*: Die Vorstellung eines Mentalitätswandels spitzt die Erfolgsthese, der zufolge die CSU letztlich von ihrem eigenen Erfolg eingeholt worden sei, noch weiter zu. Die Partei sei es gewesen, welche den Mentalitätswandel erst ermöglicht habe, da ihre erfolgreiche Wirtschafts- und Bildungspolitik dem ehemaligen Agrarstaat Bayern die „neue Selbstsicherheit“ gegeben habe, welche seine Bürger anspruchsvoller habe werden lassen.<sup>8</sup>
- *Bodenhaftungsthese*: In die gleiche Richtung, jedoch stärker auf die konkreten politischen Ergebnisse der CSU-geführten Bayerischen Staatsregierung fokussiert, zielt die Bodenhaftungsthese. Mit der Landtagswahl 2003 und der dort errungenen Zweidrittelmehrheit im Bayerischen Landtag habe die CSU demnach die Bodenhaftung verloren und ihre wichtigste Stütze – die Basis – aus den Augen verloren. Sie sei arrogant geworden und abgehoben. Dieser Fundamentalkritik zum Trotz stellt diese Annahme den Gegenpol zur Normalisierungsthese dar, da sie nicht von einer Zwangsläufigkeit der Ereignisse ausgeht, sondern vielmehr annimmt, dass es auch anders hätte kommen können, hätte die CSU nur ‚bessere‘ Politik gemacht.<sup>9</sup>

Mit Ausnahme der Normalisierungsthese verweisen alle Annahmen gleichermaßen auf programmatische und strukturelle Defizite der CSU als Ursachen für deren dramatische Verluste binnen 19 Monaten (Kommunalwahl: -5,5 Prozentpunkte, Europawahl: -9,3, Landtagswahl: -17,3, Bundestagswahl: -6,8). Fehlentwicklungen in Entscheidungs- und Darstellungspolitik der CSU hätten dazu beigetragen, dass die Partei Stimmungen in der Bevölkerung nicht mehr korrekt antizipiere, die Hoheit über die bayerischen Stammtische verloren habe und an den Bürgern vorbei regiere und rede. Nicht die anderen Parteien hätten demnach in den Wahlen aufgrund eigener Stärke gewonnen – die CSU habe aufgrund eigener Schwäche verloren.

Die Vorstellung, wonach sich die CSU ihren Niedergang vornehmlich selbst zuzuschreiben habe, deckt sich augenscheinlich mit Erkenntnissen der Wissenschaft noch aus „50+x“-Zeiten:

„Die Übermacht des CSU-Kolosses kann sich in Bay., so scheint es, nur selbst gefährden. Die bisherige Erfolgsgeschichte der CSU hat immer wieder gezeigt, dass die bay. Mehrheits- und Staatspartei immer dann Gefahr lief, an landespo-

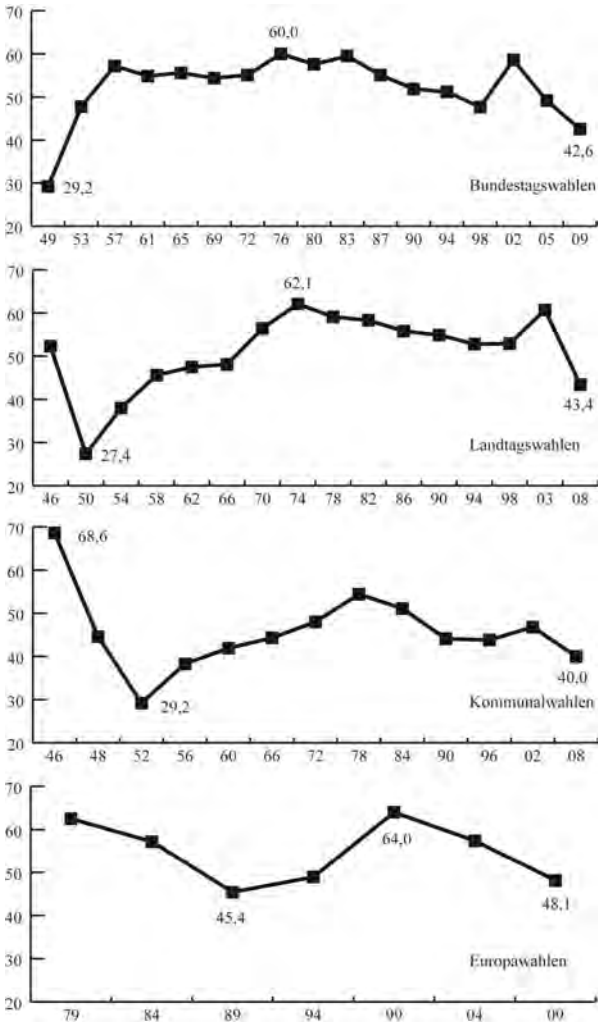
---

8 Vgl. z. B. Prantl, Heribert: Vergelt's Gott, in: Süddeutsche Zeitung v. 26.09.2008.

9 Vgl. z. B. Koufen, Katharina: Bayern: Wie die Opposition in die Regierungsverantwortung kommen will, in: Wirtschaftswoche v. 19.09.2008.

1. Problemaufriss: Die CSU – Partei am Scheideweg

Abbildung 1: Wahlergebnisse der CSU seit 1946



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis: Landeswahlleiter.

litischer Macht einzubüßen, wenn sie nicht rechtzeitig und entschlossen genug Fehlentscheidungen im Politikmanagement korrigierte und Führungsfragen löste.<sup>10</sup>

Wie Alf Mintzel, der auf das Politikmanagement der CSU hinweist, lenkt auch Andreas Kießling den Blick vornehmlich auf die Struktur und Organisation parteilicher Willensbildungsprozesse als den Garanten von Erfolg. Neben den zwei externen Faktoren Stamm- und Wechselwählerpotenzial sowie Asymmetrie des bayerischen Parteiensystems identifizierte Kießling 2004 acht weitere interne Erfolgsbedingungen der CSU:<sup>11</sup>

- Symbiose mit Bayern;
- programmatische Pragmatik und Integration;
- enge Verwebung von landes- und bundespolitischer Dimension;
- Selbstregenerationsfähigkeit und Geschlossenheit;
- Organisationskultur;
- Modernisierung der Parteiorganisation und Kampagnenfähigkeit;
- Politikstile;
- Netzwerk der Macht.

Die Thesen zum Niedergang der CSU, gespiegelt mit diesen einstigen Erfolgsfaktoren der Partei, zeigen überdeutlich, wie fundamental sich die Partei 2008/09 in Frage gestellt sah:

- Die Normalisierungsthese konstatiert ein gesunkenes Stammwählerpotenzial der Partei und sich abschwächende Parteibindungen, die in einer größeren Flexibilität des Wahlverhaltens zuungunsten der CSU münden. Die Organisationskultur der Volkspartei CSU entspreche weder den Partizipationsbedürfnissen der Menschen noch den Erwartungshaltungen ihrer Mitglieder.
- Mentalitäts- wie Erfolgsthese sehen die Vorstellung einer Symbiose von CSU und Freistaat als überholt an. Die einstigen Netzwerke der Macht in den vorpolitischen Raum erwiesen sich demnach zunehmend ungeeignet, Stimmungen in der Bevölkerung aufzugreifen und in parteiliche Willens- wie Entscheidungsprozesse einzuspeisen. Die CSU habe es versäumt, sich inhaltlich wie personell neu aufzustellen, sei deswegen erstarrt und veraltet.
- Die Bodenhaftungsthese schließlich beurteilt Programmatik und Politikstil der CSU als unglaubwürdig und nicht mehr bürgernah. Die wenig entschlossene Vertretung bayerischer Interessen im Bund durch

---

10 Mintzel 2003: 123.

11 Vgl. Kießling 2004: 246-349; Kießling 2005.

## 1. Problemaufriss: Die CSU – Partei am Scheideweg

---

die CSU im Allgemeinen und ihr damaliges Führungsduo Günther Beckstein (Ministerpräsident)/Erwin Huber (Parteivorsitzender) im Speziellen wurden im Vorfeld der Landtagswahl im Besonderen kritisiert.

Ein ‚Weiter so‘ war nach Landtagswahl 2008 und Bundestagswahl 2009 für die CSU offensichtlich nicht möglich. Sie musste, wollte sie wieder in die Erfolgsspur zurückkehren, ihre Struktur und Programmatik sowie ihr Politik- wie Kommunikationsmanagement auf den Prüfstand stellen. Allerdings destabilisierten der Verlust der absoluten Mandatsmehrheit in Bayern und der deshalb notwendige Eintritt in eine Koalitionsregierung mit der FDP auch das in Jahrzehnten Alleinregierung etablierte Machtgefüge der CSU. Die parteilichen Willensbildungsprozesse formieren sich seitdem neu, was die Neuaufstellung der Partei zusätzlich erschwert.

Akteure, Ausprägungen und Inhalte parteilicher Willensbildungsprozesse in einer triumphierenden wie traumatisierten, obwohl immer noch außergewöhnlich potenten<sup>12</sup> CSU darzustellen, ist Ziel der vorliegenden Betrachtung. Im Mittelpunkt stehen dabei die jüngeren und jüngsten Entwicklungen, allerdings wird, um Brüche und Kontinuitäten aufzudecken, ebenso auf länger zurückliegende Prägungen parteilicher Willensbildungsprozesse in der CSU eingegangen. Grundlage der Analyse sind einerseits vorliegende Forschungsergebnisse, allen voran die wegweisenden Studien zur CSU von Alf Mintzel sowie von Andreas Kießling, Kay Müller und der 2010 vorgelegte Sammelband von Gerhard Hopp, Martin Sebaldt und Benjamin Zeitler.<sup>13</sup> Ergänzt werden die dort vorgelegten Erkenntnisse um eigene Auswertungen statistischen Datenmaterials sowie von Dokumenten und Presseergebnissen.<sup>14</sup>

---

12 Nicht übersehen werden darf bei allen angebrachten Fragen nach den Gründen der Wahlverluste der CSU und möglichen Veränderungen ihres Charakters, dass die Partei bei der Bundestagswahl 2009 immer noch das deutlich beste Landesergebnis einer Partei in Deutschland eingefahren hat. Auch ihr Landtagswahlergebnis von 43,4 Prozent wurde seitdem (Stand: Juli 2013) lediglich vom SPD-Ergebnis bei der Hamburger Bürgerschaftswahl 2011 (48,4 Prozent) übertroffen.

13 Vgl. v.a. Mintzel 1975; ders. 1977; ders. 1984; ders. 1999; Kießling 2004; Müller 2004; Hopp / Sebaldt / Zeitler 2010a. Ergänzend ist auf die zahlreichen Studien Heinrich Oberreuters, des aktuell besten Kenners der CSU, hinzuweisen. Für eine ausführliche Darstellung des Forschungsstandes zur CSU, auf den an dieser Stelle verzichtet wird, vgl. Hopp / Sebaldt / Zeitler 2010b.

14 Mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet wurden u.a. 2936 als relevant identifizierte, offline wie online erschienene Zeitungs- und Zeitschriftenartikel vornehmlich des Zeitraumes 2002 bis 2012, wobei das Interesse nicht der veröffentlichten Meinung, sondern der Wieder-