

## **„Über die Rathäuser ins Palais Schaumburg“: Zur Neuausrichtung der CDU-Kommunalpolitik in den 1970er Jahren**

**Christine Bach**

Mit dem Generationenwechsel in der Parteispitze setzte 1973 eine Aufwertung kommunalpolitischer Fragen in der CDU ein. „Wer in den deutschen Städten bei der Wahl in die Rathäuser nicht mehr auf Sieg, sondern nur noch auf Platz setzt“, so Helmut Kohl nach seiner Wahl zum Parteivorsitzenden beim Bundesparteitag in Bonn im Juni 1973, der könne auch in Bonn auf die Dauer nicht auf Sieg setzen.<sup>1</sup> Kohls Ankündigung, „in Vorbereitung der Bundestagswahl den Sektor Kommunalpolitik besonders intensiv“ anzugehen, blieb kein bloßes Lippenbekenntnis. Auf mehreren Ebenen erfolgte in den 1970er Jahren eine Modernisierung der kommunalpolitischen Arbeit der Partei. Besonderes Merkmal der Neuausrichtung war eine engere Verschränkung von Kommunal- und Bundespolitik. Dahinter stand die Absicht, von der Gemeinde, d. h. von der politischen Basis ausgehend, das gesellschaftspolitische Profil der CDU zu schärfen.

Als Hauptakteur der „Kommunalisierungsstrategie“ der Partei fungierte neben der CDU-Bundesgeschäftsstelle die Kommunalpolitische Vereinigung (KPV) von CDU und CSU unter dem seit Mai 1973 amtierenden Vorsitzenden Horst Waffenschmidt. Waffenschmidt, der seit 1972 als Abgeordneter dem Deutschen Bundestag angehörte, koordinierte außerdem die kommunalpolitische Arbeit der KPV mit der der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Mit der Verabschiedung des Kommunalpolitischen Grundsatzprogramms im November 1975 leistete die KPV einen wichtigen Beitrag zur programmatischen Erneuerung der Unionsparteien in den 1970er Jahren. Der Beitrag widmet sich den Grundlagen der Neuausrichtung der KPV-Arbeit seit 1969 und beschreibt die Entwicklung der Vereinigung in der Phase der Parteireform bis zum Herbst 1975.

### *Reorganisation Kommunalpolitischer Fragen in der Phase der Parteireform nach 1969*

Das schwache Erscheinungsbild der CDU in den Kommunen war nicht erst seit der Wahl Helmut Kohls zum Parteivorsitzenden, sondern bereits seit der Mitte der 1960er Jahre regelmäßig Thema auf Parteitag und im CDU-Bun-

---

<sup>1</sup> Vgl. Protokoll des 21. Bundesparteitags der CDU in Bonn am 12. Juni 1973, S. 103, in: [www.kas.de/wf/de/71.8935/](http://www.kas.de/wf/de/71.8935/) (Abruf: 11. Mai 2013).

desvorstand.<sup>2</sup> Nach der verlorenen Bundestagswahl im September 1969 rückten insbesondere die schlechten CDU-Wahlergebnisse in den Großstädten in den Focus der innerparteilichen Diskussion. Beim Bundesparteitag im November 1969 in Mainz beauftragten die Delegierten deshalb den CDU-Bundesvorstand, einen „Fachausschuss für Ballungsräume“ ins Leben zu rufen. Aufgaben, die der Ausschuss wahrnehmen sollte, waren: eine allgemeine Analyse der politischen Situation in den Ballungsräumen, die Entwicklung eines Programms der CDU für die Ballungsräume und die Ausarbeitung von Empfehlungen für die Politik der CDU in den Ballungsräumen.<sup>3</sup> Zuvor hatten mehrere Redner während des Parteitags die Bedeutung der Wahlergebnisse in Großstädten als Gradmesser für die Akzeptanz der CDU als Volkspartei betont. „Die Entwicklung in den Ballungsräumen“, so etwa der Hamburger CDU-Politiker Erik Blumenfeld, eile „der allgemeinen politischen und sozialen Entwicklung stets um ein Stück voraus. [...] Wir werden in den 4 Jahren aus den großen Städten der Bundesrepublik kaum überall CDU-Hochburgen machen können. Aber den Ballungszentren und deren Aussagekraft gehört nun einmal im Rahmen der von uns bejahten Leistungsgesellschaft die Zukunft. Darum kämpfen wir für unsere Zukunft, wenn wir um die Städte und für ihre Zukunft kämpfen.“<sup>4</sup> Unter dem Vorsitz der Frankfurter Politikerin Ruth Beckmann tagte der neu berufene „Fachausschuss Ballungsräume“ dann seit Juni 1970, bevor er im Frühjahr 1971 als Unterausschuss in einen ebenfalls von CDU-Bundesvorstand neu berufenen „Bundesausschuss für Strukturpolitik“ eingegliedert wurde.<sup>5</sup> Bei der konstituierenden Sitzung am 7. Mai 1971 wählten die Mitglieder des Ausschusses für Strukturpolitik den nordrhein-westfälischen Abgeordneten Horst Waffenschmidt zu ihrem Vorsitzenden.

2 Vgl. etwa Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt“. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1965–1969 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte; Band 50). Bearb. von Günter Buchstab. Düsseldorf 2005, S. 70, 209, 224 und 402; Barzel: „Unsere Alternativen für die Zeit der Opposition“. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1969–1973 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte; Band 56). Bearb. von Günter Buchstab mit Denise Lindsay. Düsseldorf 2009, S. 199 und 1269. Bundesparteitage: Protokoll des 12. Bundesparteitags der CDU 1964, S. 42, 63 und 80; Protokoll des 13. Bundesparteitags der CDU 1965, S. 414; Protokoll des 16. Bundesparteitags der CDU 1968, S. 43 und 55; Protokoll des 17. Bundesparteitags der CDU 1969, S. 37. Alle Parteitageprotokolle sind zusammengestellt unter [www.kas.de/wf/de/71.8935](http://www.kas.de/wf/de/71.8935) (Abruf: 22. Mai 2013).

3 Vgl. ebd., Protokoll des 17. Bundesparteitags der CDU in Mainz, S. 207.

4 Ebd., S. 50f.

5 Inhaltlich war der „Fachausschuss Ballungsräume“ in dieser Zeit hauptsächlich mit der Diskussion und Überarbeitung der 1. Fassung des „Berliner Programms“ der CDU befasst. Vgl. Stellungnahme des Bundesfachausschusses „Ballungsräume“ zum Entwurf für das Berliner Programm, 2. Fassung, vom 3.11.1970, in: Archiv für Christlich Demokratische Politik (ACDP) 07-001-3500 (Bestand CDU-Bundespartei); zur Zusammenlegung der beiden Ausschüsse vgl. Barzel: „Unsere Alternativen für die Zeit der Opposition“, S. 377.

Waffenschmidt, 1933 in Düsseldorf geboren, war seit seinem 21. Lebensjahr Mitglied der CDU. Als Abgeordneter der CDU für den Oberbergischen Kreis gehörte er von 1962 bis 1972 dem nordrhein-westfälischen Parlament an. Seit 1967 war er stellvertretender Vorsitzender der CDU Rheinland. Zu Waffenschmidts Arbeitsschwerpunkten im Landtag zählten Fragen der Raumordnungs- und Strukturpolitik, von 1966 bis 1970 – also während der Hochphase der westdeutschen Planungseuphorie – leitete er den Planungsausschuss des nordrhein-westfälischen Landtags. Insofern war Waffenschmidt mit strukturpolitischen Fragestellungen bestens vertraut. Neben seinem, nebenamtlichen, Engagement als Landtagsabgeordneter war der promovierte Jurist seit 1964 als hauptamtlicher Gemeindedirektor der Gemeinde Wiehl tätig. Damit verfügte Waffenschmidt auch über weitreichende kommunalpolitische Kompetenz.<sup>6</sup>

Der Bundesfachausschuss für Strukturpolitik verstand sich als „Clearing-Stelle für die Strukturpolitik der CDU“.<sup>7</sup> Seine Aufgabe bestand darin, den CDU-Bundesvorstand „in allen strukturpolitischen Fragen, also in Fragen des Wohnungs- und Städtebaus, der Raumordnungs-, Verkehrs- und Kommunalpolitik sowie in Fragen des Umweltschutzes zu beraten“<sup>8</sup>. Mit der Aufstellung dieses Themenkatalogs reagierte die CDU nicht allein auf die veränderte machtpolitische Konstellation im Bund, vielmehr schuf sie ein Forum zur Beratung zentraler politischer Sachthemen der Zeit. Hierzu zählte neben der Kommunalen Gebietsreform, einem Thema, das in den 1970er die Bürger wie kaum ein anderes zur Gründung von Bürgerinitiativen motivierte<sup>9</sup>, eine breite gesellschaftspolitische Debatte um die Zukunftsfähigkeit der Städte angesichts von ökonomischer Krise, „autogerechter Ausrichtung“ und der verstärkten Nachfrage nach sozialen und kulturellen Dienstleistungen.<sup>10</sup> Erinnert sei in diesem Zusammenhang an das Motto der Jahresversammlung des Deutschen Städtetags im Mai 1971 „Rettet unsere Städte jetzt“.<sup>11</sup> Ganz allgemein wuchs zu Beginn der 1970er Jahre die Einsicht in die Bedeutung der Kommunen als

---

6 Zur Biographie Waffenschmidts vgl. den Artikel der Autorin unter <http://www.kas.de/wf/de/71.9535/> (Abruf: 29. Mai 2013).

7 Vgl. „Bundesstrukturausschuss der CDU legt erste Arbeitsergebnisse vor“, 7. April 1972, in: ACDP 07-001-3502.

8 Vgl. Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung des Bundesausschusses für Strukturpolitik vom 7. Mai 1971, ebd.

9 Ausführlich hierzu Sabine Mecking: Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965–2000 (Studien zur Zeitgeschichte 85). München 2012.

10 Vgl. Axel Schildt u. a.: Deutsche Kulturgeschichte. Die Bundesrepublik von 1945 bis zur Gegenwart. Ulm 2009, S. 339.

11 Deutscher Städtetag (Hg.): Rettet unsere Städte jetzt. Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 16. Hauptversammlung des Deutschen Städtetags vom 25.–27. Mai 1971 in München. Köln 1971.

„Legitimationspuffer für die insgesamt anstehenden Gesellschaftsprobleme“.<sup>12</sup> Dieses neue Problembewusstsein spiegelte sich auch in den Arbeitspapieren des Ausschusses für Strukturpolitik, die Titel trugen wie „Wohnungspolitik – quo vadis?“, „Stadt als sozialer Raum – Bietet die Stadt eine humane Umwelt?“, oder „Regionalpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft“.<sup>13</sup>

Neben der Gründung der Ausschüsse für Ballungsräume und Strukturpolitik dokumentierte sich das zu Beginn der 1970er Jahre gewachsene Interesse der CDU an kommunalpolitischen Fragen auch in der Gründung eines Instituts für Kommunalwissenschaften (IFK), das dem Sozialwissenschaftlichen Institut der Konrad Adenauer-Stiftung angegliedert war.<sup>14</sup> Dem Jargon der Zeit nach folgte diese Maßnahme dem Ziel einer „Erforschung und Darstellung der Problemstellung auf dem Gebiet der Kommunalpolitik“ zur „Bündelung theoretisch-wissenschaftlicher Überlegungen und Aktivitäten im Bereich der Partei“. Hinter dieser Beschreibung wird die Tendenz des Versuchs einer „Verwissenschaftlichung von Politik“ erkennbar, die in dieser Zeit von der CDU-Bundesgeschäftsstelle unter Rüdiger Göb betrieben wurde.<sup>15</sup> Geleitet wurde das 1971 gegründete Kommunalwissenschaftliche Institut von Franz Schuster, einem diplomierten Volkswirt. Das Forschungsprogramm des IFK umfasste Fragen der Bodenrechts- und Verwaltungsreform, des Städte- und Wohnungsbaus ebenso wie Fragen des kommunalen Finanzsystems, Umweltfragen sowie die Erarbeitung eines Programms zur Entwicklung ländlicher Räume.<sup>16</sup> Neu an der inhaltlichen Arbeit des Instituts war, dass man alle diese Themen dezidiert als gesellschafts*politisch* verstand, also nicht, wie in der bis dahin von Verwaltungswissenschaftlern dominierten kommunalwissenschaftlichen Forschung, als eher unpolitische Sachthemen.<sup>17</sup>

Dieses neue Verständnis von Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik brach sich in den 1970er Jahren quer durch alle Parteien Bahn. Wesentliche Voraussetzung hierfür war eine neue Vorstellung von bürgerlicher Mitwirkung

---

12 In der stadtgeschichtlichen Forschung gelten die 1970er Jahre deshalb als „Sattelzeit“ bis heute fortwirkender gesellschaftspolitischer Problemlagen. Vgl. Adelheid von Saldern: Kommunikation in Umbruchzeiten. Die Stadt im Spannungsfeld von Kohärenz und Entgrenzung, in: Dies. (Hg.): Stadt und Kommunikation in bundesrepublikanischen Umbruchzeiten. Stuttgart 2006, S. 11–44, hier S. 25.

13 Vgl. ACDP 07-001-3502.

14 Zum IFK vgl. auch Günter Beaugrand: Die Konrad-Adenauer-Stiftung. Eine Chronik in Berichten und Interviews mit Zeitzeugen. Sankt Augustin 2003, S. 234f.

15 Vgl. Anja Kruke: Demoskopie in Deutschland. Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949–1990 (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 149). Düsseldorf 2007, S. 140ff.

16 Vgl. Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.: Partei- und Kommunalpolitik. O. D. [1975].

17 Vgl. Oscar W. Gabriel: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: Thomas Ellwein u. a. (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven. Opladen 1999, S. 154–167, hier S. 158f.

und damit im Grunde genommen ein neuer Bürgerbegriff, den nun auch die CDU für sich adaptierte.<sup>18</sup> Deutlich wird dies z. B. in einer Veröffentlichung des IFK zum Thema „Partei und Kommunalpolitik“. Hier äußerte sich Rüdiger Göb mit Blick auf die Veränderungen der politischen Kultur und zunehmende Partizipationsforderungen der Bürger folgendermaßen: Kommunalpolitik sei deshalb „Gesellschaftspolitik und damit ein Teil der Politik schlechthin“, so Göb, weil sich „in der Kommunalpolitik – und eigentlich nur hier“ – unmittelbarer Bürgereinfluss geltend mache. Es sei „deswegen kein Wunder, dass gerade in den Städten und Gemeinden der Bürger sich über Bürgerinitiativen vermehrt zu Wort meldet und dass die Partizipationstheorien vor allem bei der Planung in den Städten und Gemeinden ansetze“. Auch wenn „man den Habermasschen Öffentlichkeitsbegriff ebenso“ ablehne, wie „eine falsch verstandene Demokratisierung der Gesellschaft“, bleibe „doch zu sehen, dass gerade die kommunale Ebene ein weites Experimentierfeld für eine neue Realität kontinuierlichen Bürgerengagements ist“<sup>19</sup>.

Dass gerade Göb sich für eine Stärkung kommunalpolitischer Themen in der CDU aussprach, war überdies kein Zufall. Vor seiner Tätigkeit für die CDU hatte er zwischen 1957 und 1960 als Syndikus des Deutschen Gemeindetags gearbeitet und von 1960 bis 1965 als Hauptgeschäftsführer des Gemeindetags amtiert. Anschließend war Göb als Ministerialdirektor im Bundesinnenministerium für kommunalpolitische Fragen mit zuständig gewesen.<sup>20</sup>

Schon im Sommer 1971 kündigte Göb in einem Interview mit den „Kommunalpolitischen Blättern“, dem Publikationsorgan der KPV, einen Kurswechsel in der Kommunalpolitischen Arbeit der Partei an. Kommunalpolitik, so kritisierte Göb hier, sei in der CDU bislang meist als „eine Art lokaler Sachpolitik“ verstanden worden, als „eine Spezialistentätigkeit gewissermaßen, die mit der Bundespolitik, also der Außenpolitik, der Wirtschaftspolitik, der Gesellschaftspolitik und damit eben auch mit der Tätigkeit der Bundespartei und der Bundestagsfraktion nicht in Beziehung stehe“. Auch was die Bundespartei

---

18 Allgemein hierzu Habbo Knoch: Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jahren (Veröffentlichungen des Zeitgeschichtlichen Arbeitskreises Niedersachsen 23). Göttingen 2007. Zur „partizipativen Revolution“ in den Kommunen vgl. Dieter Grunow u. a.: Kommunale Verwaltung: Gestaltungsspielräume und Ausbau von Partizipationschancen, in: Matthias Frese u. a. (Hg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik. Paderborn 2003, S. 505–528.

19 Vgl. Rüdiger Göb: Kommunalpolitik und Bürgerorganisation, in: Institut für Kommunalwissenschaften, Partei und Kommunalpolitik, S. 10–23, hier S.12.

20 Zur Biographie Göbs vgl. Hans-Jürgen Lange: Responsivität und Organisation. Eine Studie über die Modernisierung der CDU von 1973–1989. Marburg 1993, S. 130 sowie [www.munzinger.de/search/document?index=mol-00&id=00000012608&type=text/html&query.key=XCiZJZic&template=/publikationen/personen/document.jsp&preview=](http://www.munzinger.de/search/document?index=mol-00&id=00000012608&type=text/html&query.key=XCiZJZic&template=/publikationen/personen/document.jsp&preview=) (Abruf: 16. Mai 2013).

angehe, so sei „eindeutig festzustellen, dass sie in den vergangenen Jahren nicht die Grundlagen für eine systematische kommunalpolitische Arbeit und damit für eine Basisarbeit der Partei überhaupt geschaffen hat. Dadurch mussten erhebliche Wettbewerbsnachteile in der Basisarbeit, insbesondere in den Ballungsräumen entstehen“.<sup>21</sup> Aufschlussreich ist, dass Göb an dieser Stelle bereits eine neue Form der Arbeitsteilung zwischen KPV und Bundespartei skizzierte. „Die Kommunalpolitische Vereinigung auf Bundesebene“, so Göb, habe nun „über ihre Landesverbände die Möglichkeit, gewissermaßen als Transmissionsriemen, als Kampforganisation vor Ort zu wirken.“ In Zukunft solle die Kommunalpolitische Vereinigung die Ratsfraktionen der CDU nicht nur bei fachlichen Fragen beraten, sondern auch in der politischen Arbeit, in der Öffentlichkeitsarbeit.<sup>22</sup> Damit forderte Göb nichts weniger als eine Abkehr von konkordanzdemokratischen Handlungsmustern sowie eine allgemeine Politisierung der KPV-Arbeit.<sup>23</sup> Dies entsprach genau der Stoßrichtung, die Horst Waffenschmidt der Vereinigung dann ab 1973 vorgeben sollte.

Mit der Berufung des Bundesausschusses für Strukturpolitik war diesem ausdrücklich auch die Aufgabe der Koordinierung der Arbeiten der verschiedenen Parteigruppierungen und -gremien zugewiesen worden, die sich mit strukturpolitischen Fragen im oben genannten Sinne beschäftigten. Aus dieser Aufgabenstellung resultierte, dass der Ausschuss sich bald nach seiner Konstituierung auch um Kontakte zur KPV bemühte. Ab März 1972 nahm der seit 1968 amtierende Bundesvorsitzende der KPV, Joseph Pütz, an den Sitzungen des Ausschusses teil.<sup>24</sup> Pütz, 1903 geboren, gehörte der Gründergeneration der CDU im Rheinland an. Als Finanzminister in der nordrhein-westfälischen Landesregierung unter Franz Meyers hatte er zwischen 1960 und 1966 den Höhepunkt seiner politischen Karriere erreicht.<sup>25</sup> Mit Horst Waffenschmidt stand ihm ein Vertreter der Generation gegenüber, die nun dabei war, die Führungssämter in der CDU zu übernehmen. Es verwundert insofern nicht, dass der Generationenwechsel innerhalb der CDU im Jahr 1973 auch auf die KPV übergriff. In einem vom 4. April 1973 datierten Schreiben teilte Waffenschmidt Pütz seinen Entschluss mit, bei den im Mai anstehenden Vorstandswahlen für den KPV-Vorsitz zu kandidieren. Als Grund für seinen Entschluss nannte er,

21 Vgl. „Die CDU und ihre Kommunalpolitiker“, Interview mit Dr. Rüdiger Göb, in: Kommunalpolitische Blätter 15 (1971), S. 967ff., hier S. 968.

22 Vgl. ebd., S. 1077.

23 Zur politikwissenschaftlichen Diskussion um die Dominanz konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratischer Handlungsmuster in der Kommunalpolitik vgl. Lars Holtkamp: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie (Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit 30). Wiesbaden 2008.

24 Ergebnisprotokoll der Sitzung des Bundesausschusses für Strukturpolitik vom 24. März 1972, in: ACDP 07-001-3502.

25 Zur Biographie Joseph Pütz vgl. [www.munzinger.de/search/portrait/Josef+P%C3%BCtz/0/9336.html](http://www.munzinger.de/search/portrait/Josef+P%C3%BCtz/0/9336.html) (Abruf: 16. Mai 2013).

der seit November 1972 dem Deutschen Bundestag als Abgeordneter angehörte, er sei „in den letzten Wochen ganz deutlich zu der Überzeugung gekommen, dass der Bundesvorsitzende der KPV unbedingt in der aktuellen täglichen Arbeit der Bundespolitik hier in Bonn stehen sollte, um in dieser für uns schwierigen politischen Zeit das Notwendige tun zu können“. Er sei bereit, sich „dieser Aufgabe mit entsprechendem Engagement zu widmen“. In dem in freundschaftlich-sachlichem Ton gehaltenen Brief schlug Waffenschmidt Pütz auch vor, mit seiner „reichen Erfahrung und Sachkenntnis der Bundes-KPV als Ehrenvorsitzender zur Verfügung zu stehen“.<sup>26</sup>

Eine schriftliche Reaktion von Pütz auf Waffenschmidts Ankündigung ist nicht überliefert, aber es scheint, dass Waffenschmidt den Älteren mit seinen Sachargumenten überzeugen konnte. So gab Pütz bei der Sitzung des geschäftsführenden Vorstands der KPV im Vortag der Vorstands-Neuwahl am 17. Mai 1973 bekannt, dass er nicht mehr für das Amt des KPV-Vorsitzenden kandidieren werde. Im Anschluss daran verkündete er die Kandidatur Horst Waffenschmidts und den Beschluss der KPV-Landesvereinigung, ihn zum Ehrenvorsitzenden zu ernennen.<sup>27</sup> Im geschäftsführenden Vorstand der KPV insgesamt, der sich nun, mit der Wahl eines Ehrenvorsitzenden, aus sechs Personen zusammensetzte, wurden mit dem niedersächsischen Landtagsabgeordneten Alfred Thole und Frankfurter Stadtrat Ernst Gerhard neben Waffenschmidt am 18. Mai 1973 zwei weitere Mitglieder neu hinzu gewählt. Dem Gremium gehörten außerdem an: Heinz Korbach, Landrat des rheinland-pfälzischen Landkreises Ahrweiler und als Vertreter der CSU der Landrat des Landkreises Augsburg, Fritz Wiesenthal. Neuer Schatzmeister der KPV wurde der nordrhein-westfälische CDU-Bundestagsabgeordnete Gerhard Braun.<sup>28</sup>

### *Neuausrichtung der KPV unter Horst Waffenschmidt*

Bei seiner Wahl zum Vorsitzenden der KPV im Mai 1973 war Horst Waffenschmidt der erste Bundespolitiker in diesem Amt. Nach seiner Wahl zum Abgeordneten des Deutschen Bundestags für den Oberbergischen Kreis hatte sich hier auf Waffenschmidts Initiative hin im Januar 1973 ein kommunalpolitischer Arbeitskreis der CDU/CSU-Fraktion konstituiert.<sup>29</sup> Die Gründung dieses Arbeitskreises entsprach auch einer Forderung der KPV, die seit der Auflösung

---

26 Schreiben von Horst Waffenschmidt an Joseph Pütz vom 4. April 1973, in: ACDP 01-346-007/2 (Nachlass Horst Waffenschmidt).

27 Vgl. Niederschrift über die Sitzung des geschäftsführenden Vorstands der KPV am 17. Mai 1973, in: ACDP 04-002-008/3 (Bestand Kommunalpolitische Vereinigung).

28 Kurzfassung der Niederschrift über die Bundesvertreterversammlung am 18. Mai 1973, in: ACDP 01-346-001/1.

29 Vgl. Schreiben von Waffenschmidt an Rainer Barzel vom 19. Januar 1973, in: ACDP 01-346-007/2. Das erste Treffen des Arbeitskreises fand am 23. Januar 1973 statt.

des Bundestagsausschusses für Kommunalpolitik im Jahr 1965 immer wieder eine stärkere Berücksichtigung kommunaler Belange durch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion angemahnt hatte.<sup>30</sup> Umso notwendiger erschien dies, nachdem durch die Reform der Finanzverfassung 1969 die Verflechtungsbeziehungen zwischen den politischen Ebenen in der Bundesrepublik erheblich zugenommen hatten und Bundesgesetze mehr und mehr die Gestaltungsspielräume der Städte und Kommunen tangierten.<sup>31</sup> Vor diesem Hintergrund war die Einrichtung eines kommunalpolitischen Arbeitskreises im Bundestag vor allem auch funktional begründet.

Aus der Personalunion Waffenschmidts als KPV-Vorsitzender und Vorsitzender der kommunalpolitischen Arbeitsgruppe der Bundestagsfraktion ergaben sich in der Folge wichtige Synergieeffekte für die kommunalpolitische Arbeit von CDU und CSU. In den 1970er Jahren initiierte die Arbeitsgruppe Kommunalpolitik in jeder Legislaturperiode Kommunaldebatten im Deutschen Bundestag. Den Auftakt dazu bildete die Bundestagsdebatte am 7. November 1974, die auf einer Großen Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise basierte.<sup>32</sup> Eine Große Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zu Fragen der Raumordnung vom 12. Dezember 1973 wurde ebenfalls in Zusammenarbeit von Fraktion und KPV erarbeitet.<sup>33</sup> Für die Arbeit der Kommunalpolitiker „vor Ort“ erstellte die Arbeitsgruppe Kommunalpolitik der Bundestagsfraktion Informationsmaterial und Argumentationshilfen.<sup>34</sup>

Die Kommunalpolitische Vereinigung von CDU und CSU war 1948 aus dem Zusammenschluss regionaler kommunalpolitischer Vereinigungen der Unionsparteien entstanden. Als Gründungsversammlung gilt die „Erste interzonale kommunalpolitische Tagung der CDU/CDU“ vom 5.–7. August 1948 auf dem Rittersturz bei Koblenz. Ziel der Vereinigung war die „Stärkung der bürgerschaftlichen Selbstverantwortung als Voraussetzung wahrer Demokratie“.<sup>35</sup> Den negativen Bezugspunkt dieser Zielsetzung bildete die Erfahrung der Vereinnahmung und Gleichschaltung der kommunalen Selbstverwaltung durch die

30 Vgl. Kommunalpolitische Blätter 9 (1978), S. 695.

31 Vgl. Gabriel: Kommunale Selbstverwaltung, S. 159.

32 Vgl. Deutscher Bundestag, 128. Sitzung am 7. November 1974, S. 8568ff. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/07/07128.pdf> (Abruf: 17. Mai 2013).

33 Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Jahn (Münster): Dr. Schneider, Dr. Waffenschmidt, Dr. Warnke, Sick, Dr. Gruhl, Orgaß und Genossen der Fraktion der CDU/CSU betr. Raumordnung. Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1417 vom 12. Dezember 1973.

34 Vgl. Joachim Wilbers: Die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands. Ein Beitrag zur Untersuchung des Vereinigungssystems der Unionsparteien. Frankfurt/Main 1986, S. 216.

35 Vgl. Sonderdruck des Deutschland-Union-Dienstes vom 13. August 1948, abgedruckt in: Kommunalpolitische Blätter 9 (1978), S. 693.

Nationalsozialisten. Auch Wilhelm Bitter, der die Bundes-KPV seit ihrer Gründung bis 1964 geleitet hatte, gehörte zu denjenigen, die unter dem NS-Regime leidvolle Erfahrungen gemacht hatten.<sup>36</sup>

Der Tod Bitters im Jahr 1964 stellte für die KPV einen entscheidenden Einschnitt dar. Unter seinen Nachfolgern, dem Schlüchterner Landrat Walter Jansen, und dem seit 1968 amtierenden ehemaligen nordrhein-westfälischen Finanzminister Joseph Pütz, setzte eine stärkere Orientierung der KPV an die Bundespolitik ein.<sup>37</sup> Die seit 1956 gültigen programmatischen Leitsätze der KPV wurden überarbeitet und 1966 als neue „Leitsätze über Familien-, Jugend-, und Sozialpolitik“ vom KPV-Vorstand verabschiedet.<sup>38</sup> 1968 wurde der Sitz der KPV-Geschäftsstelle von Recklinghausen nach Bonn verlegt. Eine Verlegung der KPV-Geschäftsstelle in die Bundesgeschäftsstelle der CDU sollte allerdings erst 1973 erfolgen.

Trotz dieser ersten Ansätze einer „Modernisierung“ der KPV-Arbeit,<sup>39</sup> die im Detail allerdings noch nicht erforscht sind, herrschte zu Beginn der 1970er Jahre sowohl bei der KPV als auch in der Führung der Bundes-CDU Unzufriedenheit über die Zusammenarbeit. Während die KPV, wie gesagt, regelmäßig die mangelnde Berücksichtigung kommunalpolitischer Probleme durch die Bundespartei und die Fraktion beklagte, haftete der Vereinigung selbst lange Zeit der Charakter einer, politisch wenig schlagkräftigen Honoratiorenvereinigung an. Diese Beurteilung wird auch in einem Schreiben von CDU-Generalsekretär Bruno Heck, das dieser im Zuge der Beratungen des CDU-Bundesvorstands zur zukünftigen institutionellen Stärkung kommunalpolitischer Fragen innerhalb der Partei im April 1970 an den Fuldaer Oberbürgermeister und hessischen CDU-Landesvorsitzenden Alfred Dregger richtete, wiedergespiegelt. Hier heißt es: „Das Parteipräsidium hat sich mit den Überlegungen sorgfältig befasst, für die Aufgaben in diesem Bereich [der Betreuung der Kommunalpolitik innerhalb der CDU] eigens ein Mitglied des Parteivorstands zu beauftragen. Wir sind dabei allerdings zu der Überzeugung gekommen, dass auf diese

---

36 Wilhelm Bitter (1886–1964), ab 1911 Parteisekretär des Zentrums in Recklinghausen, 1919–1923 Stadtverordneter in Recklinghausen, 1921–1925 Mitglied des Provinziallandtags von Westfalen, 1922 Übernahme der Leitung der „Vestischen Druck- und Verlagsanstalt“. Am 30. Januar 1934 wurde Bitter als erster deutscher Verleger verhaftet und inhaftiert, weitere Verhaftungen folgten 1944. Nachdem er das Kriegsende in einem Versteck in Recklinghausen überlebt hatte, gehörte Bitter zu den Pionieren beim Wiederaufbau der Selbstverwaltung in (West-)Deutschland und zu den Mitbegründern der CDU in Recklinghausen. Neben der Bundes-KPV leitete er von 1947 bis 1964 auch die KPV Nordrhein-Westfalen. Vgl. Jörg-Dieter Gauger: Wilhelm Bitter, in: Günter Buchstab u. a. (Hg.): Christliche Demokraten gegen Hitler. Aus Verfolgung und Widerstand zur Union. Hg. im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Freiburg/Breisgau 2004, S. 94–99.

37 Vgl. Hans-Otto Kleinmann: Geschichte der CDU. Hg. von Günter Buchstab. Stuttgart 1993, S. 285.

38 Vgl. Wilbers: Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU, S. 164.

39 So die Bewertung von Wilbers, ebd., S. 163.

Weise eine recht unökonomische Doppelarbeit institutionalisiert würde. Wir waren uns auch darüber im klaren, dass das, was im kommunalpolitischen Bereich von der Konzeption und von der Politik her zu tun ist, von der Kommunalpolitischen Vereinigung bisher nicht oder kaum wahrgenommen worden ist. Das Präsidium ist aber der Auffassung, dass das Konzipieren unserer Kommunalpolitik, die wissenschaftlichen Vorarbeiten dafür und die kommunalpolitische Bildung- und Schulungsarbeit in einer Hand sein müssen.<sup>40</sup>

Mit der Ankündigung die Vereinigung „gemäß den Forderungen der Bundes-Satzung zum zentralen Beratungs- und Entscheidungsorgan für die Kommunalpolitik der CDU und der CSU auf Bundesebene“ zu machen, übernahm dann Horst Waffenschmidt im Sommer 1973 die Leitung der KPV.<sup>41</sup> Die ersten Maßnahmen, die er einleitete, zielten auf eine Professionalisierung der KPV-Arbeit. Zentrale Schritte hierzu waren die Neuorganisation der Geschäftsstelle<sup>42</sup> und eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit. Neben den Kommunalpolitischen Blättern als etabliertes Publikationsorgan der KPV erschien seit 1973 der Presseinformationsdienst „kpv-aktuell“, der die Fraktionsvorsitzenden, führende Vertreter der CDU und CSU sowie Bundes- und Landtagsabgeordnete über kommunalpolitisch relevante Themen informierte. Ab 1975 fanden in Zusammenarbeit mit der CDU-Bundesgeschäftsstelle Presse-seminare für Kommunalpolitiker statt.<sup>43</sup>

Die neue Politisierungsstrategie der KPV unter Waffenschmidt ließ sich deutlich am offensiven Tonfall der Statements, die er im Sommer 1973 gegenüber der Presse abgab, ablesen. So kündete er in einem „Über die Rathäuser ins Palais Schaumburg“ übertitelten Interview mit dem „Rheinischen Merkur“ im Juni 1973 an, die CDU wolle „das beachtliche Demokratiepotehtial der zahlreichen engagierten Kommunalpolitiker in der CDU und CSU stärker nutzen als bisher.“<sup>44</sup> Als künftige „gesellschaftspolitische“ [sic!] Schwerpunkte der KPV-Arbeit benannte Waffenschmidt „Raumordnungs-, Umwelt-, Investitions- und Strukturpolitik und eine gerechte Finanzausstattung der kommunal-

40 Schreiben von Bruno Heck an Alfred Dregger vom 13. April 1970, in: ACDP 07-004-100/2.

41 Vgl. Erläuterungsbericht Waffenschmidts zur Einladung zur Bundesvorstandssitzung der KPV vom 4. Juni 1973, in: ACDP 01-346-001/1

42 Vgl. Niederschrift über die Sitzung des KPV-Bundesvorstands am 7. September 1973 in Bonn, in: ACDP 04-002-008/3. Neuer hauptamtlicher Geschäftsführer der KPV wurde der Bürgermeister von Siegburg, Adolf Herkenrath. Er hatte zuvor, von 1967 bis 1973, das Institut für Internationale Solidarität der Konrad-Adenauer-Stiftung geleitet.

43 Vgl. Bericht der Bundesgeschäftsstelle an die Bundesvertreterversammlung der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und der CSU Deutschlands am 21. und 22. November 1975 in Stuttgart, in: ACDP 01-346-001/1, S. 7 und 19.

44 Vgl. Pressereferat der CDU/CSU-Fraktion, Auszug eines Interview Waffenschmidts mit dem Rheinischen Merkur vom 27. Juni 1973, in: ACDP 01-346-146/1.

len Selbstverwaltung“<sup>45</sup>. Dies waren alles Themen, die schon durch die Arbeiten des Bundesfachausschusses für Strukturpolitik und durch das IFK vorbereitet worden waren. Die Fachausschüsse der KPV, die sich nach der Wahl des Bundesvorstands ebenfalls neu konstituierten, tagten ab 1974 zu den Themen „Raumordnung, Städtebau, Strukturpolitik“, „Kommunales Verfassungsrecht“, „Verkehr und öffentliche Betriebe“, „Freizeit und Sport“, „Jugend, Familie und Soziales“. Der Fachausschuss „Finanzen“ beteiligte sich in Zusammenarbeit mit Bundestagsfraktion an den Parlamentarischen Initiativen von CDU und CSU. Der Arbeitskreis „Große Städte“, der bereits 1960 gegründet worden war, aber zwischenzeitlich seine Arbeit eingestellt hatte, nahm diese neu auf.<sup>46</sup>

Die Anstellung eines wissenschaftlichen Referenten für „politische Planung und die Geschäftsführung der Fachausschüsse“ war bezeichnend für einen neuen Arbeitsstil innerhalb der KPV, der auf zeitgenössischen Vorstellungen sozialwissenschaftlich fundierter „Planbarkeit“ aufbaute.<sup>47</sup> Auch die zuvor bereits im Rahmen der Tätigkeit des Bundesausschusses für Strukturpolitik praktizierte Zusammenarbeit mit dem Kommunalwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung griff nun auf die KPV über. Franz Schuster, der Leiter des Instituts, wurde, zusammen mit einem Mitarbeiter der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung seit September 1973 als ständiger Gast zu den Zusammenkünften des KPV-Bundesvorstands eingeladen.<sup>48</sup> Ausgehend von der Beobachtung, dass „das kommunalpolitische Interesse und die Bereitschaft zum kommunalpolitischen Engagement in den letzten Jahren, insbesondere in den städtischen Räumen, stark gewachsen sind“, empfahl Schuster dem KPV-Bundesvorstand im Sommer 1973 zum „Abbau negativer Imagehypothesen“ die Formierung einer kommunalpolitischen Strategie „aus einem Guß“: „Es muß m. a. W. deutlich werden, dass die kommunalpolitischen Aktivitäten auf Landes- und Bundesebene die notwendige Fortsetzungen der Politik in der Gemeinde darstellen. Unterschiedliche Akzentsetzungen auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene werden vom Wähler nicht wahrgenommen und tragen höchstens zur Programmverwirrung und damit zur Profillosigkeit bei.“<sup>49</sup>

Den Rahmen für die Empfehlungen des IFK zur Zentralisierung kommunalpolitischer Fragen bildeten die zur gleichen Zeit von der neuen CDU-Partei-

45 Vgl. ebd.

46 Vgl. Bericht der Bundesgeschäftsstelle am 21. und 22. November, S. 16 ff.

47 Vgl. Niederschrift der Sitzung des Bundesvorstands der KPV am 8. Juni 1973, in: ACDP 04-002-008/3.

48 Vgl. Niederschrift über die Sitzung des KPV-Bundesvorstands am 7. September 1973, S. 2, in: ACDP 04-002-008/3.

49 Vgl. ebd., Schwerpunkte künftiger KPV. Arbeitspapier des Instituts für Kommunalwissenschaften vom 6. September 1973.

führung unter Helmut Kohl ausgehenden Schritte zur Verbesserung der politischen und organisatorischen Integration der Gesamtpartei.<sup>50</sup> Um die Arbeit der Vereinigungen insgesamt stärker an die der Bundespartei anzubinden, vereinbarte das CDU-Präsidium mit deren Geschäftsführern bei einer Besprechung am 3. September 1973 in Bonn regelmäßig Zusammenkünfte. Zur besseren Koordination der politischen Arbeit sollten die Vereinigungen ihre kurz- und mittelfristigen Pläne bis Dezember 1973 bei der Bundespartei einreichen.<sup>51</sup> Das hierzu in der KPV-Geschäftsstelle entstandene Papier nannte im Wesentlichen zwei Aufgaben: Die „Schulung und Information des Kommunalpolitikers und die Vermittlung von Fähigkeiten und Material für seine Arbeit“ sowie die „Behandlung der fünf Themenbereiche „Soziale Dienste und Freizeit“, „kultureller Auftrag der Gemeinde“, „Regionalplanung, Strukturpolitik, Raumordnung“, „Finanzierung der Aufgaben der Selbstverwaltung“ und „Grundsatzfragen der bürgernahen Selbstverwaltung/ mehr Bürgerverantwortung/ Bürgerinitiativen“ im Rahmen eines Kommunkongresses im Frühjahr 1974“.<sup>52</sup>

Der Kommunkongress, den die KPV vom 8. bis 9. März 1974 in Bonn ausrichtete, sollte in einem für die Union wichtigen Wahljahr – in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein fanden Kommunalwahlen statt, in Hamburg und Bayern wurden die Bürgerschaft bzw. der Landtag neu gewählt – ein klares politisches Signal setzen. Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand weniger die Erörterung sachpolitischer Fragen, vielmehr ging es darum, „den Kommunalpolitikern ein neues Selbstverständnis und Selbstbewusstsein zu vermitteln, die Bedeutung der Kommunalpolitik in der CDU herauszustellen und durch die Art der Veranstaltung und Thematik in die Öffentlichkeit zu wirken“.<sup>53</sup> Mit der Wahl von Bonn als Veranstaltungsort unterstrich die KPV die bundespolitische Dimension der Veranstaltung. Außerdem hoffte man, so bei den Hauptstadtjournalisten größtmögliche Aufmerksamkeit zu erlangen. Das Motto des Kongresses, „Selbstverwaltung sichert Freiheit“, betonte das Selbstverständnis der Unionsparteien als Anwalt für eine „freie, gerechte und solidarische Gesellschaftsordnung“.<sup>54</sup> Deutlich stand der Kongress im Zeichen der scharfen parteipolitischen Polarisierung der Zeit. So wandte sich Waffen-

50 Vgl. Wulf Schönbohm: Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950–1980 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 7). Stuttgart 1985, S. 132ff.

51 Ergebnisprotokoll der Besprechung des Präsidiums mit den Vorsitzenden und Geschäftsführern der Vereinigungen am 3. September 1973, in: ACDP 07-001-1406.

52 Schreiben von Adolf Herkenrath an CDU-Bundesgeschäftsführer Karl-Heinz Bilke vom 30. November 1973, in: ACDP 01-346-001/2.

53 Schreiben von Adolph Herkenrath an Karl-Heinz Bilke vom 5. Dezember 1973, in: ACDP 07-001-12215.

54 Vgl. Hans-Otto Kleinmann: 1973–1976. Reformer – Helmut Kohl, [www.kas.de/wf/de/71.8758/](http://www.kas.de/wf/de/71.8758/) (Abruf: 29. Mai 2013).

schmidt in seiner Eröffnungsrede gegen den „Kommunalsozialismus der SPD“, und die Unterwanderung der repräsentativen Demokratie über das vielerorts von Jungsozialisten betriebene imperative Mandat.<sup>55</sup> Der KPV-Vorsitzende reflektierte damit auf Entwicklungen, wie z. B. der in Frankfurt am Main, wo zwei Jahre zuvor der „härteste Kommunalwahlkampf seit 1945“ ganz im Zeichen einer zunächst von links ausgehenden Ideologisierung der Kommunalpolitik stattgefunden hatte.<sup>56</sup> Als Hauptredner am 1. Tag des Kongresses ergriff nach dem KPV-Bundesvorsitzenden Helmut Kohl die Gelegenheit, die grundsätzliche Bedeutung kommunalpolitischer Entscheidungen im Sinne einer aktiven christlich-demokratischen Gesellschaftspolitik herauszustellen: „Gemeinde ist für uns vor allem Selbstgestaltungseinheit, eigenständiges Element und dynamische Einheit der Gesellschaft und des Staates. In dieser Eigenschaft müssen wir den kommunalen Bereich ausgestalten. [...] Kommunalpolitik der CDU ist bewußt wertorientiert. Sie stellt sich in den Dienst der Freiheit, Selbstbestimmung und politischen Teilnahme der Bürger. Darin liegt ihr unverwechselbarer gesellschaftspolitischer Charakter.“<sup>57</sup>

Ein wichtiges Ergebnis des Kongresses war es, dass die ca. 1200 Delegierten als Vertreter der kommunalen Amtsinhaber der Union fünf Leitsätze für ihre zukünftige politische Arbeit verabschiedeten, die als Basis für ein noch zu erarbeitendes Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm von CDU und CSU gedacht waren. Inmitten des großen Presseechos, das der Kongress insgesamt hervorrief, fand besonders die positive Würdigung von Bürgerinitiativen durch die Union große Beachtung. Der erste Leitsatz, der bei dem Kongress verabschiedet worden war lautete: „Das Ziel der CDU und CSU ist es, das verstärkte kommunalpolitische Interesse und Engagement der Bevölkerung aufzugreifen. Solches Engagement äußert sich auch in Bürgerinitiativen. Die Kommunalpolitiker von CDU und CSU betrachteten es als eine wichtige Aufgabe, derartige Initiativen aus der Bürgerschaft, sofern sie dem Gesamtinteresse oder den legitimen Einzel- und Gruppeninteressen dienen, aufzugreifen und zu vertiefen“. Abzulehnen seien Bürgerinitiativen, „wenn sie lediglich die Durchsetzung von Machtinteressen bestimmter Gruppen oder Personen oder die Überwindung des staatlichen und gesellschaftlichen Systems zum Ziel haben“. Mit dieser Feststellung öffneten sich CDU und CSU gegenüber einer neu

---

55 Vgl. Horst Waffenschmidt: „Mehr Basis für die Bürger. Rückblick und Ausblick – wirksame Arbeit in den Gemeinden“, in: „Selbstverwaltung sichert Freiheit“. Kommunalpolitik heute und morgen. Kommunalkongress der CDU und CSU 8./9. März 1974 in Bonn. Bonn 1974, S. 9–11, hier S. 10.

56 Vgl. Manfred Kittel: Marsch durch die Institutionen? Politik und Kultur in Frankfurt am Main nach 1969 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 86). Hg. vom Institut für Zeitgeschichte. München 2011, S. 323ff.

57 Vgl. Helmut Kohl: Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik, in: „Selbstverwaltung sichert Freiheit“, S. 13f., hier S. 14.

politisierten Öffentlichkeit, gleichzeitig beharrten sie auf ihrer Auffassung, dass Bürgerengagement und Partizipation die Einhaltung der geltenden politischen und rechtlichen Spielregeln zur Voraussetzung haben muss. Weitere Forderungen der kommunalpolitischen Leitsätze betrafen eine Neuordnung der kommunalen Finanzen zur Verbesserung der Gestaltungsfähigkeit der Gemeinden, die Sicherung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden im Zuge der staatlichen Raumordnung, die Bereitstellung kultureller Angebote und die Sicherung des Angebots an sozialen Dienstleistungen in Zusammenarbeit mit freien Trägern.<sup>58</sup>

### *Institutionalisierung kommunalpolitischer Grundwerte durch das KPV-Grundsatzprogramm*

Mit der Erarbeitung eines kommunalpolitischen Grundsatzprogramms knüpfte die KPV unmittelbar an die Vorarbeiten, den der Kommunalpolitische Kongress im März 1974 geleistet hatte, an. „Man werde eines Tages fragen“, so Horst Waffenschmidt in der Sitzung des KPV-Bundesvorstands am 3. Mai 1974, „was ist aus den Aussagen und Ankündigungen geworden.“ Der Kongress und die gute Presse hätten den Auftrag gegeben, eine Grundsatzarbeit zu erstellen.<sup>59</sup> Aus diesem Grund beschloss der KPV-Bundesvorstand, eine Kommission einzusetzen, die beauftragt wurde, ein Programm zu erstellen, „welches wie das Berliner Programm der Partei in den Gremien der KPV diskutiert, beraten und vervollständigt werden soll, um denn bei der nächsten Vertreterversammlung beschlossen zu werden.“<sup>60</sup> Zum Vorsitzenden der Kommission bestellte der KPV-Bundesvorstand Joachim Dorenburg, Staatssekretär und Beauftragter Schleswig-Holsteins beim Bund. Dass der KPV-Beschluss zur Erarbeitung eines Kommunalpolitischen Grundsatzprogramm etwa zur gleichen Zeit erfolgte, zu der auch die Grundsatzkommission der CDU unter Führung Richard von Weizsäckers die Arbeiten am 1. Grundsatzprogramm der Partei aufnahm, unterstreicht, dass die Neuausrichtung der KPV im Gesamtzusammenhang der programmatischen Erneuerung der CDU in der „zweiten Gründungsphase“ der Partei gesehen werden muss.<sup>61</sup>

Allgemein betrachtet, handelte es bei dem Entschluss, ein kommunalpolitisches Grundsatzprogramm zu erarbeiten, um den Versuch einer Institutionali-

58 Vgl. „Union wertet die Kommunalpolitik auf“. Fünf Leitsätze mit einer klaren Abgrenzung zu sozialdemokratischen Zielsetzungen, in: Kölnische Rundschau vom 14. März 1974.

59 Niederschrift über die Sitzung des KPV-Bundesvorstands am 3.5.1974, S. 2, in: ACDP 04-002-100/1.

60 Vgl. ebd.

61 Vgl. Hans-Otto Kleinmann 1969–1982, in: Winfried Becker u. a. (Hg.): Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland. Paderborn 2002, S. 78–85, hier S. 78.

sierung und Verfestigung von Werten mit dem Ziel einer Zentralisierung politischer Entscheidungen. Die Schwierigkeiten, die sich hierbei für die Programmkommission mit Blick auf die spätere Umsetzbarkeit des Programms ergaben, skizzierte der Kommissionsvorsitzende Dorenburg in einem Zwischenbericht an den KPV-Vorstand im Januar 1975 folgendermaßen: „Wir sind [...] zu der Auffassung gelangt, dass ein Grundsatzprogramm den konkreten Handlungsspielraum des Kommunalpolitiker nicht über Gebühr einschränken darf, es muß ihm ausreichende Handlungsspielräume offenhalten. Die Aussagen des Programms können aus diesem Grund keineswegs so konkret sein, wie z. B. eine Gesetzesvorlage im Bundestag. Zugleich muß aber die Vielfalt der Entscheidungsmöglichkeiten so weit eingeschränkt werden, dass in der praktischen Kommunalpolitik der CDU/CSU noch ein konzeptioneller ‚schwarzer‘ Faden erkennbar bleibt.“<sup>62</sup> Wiederum dem Geist der Zeit und der Zusammenarbeit mit dem Institut für Kommunalwissenschaften bzw. dem Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung war es zu verdanken, dass der Versuch, diese Aufgabenstellung umzusetzen, mit Hilfe einer „wissenschaftlichen“ Methode erfolgte. Diese bestand darin, keine „Zusammenstellung bisheriger Einzelaussagen der CDU und CSU zur Kommunalpolitik“ vorzulegen, sondern in einer „umfassenden Aufarbeitung der gegenwärtigen kommunalpolitischen Problematik“ durch eine so genannte „Nutzwertanalyse“.<sup>63</sup> In einem ersten Schritt bestand diese in der Benennung von vier „kommunalpolitischen Aktionsbereichen“ (Selbstverwaltung, Wirtschaft, Kultur, Soziale Lebensverhältnisse), die danach jeweils in weitere „Problembereiche“ aufgegliedert wurden. Auf diese Weise erarbeitete die Kommission ein so genanntes „Zielmaßnahmensystem“, das in einem zweiten Schritt mit einem „Zielwertsystem“, bestehend aus „den Wertvorstellungen, die der CDU und CSU-Politik zugrunde liegen, bzw. zugrunde liegen sollen“, konfrontiert wurde.<sup>64</sup> „Aus dem Verständnis einer jahrzehntelangen Wertediskussion der Unionsparteien“ ergab sich das „Zielwertsystem“ aus den Werten „Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Pluralität und Effektivität“.<sup>65</sup> Mit Hilfe einer kompliziert anmutenden Methode wurden diese Werte anschließend gewichtet, woraufhin eine „wertbezogene Auswertung“ der einzelnen Felder des Zielmaßnahmensystems erfolgte. Auf diese Weise entstand ein „vielschichtiges Zahlensystem“, das mit Hilfe einer „Datenverarbeitungsanlage“ [!] ausgewertet wurde.<sup>66</sup> Im Ergebnis dieser kybernetischen Arbeitsweise stellte sich her-

---

62 Anlage 1. zum Protokoll der Sitzung des KPV-Bundesvorstands am 16./17. Januar 1975, S. 2–3, in: ACDP 04-002-100/1.

63 Vgl. Leitlinien für die Beratung des Entwurfs zu einem kommunalpolitischen Programm der CDU und CSU, in: ACDP 04-002-047/1.

64 Vgl. ebd.

65 Ebd.

66 Ebd.

aus, dass „an der Spitze der Grundwerteskala von CDU und CSU nach wie vor die Freiheit rangiert“.

Das Kommunalpolitische Grundsatzprogramm, das die KPV bei der Bundesvertreterversammlung am 20. und 21. November 1975 in Stuttgart nach einer Beratung durch die KPV-Landesverbände verabschiedete, zeichnete sich dann in der Tat durch einen betont liberalen Grundzug aus. Vorab wurde das Grundsatzprogramm im Rahmen der Bundespressekonferenz am 8. September 1975 in Bonn der Öffentlichkeit vorgestellt. An der Verbreitung der Botschaften des Programms beteiligten sich in den folgenden Tagen neben den Tageszeitungen auch die ARD-Rundfunkanstalten. Für den WDR berichtete am 15. September 1975 der Journalist Paul Trunk, „der Grundsatz, auch im kommunalen Bereich so wenig Staat wie möglich“, ziehe sich „wie ein roter Faden durch das Programm der Unionsparteien“, hier fänden sich „Parallelen zu den Vorstellungen der Freien Demokraten“ und hier läge „der grundsätzliche Unterschied zu den Auffassungen der SPD“.<sup>67</sup> „Mehr Anregungen zu Privatinitiative im kommunalen Bereich“, so Waffenschmidts Erläuterungen bei der Pressekonferenz, „die muß gefördert werden, wenn es besser gelten soll. Wir sprechen also zunächst unsere eigene Möglichkeit an und wir sagen, es muß Schluß sein mit dem Aberglauben, dass dann alles gut geregelt ist, wenn nur die öffentliche Hand zuständig ist, dies hat die öffentliche Hand in der Vergangenheit stark überfordert.“ Die öffentliche Hand, so Waffenschmidt, müsse verzichten, „da wo es private Unternehmen besser machen können“.

Die in dem Kommunalpolitischen Grundsatzprogramm enthaltene Forderung, über kommunale Investitionen „die Privatinitiative und den Bügereinsatz neu anzukurbeln“, kommentierte der Hessische Rundfunk mit dem Satz, „ohne eine Verstärkung des Bürgersinns“ bliebe das Programm „hohl und vordergründig“.<sup>68</sup> Dies entsprach insofern den Überlegungen der Grundsatzkommission, da man hier bewusst und in Abgrenzung zur SPD auf eine Stärkung *individueller* bürgerlicher Rechte und Pflichten gesetzt hatte. Hierzu hieß es in einem intern vorgelegten Vergleich der Kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU und SPD: „Ziel der Kommunalpolitik der CDU ist es, die Bedingungen für die Selbstverwirklichung des einzelnen und für das Zusammenleben der Bürger in einer sich ständig wandelnden Gesellschaft zu verbessern.“ Im Gegensatz dazu ist das programmatische Ziel der SPD „die Veränderung der bestehenden Gesellschaft zu einer Gesellschaft, die für jeden einzelnen die freie Persönlichkeitsentfaltung und die selbstverantwortliche

67 Vgl. Pressedokumentation über den Entwurf des Kommunalpolitischen Grundsatzprogramms der CDU/CSU, Ergebnis der Pressekonferenz vom 8. September 1975 in Bonn vom 15. September 1975, in: ACDP 04-002-047/1.

68 Vgl. ebd., Hessischer Rundfunk/Wolfgang Wiedemeyer, 8. September 1975.

Mitwirkung am gesellschaftlichem, politischen und wirtschaftlichen Leben besser als bisher gewährleistet“.<sup>69</sup>

Es ist evident, dass die Betonung liberaler Grundwerte in der politischen Arbeit der KPV sich genau in das Wahlkampfmotto der Unionsparteien im Bundestagswahlkampf 1976 „Freiheit statt Sozialismus“ einfügte. In einer längerfristigen Perspektive verwies die ursprünglich in der Betonung des Subsidiaritätsprinzips wurzelnde Aufwertung der Arbeit freier Träger und privater Initiative in Wirtschaft und Kultur bereits auf die Debatten um die Stärkung der „Zivil- bzw. Bürgergesellschaft“, die dann nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ am Ende des Jahrtausends die gesellschaftspolitische Diskussion in der Bundesrepublik mit bestimmen sollten.<sup>70</sup> Welche Auswirkungen allerdings die anti-etatistische Stoßrichtung des Kommunalpolitischen Grundsatzprogramms auf die konkrete Umsetzung der CDU/CSU-Kommunalpolitik seit 1975 hatten, wäre, auch mit Blick auf die aktuelle Diskussion in den Geschichtswissenschaften über die 1970er Jahre als „Vorgeschichte der Probleme der Gegenwart“, erst noch zu untersuchen.<sup>71</sup>

69 Vergleich der kommunalpolitischen Programme von CDU, SPD und FDP vom 1. September 1975, in: ACDP 04-002-047/2. Das Kommunalpolitische Grundsatzprogramm der SPD wurde zur gleichen Zeit wie das Programm der CDU/CSU erarbeitet und beim Bundesparteitag der SPD am 15. November 1975 in Mannheim beschlossen.

70 Zur Kulturpolitik hieß es etwa in dem Programm der CDU/CSU: „Die Forderungen der CDU zur Kulturpolitik umfassen den freien Zugang zur Kunst, zu Wissen und Information, die Anregung zu eigener schöpferischer Betätigung der Bürger sowie die Sicherung und Pflege des Kulturguts. *Wichtig sind hierbei für sie in allen diesen Gebieten auch die Förderung privater Initiativen für literarische und künstlerische Darbietungen und die Förderung privaten Mäzenatentum.*“ [Hervorhebung durch die Autorin]. Vergleich der kommunalpolitischen Programme von CDU, SPD und FDP vom 1. September 1975, in: ACDP 04-002-047/2. Zum Thema „Zivil- bzw. Bürgergesellschaft“ vgl. Frank Adloff: Zivilgesellschaft: Theorie und politische Praxis. Frankfurt/Main u. a. 2005; eine Einführung zum Themenkomplex „Kulturstiftungen und Mäzenatentum“ gibt Manuel Frey: Macht und Moral des Schenkens. Staat und bürgerliche Mäzene vom 18. Jahrhundert bis in die Gegenwart (Bürgerlichkeit, Wertewandel, Mäzenatentum 4). Berlin 1999.

71 Vgl. Konrad H. Jarausch: Verkannter Strukturwandel. Die siebziger Jahre als Vorgeschichte der Probleme der Gegenwart, in: Ders. (Hg.): Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte. Göttingen 2008 sowie Thomas Raithel u. a. (Hg.): Auf dem Weg in eine andere Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte). München 2009.