

Vorwort

Die Studie von Irmtraud Kannen setzt eine Traditionslinie in den Arbeiten des Instituts für vergleichende Politikforschung (heute Institut für Politikwissenschaft I) fort. Seit zwei Jahrzehnten werden hier regionale Studien gepflegt, die kleinräumig eine empirische Analyse der Parteientwicklung auf der kommunalen Ebene vornehmen. Dies erfolgte zunächst innerhalb von zwei größeren Forschungsvorhaben. In einem interdisziplinären Projekt wurde in Kooperation mit Historikern des Fachbereichs der langfristige soziale und politische Wandel in Oldenburg und Ostfriesland bearbeitet.¹ Die Ergebnisse dieser Studien regten wiederum ein längerfristiges Forschungsvorhaben an, das sich mit dem Niedergang von Regionalparteien in Niedersachsen beschäftigte. Dabei konnte der Zerfall spezifischer regionaler Milieus nachgewiesen und ihre Bedeutung für den Fortbestand der Parteien auf Landes- und Bundesebene verdeutlicht werden.²

Zwei unabhängig von diesen Forschungszusammenhängen entstandene Arbeiten setzten die Perspektive der Untersuchung fort: Achim Suckow³ befaßte sich mit dem Spannungsverhältnis von Lokal- und Bundesorganisationen verschiedener Parteien in ausgewählten Gemeinden des ländlichen Raumes. Dabei wurden Defizite lokaler Parteiorganisationen deutlich. Schließlich beschäftigte sich Christiane Purcal⁴ mit der immer noch kontrovers diskutierten Frage, ob Parteien in der Kommunalpolitik notwendig sind. Dazu hat sie Struktur und Funktion politischer Vereinigungen in der formal parteilosen kanadischen Stadt Vancouver verglichen, wo in der politischen Praxis „rein lokale“ Organisationen faktisch Parteifunktionen übernehmen.

Die jetzt von Irmtraud Kannen vorgelegte Untersuchung vergleicht für zwei Wahlperioden das Abstimmungsverhalten der Fraktionen in der Stadt Cloppenburg. Innovationen konnten vom Einzug der Grünen in den Rat dieser

1 Wolfgang Günther (Hg.): Sozialer und politischer Wandel in Oldenburg, Oldenburg 1981

2 Karl-Heinz Naßmacher u.a.: Parteien im Abstieg, Opladen 1989

3 Achim Suckow: Lokale Parteiorganisationen - angesiedelt zwischen Bundespartei und lokaler Gesellschaft, Oldenburg 1989

4 Christiane Purcal: Kommunalparteien, Oldenburg 1993

CDU-dominierten Kleinstadt erwartet werden. Durch ihre Forschungen hat die Autorin erstmals empirisch nachgewiesen, wann und wie häufig Einstimmigkeit bzw. kontroverses Abstimmungsverhalten vorkommen. Dabei scheinen die Grünen Gegenstimmen „hoffähig“ gemacht zu haben. Die These einer allmählichen Ausdifferenzierung des Politischen in kleinräumigen Zusammenhängen dürfte damit eine weitere Bestätigung erfahren haben. Dies kann der Demokratie in Deutschland nur nützen. Zu hoffen bleibt, daß in nächster Zeit weitere Autorinnen und Autoren ähnliche Fragestellungen für Gemeinden ähnlicher Größe in ganz anderen Regionen bearbeiten, damit die bislang nur vorläufigen Befunde auf eine breitere empirische Grundlage gestellt werden können.

Hiltrud Naßmacher

Wolfgang Rudzio

Die Entscheidung für eine wissenschaftliche Arbeit wurde mir durch die Unterstützung meiner Familie, vor allem durch die Ermutigung meines Mannes, erleichtert. Dank schulde ich besonders dem Altbürgermeister und Ehrenbürger der Stadt Cloppenburg, Herrn Bernd Thonemann, dafür, daß er bereit war, das Manuskript (Teile von Kap. 3 und Kap. 4 und 5) zu lesen. Seine kritischen Anmerkungen waren für eine differenzierte Darstellung sehr hilfreich. Meine Doktormutter, Frau apl. Prof. Dr. Hiltrud Naßmacher, betreute diese Dissertation mit hilfreichem wissenschaftlichem Rat. Ein besonderer Dank gilt Herrn Paul Willenborg, der das Manuskript sehr gründlich auf Fehler und Ausdrucksmängel hin durchgesehen hat. Ohne den Arbeitseinsatz von Herrn Ludger Kannen und Herrn Bernd Meyer-Berg am Computer und am Drucker hätte die Arbeit nicht so zügig und ordentlich vorgelegt werden können. Nicht zuletzt danke ich dem politikwissenschaftlichen Institutskolloquium des Instituts für Politikwissenschaft I - Vergleichende Politikforschung - der Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg für die konstruktive Kritik an den Entwürfen der Dissertation.

Cloppenburg, im Mai 1995

Irmtraud Kannen

1 Grundlagen der Untersuchung

"Hinter den Panzern der Alliierten kamen 1945 ihre Steckenpferde, in mancher Hinsicht gefährlicher als jene, weil sie länger blieben."¹ Was ist nun aus dem "Siegergeschenk", der Demokratie, in Deutschland geworden? Auch vor dem Krieg gab es in Deutschland demokratische Ansätze und Versuche, wobei die Kommune als ältestes Experimentierfeld für Demokratie angesehen werden kann, denn sie wird in der nicht gerade langen Liste freiheitlicher Traditionen in deutschen Ländern zumeist an vorderster Stelle eingereiht.² "Die von westlichen Besatzungsmächten und den 'Deutschen der reinen Westen' öffentlich proklamierte Demokratie wurde in das politische Vakuum Westdeutschlands hineingestellt und blieb zuerst einmal ohne weiteren Bezug auf die Realitäten des westdeutschen Lebens, wie ein Prunkbau inmitten einer zerstörten Stadt, stehen."³ Inzwischen sind 50 Jahre vergangen. Die Frage nach dem Zustand des Prunkbaus und dem Verhalten seiner Bewohner ist oft gestellt, konnte aber immer nur unvollständig beantwortet werden, da sowohl der Bau als auch die Bewohner dem historischen Wandlungsprozeß unterliegen.

1.1 Die Gemeinde als Schule oder Spielwiese der Demokratie?

Bei der Demokratiefrage spielt die Gemeinde nach wie vor eine große Rolle. Ihr Stellenwert für die Demokratie wurde/wird aber immer kontrovers gesehen. Galt sie in den Nachkriegsjahren entweder als Schule oder als Spielwiese der Demokratie, wird heute gefragt: "Kommune - Mülleimer der Zentrale oder Keimzelle der Demokratie?"⁴ 1983 sahen Roemheld und Zielinski die "Kommune im Aufbruch"⁵ zu neuen demokratischen Ufern, zehn Jahre später stellt sich für Kelber und Schäfer-Eikermann "die Wirklichkeit der kommunalen Demokratie"⁶ eher ernüch-

1 Walter Fredericia, in: Die Zeit vom 10.4.1952, zitiert in: Rudzio 1968, S. 193

2 vgl. von Saldern 1993, S. 2

3 Luckmann 1970, S. 252

4 Franke 1993, Alternative Kommunalpolitik 1/93, S. 34-37

5 Roemheld/Zielinski (Hrsg.) 1983

6 Kelber/Schäfer-Eikermann 1993, in: Alternative Kommunalpolitik 1/93, S. 38-40

ternd dar. Den Einschätzungen liegen überwiegend theoretische Überlegungen zugrunde. Empirische Belege zur Verifizierung der Thesen gibt es viel zu wenig. Die vorliegende Untersuchung soll diese empirische Lücke etwas verkleinern. Sie dient als Beitrag der lokalen Politikforschung zur Einschätzung der Bedeutung der Kommune für die Demokratie unseres Landes.

1.1.1 Definitionsprobleme

Die Auseinandersetzung mit den Begriffen 'Demokratie' und 'Konflikt' füllt Bücherregale. Auch zum Begriff der Gemeinde finden wir in der wissenschaftlichen Literatur fast hundert Definitionen. Daher soll an dieser Stelle jeweils nur die Definition vorgestellt werden, die als Arbeitsgrundlage der Untersuchung dienen soll.

1.1.1.1 Gemeinde

Die Definitionsproblematik zum Gemeindebegriff⁷ liegt zum einen darin begründet, daß sich unterschiedliche Wissenschaften (Soziologie, Politologie, Geschichte, Verwaltungswissenschaften) mit dem Gegenstand beschäftigen und dementsprechend jeweils andere Fragestellungen und Paradigmen den Definitionen zugrunde liegen. "Hinter diesen unterschiedlichen Beurteilungen verbergen sich unterschiedliche Wertvorstellungen des Betrachters."⁸

Zum anderen schließt ein "öffentlich-rechtlicher Gemeindebegriff Metropolen und Trabantenstädte, industrielle Schwerpunkte und landwirtschaftliche Siedlungen, Städte und Landgemeinden ein."⁹ Jede Gemeindefinition läßt sich aus dem jeweiligen Forschungsblickwinkel rechtfertigen. Wenn ein Systemtheoretiker wie T. Parson Gemeinde definiert als "territorial verankertes, alle Aspekte sozialen Lebens umfassendes Sozialsystem"¹⁰, so kann er in seiner Theorie mit dieser Begrifflichkeit weiterarbeiten. Für einen Politologen sind ganz andere Fragestellungen interessant. So ist beispielsweise für Gabriel u.a. die "allgemein verbindliche Herrschafts-

7 vgl. Siewert 1975, S. 43/44; Savelsberg 1980, S. 14; Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 9; Wehling 1975a, S. 12

8 Gabriel 1979, S. 78

9 vgl. Schneider 1977, S. 21

10 vgl. in Laumann/Pappi 1977, S. 287

funktion der Gemeinde im demokratischen Staat" von Interesse. Die Gemeinde also "Träger öffentlicher Herrschaft"¹¹. Jede Definition hat ihre Richtigkeit und Berechtigung aus dem jeweiligen Forschungszusammenhang. Für Politologen, die sich auf die Systemtheorie beziehen, lautet die Gemeindefinition so: "Die Gemeinde wird von uns als Entscheidungssystem verstanden, das vielfältig mit (lokalen und überörtlichen) ökonomischen, gesellschaftlichen und administrativen Strukturen vernetzt ist, in dem aber Entscheidungen möglich und wirkungsvoll sind."¹²

Bezugnehmend auf die Fragestellung dieser Untersuchung wird als Arbeitsgrundlage die Definition von Hättich genommen. Danach sind Gemeinden "politische Einheiten in dem Sinne, daß sie am System der allgemein verbindlichen Regelungen teilhaben, ganz gleich, ob sie diese autonom oder in Abhängigkeit fällen oder ob sie überhaupt nur Entscheidungen höherer Ebenen ausführen."¹³ Diese Definition ist sehr weitreichend und läßt die Frage der gemeindlichen Autonomie bewußt offen. Die Frage nach der Autonomie der Gemeinde ist für das Ermessen ihres Demokratiepotentials von Bedeutung, denn in einer völlig abhängigen Gemeinde, die keine eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielräume hätte, hätten demokratische Strukturen nur noch Alibi charakter.

1.1.1.2 Demokratie

Die Schwierigkeit beginnt bereits bei dem Wort Demokratie. Der Begriff impliziert schon verschiedene Theorien. Es gibt nicht die Demokratie, sondern die bürgerliche, direkte und indirekte, formale und materiale, industrielle, inhaltliche, innere, innerorganisatorische, liberale, mittelbare und unmittelbare, parlamentarische, parteienstaatliche, plebiszitäre, radikale, repräsentative, responsive, soziale und sozialistische Demokratie. Mit Uppendahl läßt sich feststellen: "Jahrhunderte demokratie-theoretischer Überlegungen haben zu keiner allgemein verbindlichen oder konsistenten Demokratietheorie geführt."¹⁴ Neben den theoretischen Implikationen ist es nicht unwichtig zu wissen, auf welchen Bereich sich Demokratie beziehen

11 Gabriel u.a. 1984, S. 102/103

12 Hauer/Naßmacher/Schäfer 1982, S. 492

13 Hättich 1974, S. 297

14 Uppendahl 1981 a, S. 86

soll: Ist die Staatsform gemeint, die Gesellschaftsordnung oder die Form zwischenmenschlicher Beziehungen?

Da das Untersuchungsobjekt die Kommune ist, sollen nur die Definitionen in Betracht kommen, die sich speziell auf die kommunale Ebene beziehen, wohl wissend, daß diese Ebene nur in Abhängigkeit von der staatlichen Ebene existiert. Demokratie auf kommunaler Ebene kann substantiell nicht anders sein als auf staatlicher Ebene. Sie hat zwar andere Bezugspunkte, andere Themen und andere Partizipationsmöglichkeiten, das grobe System, das der repräsentativen Demokratie, ist aber gleich.

Die Überlegungen, wie Demokratie in Deutschland auf der Gemeindeebene aussehen könnte, haben uns die Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend abgenommen. Bei uns wurden sozusagen "demokratische Prinzipien durch nicht-demokratische Befehle"¹⁵ eingeführt. Daher gibt es bei uns in den Ländern unterschiedliche Kommunalverfassungen, in denen die Besitzer ihre Vorstellungen von Demokratie eingebaut haben. Die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung in der Perspektive normativer Demokratietheorien heute zu definieren, ist ähnlich schwierig wie die Findung einer passenden Demokratiedefinition. In seinem Aufsatz "Politische Beteiligung im repräsentativen System" entwickelt Oscar W. Gabriel Leitbilder kommunaler Demokratie nach dem marxistischen und dem partizipatorischen Ansatz sowie nach dem Rätmodell¹⁶ und kommt dann zu dem Schluß: "Weder ein 'partizipatorisches' oder 'klassisches' Demokratieverständnis noch ein Modell des kommunalen Parlamentarismus lassen sich umstandslos in das vom Gesetzgeber normierte Verständnis kommunaler Selbstverwaltung hineininterpretieren."¹⁷

Da man sich also in theoretischen Diskussionen sehr weit verzetteln kann, soll die Frage nach der Demokratie möglichst pragmatisch angegangen werden. Ausgangspunkt ist die Demokratiedefinition von Rausch, der Demokratie als Herrschaftsform versteht: "Herrschaft auf Zeit zwar und deswegen auch verantwortliche Herrschaft - aber Verantwortung ist nur dann sinnvoll, wenn es auch etwas zu verantworten gibt."¹⁸ Hier wird die

15 Rudzio 1968, S. 213

16 Gabriel 1979, S. 99, 101 und 104

17 Gabriel 1979, S. 220

18 Rausch 1974 a, S. 223

enge Verbindung zwischen Demokratie und Entscheidungs- und Handlungsspielraum gesehen, was für die Fragestellung dieser Untersuchung von entscheidender Bedeutung ist.

1.1.1.3 Konflikt

Ein Konflikt ist ein Streit, in dem unterschiedliche Ansichten und Interessengegensätze aufeinanderprallen. Allgemein gilt der Konflikt "nicht als gefährdendes Moment im gesellschaftlichen Zusammenleben, sondern als integrierendes und innovatives Moment, das dem sozialen Zusammenleben entscheidende Impulse verleiht."¹⁹ Die Konfliktebenen sind vielfältig. Es kann sowohl der Mensch mit sich selbst in Konflikt geraten (Zwiespalt, z.B. bei Entscheidungen), als auch mit anderen Menschen, oder es gibt Konflikte zwischen Gruppen, Schichten, Institutionen, Völkern und Staaten. Die Regelung der Konflikte bzw. deren Lösung erfolgt entweder nach sozial normierten oder vom Staat vorgegebenen Regeln, oder sie verlaufen disfunktional, d.h. nicht institutionalisiert und dementsprechend schwieriger plan- und lösbar. Dazwischen liegt eine breite Palette von Konfliktlösungsstrategien, wobei die am Konflikt beteiligten Personen oder Parteien versuchen, durch den Einsatz von Macht und Einflußmitteln eine Niederlage des Gegners herbeizuführen oder die eigene Niederlage zu verhindern, um bestimmte Ziele zu erreichen.²⁰ Wenn im weiteren von Konflikten die Rede ist, so werden die individuelle Bedeutung des Konflikts (psychoanalytische und psychologische Sicht), die antagonistische Interpretation der Marxisten und die internationalen Konflikte ausgeklammert.

Was macht einen Konflikt zu einem politischen Konflikt? Die Definition des Politischen geht von der Annahme aus, daß das Entscheiden und Handeln des Staates und seiner Institutionen als Politik angesehen wird (sogenannte "hohe Politik") bis zur Annahme, daß so gut wie alle Handlungen des Menschen - auch private - als politisch anzusehen sind, da der Mensch ein politisches Wesen ist, auf die Interaktionen mit anderen Individuen angewiesen ist und sich aus den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen seiner Gesellschaft nicht ausklinken kann.

19 Naßmacher 1994, S. 8/9

20 vgl. Naßmacher 1994, S. 8

Oscar W. Gabriel liefert folgende Definition der modernen Politikwissenschaft für das Politische: "alle Handlungen und Orientierungen, die sich auf das für alle Mitglieder einer (örtlichen oder nationalen) Gesellschaft verbindliche Entscheidungen der Inhaber öffentlicher Führungspositionen beziehen."²¹ Als Elemente des Politischen, die auch in der Kommunalpolitik wirksam sind, sieht Voigt: die demokratische Legitimation, Gesellschaftspolitik als Kernbereich und die Möglichkeit der Auswahl unter verschiedenen Handlungsalternativen.²² "Politikbegründend ist also nicht eine historisch überkommene Autonomie der Gemeinden, sondern die Existenz kommunaler Handlungs- und Entscheidungsspielräume."²³ Dementsprechend würde die Frage nach kommunalen Handlungs- und Entscheidungsspielräumen die Frage nach dem Politischen nach sich ziehen. Wenn also das "Wählen unter alternativen Handlungsmöglichkeiten"²⁴ auf der kommunalen Ebene möglich ist, dann kann man auch von der Existenz politischer Konflikte in der Kommune reden. Umgekehrt bedeutet das, daß die Analyse der Konflikte im Gemeinderat nach dem Indikator: Entscheidungs- und Handlungsspielraum: JA - NEIN, wenn JA: "Wie wird er genutzt?", wenn NEIN: "Warum nicht?" ein Indiz für die Existenz und die Qualität des Politischen im Gemeinderat abgeben kann.

1.1.2 Die Relevanz der kommunalen Ebene für die Demokratie

Die Gemeinde ist ein lohnendes Forschungsobjekt bei der Frage nach dem Demokratiepotential, denn zumindest in der Theorie gilt ja die Gemeinde als Grundlage des demokratischen Staates. In der Gemeinde läßt sich die Demokratie von unten nach oben verwirklichen, d.h., wenn Demokratie in der Gemeinde funktioniert, kann sie auch auf höherer Ebene funktionieren und natürlich auch umgekehrt. Die Gemeinde als Ort bürgerlicher Aktivitäten bietet das politische Betätigungsfeld in einem überschaubaren Rahmen²⁵. Bis heute gilt in der Literatur die Beschäftigung mit der Gemeindepolitik als legitimes Mittel, um auch überörtliche politische

21 Gabriel 1983 a, S. 59

22 vgl. Voigt 1977, S. 7

23 Voigt 1977, S. 7

24 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 10

25 vgl. Rausch 1974 a, S. 221

Strukturen zu erforschen und aufzudecken. Politik in der Gemeinde ist vergleichsweise transparenter als Landes- und erst recht als Bundespolitik. In der Forschung verweist man "inzwischen ernsthafter als zuvor sowohl auf die entscheidende Problemnähe lokaler und kommunaler Politik als auch auf die gesellschaftlichen Integrationsleistungen, welche die kommunale Ebene für das politische Gesamtsystem erbringt oder doch zumindest erbringen sollte."²⁶ Erlaubt es nun die Macht- und Ressourcenausstattung der Gemeinden, ihre "gesellschaftlichen Integrationsleistungen" zu erfüllen?

"Den Gemeinden wurde nicht Selbstregierung, sondern lediglich Selbstverwaltung zugestanden, denn deutsche Ideologie sah nur den Staat als Träger von Politik an, die Gesellschaft und die ihr zugerechnete Gemeinde galten als unpolitisch."²⁷ In der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland erhält die Gemeinde im Artikel 28 GG jedoch durchaus einen politischen Stellenwert. An dieser Stelle soll keine verfassungsrechtliche Analyse angestellt werden. Eine Bewertung des Artikels 28 GG fand in der Literatur ausgiebig statt. Gabriel bietet in seinem Aufsatz "Mängelanalyse des politischen Willensbildungsprozesses in der Gemeinde" eine Zusammenfassung der wissenschaftlichen Diskussion²⁸ und kommt zu dem Ergebnis, "daß das Grundgesetz mit der Vorstellung der Kommunalpolitik als einer unpolitisch-genossenschaftlichen Angelegenheit gebrochen und die Gemeinden in den demokratischen Staatsaufbau integriert hat"²⁹. Wurden die Gemeinden auch mit entsprechenden demokratischen Elementen ausgestattet, um sich aus der "unpolitisch-genossenschaftlichen" Rolle auch lösen zu können?

Das demokratische Leitbild einer politischen Ordnung auf der kommunalen Ebene orientiert sich an dem der staatlichen Ebene, nämlich die eindeutige Entscheidung der Verfassungsgeber für die repräsentative Demokratie. Durch diese Setzung müsse der "repräsentativ-demokratische Charakter des Grundgesetzes nach unten hin, bis in die unteren Stufen des demokratischen Aufbaus fortgesetzt werden."³⁰ Unter dem Demokratieaspekt trifft die Parallelität von staatlicher und kommunaler Ebene aber nur bei den Wahlen zu.

26 Hesse 1989a, S. 128

27 Purcal 1993, S. 13

28 Gabriel 1979, S. 78 - 90

29 Gabriel 1979, S. 89

30 Gabriel 1979, S. 90

"In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Grundsätze der repräsentativen Demokratie). Auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind in gleicher Weise zu wählen"³¹.

Ein weiteres demokratisches Leitbild, nämlich das der Gewaltenteilung, wird in der Gemeinde nicht in seiner horizontalen Form (Teilung zwischen Legislative und Exekutive) vertreten, sondern sie ist Teil der vertikalen Gewaltenteilung (Bund - Länder - Gemeinden). "Zur vertikalen Gewaltenteilung muß auch die eigene Entscheidungskompetenz der kommunalen Ebene gezählt werden."³² Aufgrund der grundgesetzlichen Selbstverwaltungsgarantie und ihrer Position in der vertikalen Gewaltenteilung "bilden die Gemeinden faktisch eine dritte politische Ebene innerhalb des deutschen Regierungssystems."³³ Rein rechtlich wird das allerdings nicht abgedeckt, denn die Gemeinde "ist Teil der inneren Gliederung der Länder."³⁴ Das ist auch der Grund, weshalb es in der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Gemeindeverfassungen gibt.

Aufgabe der von den Länderparlamenten verabschiedeten Gemeindeordnungen ist die Garantie der demokratischen Willensbildung und die Sicherung der bürgerschaftlichen Mitwirkung und Kontrolle³⁵. Dieses läßt sich nun unterschiedlich organisieren³⁶. Eine Bewertung der gültigen Kommunalverfassungen speziell unter dem Gesichtspunkt ihrer demokratischen Prinzipien gibt Dietrich Thränhardt in seinem Aufsatz "Zehn Thesen zur Reform der Kommunalverfassung".³⁷ Obwohl die "Komune als Kern und Modell der Demokratie"³⁸ gedacht ist, bleibt die Frage bestehen, ob sie durch ihre verfassungsmäßige Einbettung in die Exekutive

31 Groebner 1991, S. 8

32 Naßmacher 1994, S. 136

33 Naßmacher 1994, S. 194

34 Tillmann 1978, S. 129

35 vgl. Lang 1975, S. 175

36 Eine Übersicht über die verschiedenen Gemeindeverfassungen findet sich z.B. in Wehling 1989, S. 233 und sehr anschaulich (mit Schaubild und Kurzcharakteristik) in Groebner 1991, S. 83- 109; vgl. auch Franz-Ludwig Knemeyer: Kommunalverfassungen, in: Roth/Wollmann 1993, S. 81-94

37 Thränhardt/Uppendahl 1981, S. 35 - 41

38 Ullmann, AKP Sonderheft 1992, S. 13

der Länder und mit der grundgesetzlich garantierten Selbständigkeit (Art. 28 GG) ein Modell für Demokratie sein kann. "Ihre für Deutschland typische verfassungspolitische Zwitterstellung als 'staatsnahe' Gebilde, denen aber doch entscheidende Merkmale der 'Staatlichkeit' fehlen, bleibt systematisch unbefriedigend, wirklichkeitsfern und dem Demokratiedanken abträglich"³⁹.

In der Praxis wird staatliches Handeln von Gemeindeorganen durchgeführt, die Exekutive des Zentralstaates (Bund und Land) wird für den Gemeindegänger in der kommunalen Selbstverwaltung erfahrbar. Obwohl im Rahmen der vertikalen Gewaltenteilung⁴⁰ das Gewicht der Kommunen im Verhältnis zum Bund und Land nur sehr schwach ist⁴¹, haben sie doch durch die direkte Nähe zum Bürger eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung für die demokratische Kultur in Deutschland. Denn "im Rahmen der wachsenden Komplexität der Gesamtsysteme bleibt die legitimierende und partizipatorische Dimension der Kommunalpolitik von erheblicher Bedeutung für demokratische Systeme."⁴²

1.1.3 Gehören politische Konflikte in den Gemeinderat?

In der lokalen Politikforschung, die ihren Schwerpunkt in den 70er Jahren hatte, war von Konflikten kaum die Rede. "Die Kommunalpolitik soll die Richtlinien für die Handlungen und Entscheidungen der Stadt als geschlossene Gemeinschaft festlegen. Sie kann daher nicht durch kontroverse Meinungen, Streitigkeiten, eine scharfe Polemik oder eine zugespitzte Konfrontation verschiedener Fraktionen zersplittert werden."⁴³ Für Ueltshöffer zeigen die Ergebnisse von Gemeindeuntersuchungen "harmonisch-konsensuale kommunale Entscheidungssysteme", die "in der Regel hoch oligarchisiert sind."⁴⁴

39 Gabriel 1979 a, S. 27

40 vgl. Naßmacher 1994, S. 134 ff

41 vgl. Naßmacher 1994, S. 195

42 Naßmacher 1994, S. 195

43 Luckmann 1970, S. 132

44 Ueltshöffer 1975, S. 121

Der Zusammenhang zwischen "konsensorientierten Entscheidungsprozessen"⁴⁵ und oligarchischen Machtstrukturen liegt auf der Hand. Herrschaft läßt sich stabilisieren, wenn Konflikte nicht ausgetragen werden können oder sollen. Auch durch die verschiedenen Gemeindeordnungen, in denen der Gemeinderat als integrativer Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung definiert wird, sollen Konflikte einem bürokratischen Funktionsprinzip untergeordnet werden. "Konfliktfeindliche Entscheidungsstrukturen, wie sie bundesrepublikanische Gemeindeordnungen sogar fordern, sind Selektionsleistungen sui generis; sie schaffen und stabilisieren Macht und schirmen die Mächtigen gegen Kritik und Massenpartizipation ab."⁴⁶

So galt die kommunale Selbstverwaltung im Gegensatz zur konfliktgeladenen Staatspolitik als sachbezogen, überschaubar, praktisch und stabil. "Die für das deutsche Selbstverwaltungsdenken lange Zeit typische Sachzwangsideologie leugnet jedoch die Konflikthaftigkeit kommunaler Probleme, ging also mit einem ausgeprägten Harmoniedenken einher."⁴⁷ Gegner warfen den Verfechtern des Harmoniemodells vor, sie leugneten "die Existenz kommunalpolitischer Abwägungsprozesse, die nie 'richtig' oder 'falsch' enden oder am Wohl 'der Bürger' orientiert sein können, sondern immer Prioritäten setzen und damit einzelne Bürgergruppen bevorzugen oder andere benachteiligen."⁴⁸

Seitdem in den 70er Jahren die krisenhafte Entwicklung v.a. in den großen Städten nicht mehr zu übersehen war⁴⁹, wurde der Ideologiecharakter des Harmoniemodells immer deutlicher, denn die Konflikte ließen sich nicht mehr unter den Teppich kehren. "Selbstverständlich ist heute die Schulpolitik hoch ideologisiert, aber nicht minder die Verkehrspolitik, die Müllent-

45 Gabriel 1989 b, S. 26

46 Ueltshöffer 1975, S. 121

47 Gabriel 1984, S. 23

48 Purcal 1993, S. 14

49 A. Mitscherlich: Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Frankfurt 1965; Riescher 1988, S. 148; Weber 1980, S. 11/12; Hippler/Kutteroff 1982, S. 234; Thränhardt 1974; Rausch 1974 a, S. 224; Wehling 1975 a, S. 15; Voigt 1977, S. 4 und 15; Frey/Naßmacher 1975; Gabriel 1983 a, S. 82; Gabriel 1979, S. 247; Roemheld 1983 a; Schmals 1982 a, S. 118; Riege 1982, S. 256ff

sorgung, das Subventionswesen für allerlei freie Gruppen und schon immer der Wohnungsbau."⁵⁰

Die Parteien entdeckten die Kommune als politisches Feld und schrieben Kommunalprogramme⁵¹. Dadurch wurde der Gemeinderat politisiert. Konfliktträchtige Themen bieten den Fraktionen in der Ratssitzung Profilierungsmöglichkeiten⁵².

Zwangsläufig kommt so die Frage nach der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik⁵³ auf. Es wird diskutiert, inwieweit es eine "Annäherung an ein parteienstaatlich-parlamentarisches bzw. konkurrenzdemokratisches Konzept"⁵⁴ für die kommunale Ebene gibt. Eine dem Parlamentarismus zugrundeliegende Konflikthaftigkeit speziell zwischen regierenden und oppositionellen Fraktionen kann aber nicht bruchlos auf das kommunale Handlungsmuster übertragen werden: "Der direktere Kontakt mit dem Bürger und eine dadurch verursachte höhere Sensibilität für gesellschaftliche Problemlagen könnten als Besonderheiten auf der Gemeindeebene bewertet werden, die den Spielraum parteipolitischer Strategien in spezifischer Weise begrenzen."⁵⁵

Dieser "Spielraum parteipolitischer Strategien" ist jedoch in der lokalen Politikforschung kaum untersucht worden. Der Gemeinderat wird meist als geschlossenes System betrachtet, das als Einheit gegenüber Kontrahenten (Verwaltung, Bürger) agiert.

Klaus Arzberger hat in seiner Dissertation versucht, das Innere dieses Systems auszuleuchten. Er bezeichnet es als "flexibles System von guten persönlichen Beziehungen und Vertrauensverhältnissen, das - zumeist unausgesprochen - die hochkomplexe Entscheidungslast reduzieren, Konflikte mildern und die Konsensbildung erleichtern hilft. Dieses neben den Macht- und Einflußstrukturen zweite Beziehungsgeflecht dient dann gleichermaßen als Vorfilter und Auffangnetz für das erste; es strukturiert offizi-

50 Scheuch 1992, S. 59

51 vgl. dazu Naßmacher 1977; 1977 b; 1977 c; Rudzio 1977; Roth, W. 1986; Frey 1976

52 Gabriel 1979, S. 190

53 Frey/Naßmacher 1975

54 Gabriel 1984, S. 22

55 Holtmann 1990, S. 12

elle Entscheidungsabläufe vor und hilft eventuell, festgefahrene Situationen wieder in Gang zu bringen."⁵⁶

Durch Befragungen deckt er kommunalpolitische Konfliktzonen auf, die er aber nicht von ihren Inhalten her definiert, sondern ihn interessieren die an den Konflikten beteiligten Personen, Gruppen und Institutionen⁵⁷ und das Verhältnis dieser Gruppen zueinander⁵⁸. "Bei den Konfliktzonen dominiert zwar insgesamt der "klassische" Konflikt zwischen Parlament und Verwaltung, doch wird dieses Gesamtbild stark durch die Frankfurter Situation geprägt."⁵⁹ Die zweit- und drittintensivste Konfliktzone ist die zwischen Bürgerinitiativen und Stadtverwaltung und Stadtparlament⁶⁰. Von insgesamt 21 Konfliktzonen rangiert die Kategorie: 'Stadtparlament intern' an siebter Stelle. "Am vorgesehenen Austragungsort für kommunalpolitische Auseinandersetzungen, innerhalb des Stadtparlaments, verbucht nur Frankfurt einen nennenswerten Anteil der Nennungen. In allen vier anderen Städten herrscht hier im wesentlichen Ruhe, wobei das Aalener Stadtparlament als das insgesamt am stärksten in Konflikte verwickelte den geringsten Anteil an internen Konflikten aufweist. Eine alte Einsicht bestätigend, scheint Druck von außen, besonders der von den Bürgerinitiativen ausgehende, für ein hohes Maß an Einmütigkeit zu sorgen."⁶¹

Auf die Frage, welcher Ebene die Konflikte zugeordnet werden können, geben Forscher unterschiedliche Antworten: "Auf der Seite des Stadtparlaments dominieren eindeutig die Fraktionen, während die Ausschüsse nur geringfügig an Konflikten beteiligt sind."⁶² Dagegen: "Die Mehrzahl der anstehenden Entscheidungen fällt einstimmig; Konflikte werden eher in den Ausschusssitzungen ausgetragen."⁶³

Die inhaltliche Dimension parlamentsinterner kommunaler Konflikte haben Oscar W. Gabriel u.a. 1992 aufzuspüren versucht⁶⁴, indem sie durch Befra-

56 Arzberger 1980, S. 77

57 Arzberger 1980, S. 70

58 Arzberger 1980, S. 74

59 Arzberger 1980, S. 73

60 Arzberger 1980, S. 74

61 Arzberger 1980, S. 75

62 Arzberger 1980, S. 76

63 Frey/Naßmacher 1975, S. 199

64 Gabriel 1992,

gungen Ausgabeprioritäten (Issue-Präferenzen) der einzelnen Parteien in verschiedenen Städten gegenüberstellten. Es ließen sich zwar Unterschiede zwischen den Parteien feststellen⁶⁵; sie waren aber nicht erheblich, so daß Gabriel zu dem Schluß kommt: "Die eingangs gestellte Frage: "Does party matter?" ist mithin nur mit Einschränkungen positiv zu beantworten.

Unterschiedliche Einstellungen bedeuten aber noch nicht zwangsläufig unterschiedliches Handeln. "Bereits Mitte der siebziger Jahre legte Robert Fried Untersuchungen über die Kommunalpolitik bundesdeutscher Großstädte vor, in denen er einen Einfluß ideologischer Faktoren auf die kommunale Ausgabenpolitik nachzuweisen suchte. Seine Gemeinde-sozialismus-Hypothese, nach der linke Mehrheiten in den Kommunalvertretungen eine expansive Ausgabenpolitik favorisieren, hielt der empirischen Prüfung allerdings nicht stand."⁶⁶ Eigene Untersuchungen von Gabriel über die Ausgabenschwerpunkte linker und rechter Parteien kommen zu dem Ergebnis, daß "die parteipolitische Machtverteilung in den lokalen Entscheidungsgremien die Höhe der kommunalen Eigeninvestitionen allenfalls graduell beeinflußt, ein klares parteipolitisch bedingtes Leistungsprofil läßt sich nicht nachweisen."⁶⁷

Am Beispiel der Kultur hat Doris Gau versucht, Konflikte in der Kommunalpolitik zu analysieren. Dabei fragt sie nach unterschiedlichen Konflikt-ebenen, nach den Ursachen und nach den Strategien der Konfliktregelung⁶⁸. Zum Kulturentwicklungsplan einer Gemeinde schreibt sie: "Hierbei handelt es sich in erster Linie um einen inhaltlich bedingten Konflikt gegensätzlicher ideologischer Positionen, der aus einem grundlegend verschiedenen Kulturverständnis von politischen und administrativen Akteuren resultiert. Zum Zwecke der Konfliktregelung ist dabei über eine längere Zeit eine Strategie der Verhinderung und Verzögerung von Entscheidungen durch die politische Mehrheit, der z.T. massiven Interventionen in das Geschäft der laufenden Verwaltung und der Mittelkürzungen an bestimmte Kultureinrichtungen angewendet worden. Die Kürzungen sind zwar mit der schlechten Haushaltslage gerechtfertigt worden, jedoch scheint es sich dabei offensichtlich um ein vorgeschobenes

65 Gabriel 1992, S. 32, Tabelle 5

66 Gabriel 1989 b, S. 19

67 Gabriel 1989 b, S. 25

68 Gau 1990, S. 177

Argument zu handeln - geht es doch bspw. im Fall der Bibliothek um eine 'politisch unbequeme' Einrichtung."⁶⁹

Auch wenn die Konfliktanalyse in diesem Bereich sehr aufschlußreich ist, so besagt die Untersuchung wenig über den Stellenwert dieses Konflikts in bezug auf die anderen politischen Bereiche (issues). Die Größe des Haushaltsansatzes gibt zwar einen gewissen Rahmen, sie besagt aber noch nichts über den (finanziellen) Handlungsspielraum. Nachdem die Parteien die Kommunalpolitik für sich entdeckt hatten⁷⁰, wollten speziell die Jungsozialisten die kommunale "Arena" zur Austragung gesellschaftlicher Konflikte nutzen⁷¹, was die "konfliktorische Aufladung"⁷² des kommunales Feldes förderte. Mit dem Auftreten der Grünen in den Gemeinderäten gewinnt der politische Konflikt ein neues Gewicht, "denn es sind die Grünen, die durch ihren Einzug in Ratsvertretungen die kommunalpolitischen Konfliktlinien neu markiert haben."⁷³ Eine Untersuchung der Konrad-Adenauer-Stiftung vom Mai 1985⁷⁴ kommt zu dem Ergebnis: "Durch die bisherige Mitarbeit der Grünen in den Parlamenten hat sich die Ratsarbeit geändert. (...) Die Grünen haben auch auf diesem Gebiet gelernt, ihre globalen Forderungen in lokale Maßnahmenvorschläge umzusetzen. Meist sind die von ihnen aktualisierten Probleme tatsächlich vorhanden und wurden oft auch von den anderen Parteien längst erkannt."⁷⁵ Im Gegensatz zu den anderen Parteien versuchten die noch unverbrauchten Kommunalpolitiker und Kommunalpolitikerinnen der Grünen mit viel Engagement und z.T. neuen Aktionsformen⁷⁶ die Lösung der Probleme auch auf der lokalen Ebene voranzutreiben. Dadurch haben sie zu einer entsprechenden Sensibilisierung⁷⁷ beigetragen. Da für Grüne Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker der Gedanke der Vernetzung von Aktivitäten wichtig war (dies wurde durch kommunalpolitische Zusammenschlüsse und durch

69 Gau 1990, S. 182

70 Rudzio 1987, S. 328

71 Rudzio 1977, Roth, W. 1986

72 Rudzio 1987, S. 329

73 Holtmann 1992, S. 15

74 "Die Grünen in der Kommunalpolitik", Erste Erfahrungen und Konsequenzen, Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin, Mai 1985

75 vgl. Anmerkung 74, S. 21/22

76 vgl. Anmerkung 74, S. 21

77 vgl. Naßmacher, H. 1987, S. 178

eine kommunalpolitische Zeitschrift unterstützt), brachten sie in fast allen Kommunalparlamenten, in denen sie vertreten waren, die gleichen oder ähnliche Themen und Aktivitäten auf die Tagesordnung.

Zusammenfassend kann bezüglich der Konflikte im Gemeinderat immer noch ein großes Forschungsdefizit festgestellt werden, und die Aussage von Fürst und Hesse von 1977 ist immer noch aktuell, nämlich daß "kommunale Beiträge zur gesamtgesellschaftlichen Problemverarbeitung (output), aber auch darin sich niederschlagende gesellschaftliche Verteilungskonflikte, kaum das Interesse der lokalen Politikforschung gefunden haben."⁷⁸

1.1.4 Was hat Konflikt mit Demokratie zu tun?

"Die negative Einstellung der Bundesbürger zu Parteienkonflikten und zur Auseinandersetzung zwischen parlamentarischer Mehrheit und Minderheit, Regierung und Opposition, stellt sich genaugenommen als spezifischer Ausdruck einer in der politischen Kultur Deutschlands relativ fest verankerten Konfliktscheu dar."⁷⁹ Konflikte stören die Ruhe und Ordnung und fordern dazu auf, eigene Positionen zu beziehen. Das könnte unbequem werden. Gemäß dem Harmoniepostulat haben politische Konflikte keinen Platz im Gemeinderat, da hier nur nach fach- und sachlichen Erwägungen geurteilt werden kann und soll. Es gibt zwar verschiedene Fraktionen im Gemeinderat, die aber nicht in Konkurrenz zueinander stehen sollen, sondern, da alle dem gleichen Ziel (Wohl der Gemeinde/Gemeinwohl) verpflichtet sind, sich höchstens in Nuancen bei der Verfolgung dieses Zieles unterscheiden. Im Mittelpunkt soll nur die Sache stehen (wertneutral) und nicht der Konflikt. Dabei wird nicht zur Kenntnis genommen, daß es auch auf der lokalen Ebene "um den Konflikt konkurrierender, gesellschaftlicher Interessen und Ziele, Werte und knapper Ressourcen"⁸⁰ geht. Wer Konflikte nicht als Konflikte sehen will, verkennt die Zusammenhänge in der Gesellschaft, sowohl auf der lokalen als auch auf der nationalen Ebene.

"Die Auffassung, Kommunalpolitik sei ihrer Natur nach unpolitische Sachpolitik, hat in Deutschland lange Tradition. Soweit sich damit der naive Glaube verbindet, 'Parteienstreit' sei der Erledigung örtlicher Angelegenhei-

78 Fürst/Hesse 1978, S. 44

79 Gabriel 1984, S. 150

80 Voigt 1977, S. 7

ten wesensfremd, gute kommunale Selbstverwaltung erweise sich vielmehr in nicht politisierbaren Sachentscheidungen, äußert sich darin ein vordemokratisches Denken. Denn aus solcher Perspektive werden politische Einflußinteressen ausgeblendet, die auch auf kommunaler Ebene handfest vorhanden und allgegenwärtig sind."⁸¹ Das Erkennen und Akzeptieren unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen und den daraus resultierenden Konflikten ist für eine Demokratie lebenswichtig, denn es ist nicht "zu verkennen, daß die Verdrängung von Konflikt und Konkurrenz oligarchische Verhärtungstendenzen verstärken kann."⁸² Konflikt und Streit gehören also wesensmäßig zu einer Demokratie, mit ihren dazugehörigen konstitutiven Elementen der Rede- und Diskussionsfreiheit. "Der Protest selbst ist bereits eine demokratische Botschaft."⁸³ Das Formulieren und Austragen von Konflikten im Gemeinderat kann also nur ein Zeichen einer lebendigen Demokratie sein.

Gerade für uns Deutsche ist eine demokratische politische Kultur so wichtig, denn die Spuren einer "langen autoritären Politiktradition" kommen immer wieder zum Vorschein. "Dazu gehören v.a. eine Geringschätzung der Opposition, eine Verurteilung des politischen Konflikts, zusammen mit einer Verachtung des Kompromisses, Verachtung politischer und ethnischer Minderheiten, die Scheu, seine politische Meinung zu äußern, und schließlich ein Politikverständnis, das sich stark an wirtschaftlicher Effektivität orientiert."⁸⁴ Die Gemeindepolitik, mit ihren demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb eines kommunalen Mandats, bietet besonders gute Voraussetzungen zum Abbau der autoritären Politiktradition. Als demokratische Tugenden wären demnach einzuüben: Wertschätzung von Opposition, Akzeptanz des politischen Konflikts, Suchen nach Kompromissen, Achtung politischer und ethnischer Minderheiten, die Courage, seine politische Meinung zu äußern, und schließlich ein Politikverständnis, das sich am sozialen Frieden orientiert. In einem Gemeinderat können - und müssen - diese Verhaltensweisen gepflegt werden. Ein Mitglied eines Kommunalparlaments einer über 60 000 Einwohner zählenden Stadt in Rheinland-Pfalz resümiert nach

81 Holtmann 1990, S. 11

82 Schneider 1977, S. 38

83 Roth 1993, S. 229

84 Martin Greiffenhagen: Die Narben bleiben sichtbar, in: Das Parlament 4-5, 29.1./5.2. 1983

über 20jähriger Mitgliedschaft: "Es gab und gibt viel zu tun in einem Stadtparlament. Das meiste im Wettbewerb gegeneinander. Um die Sache wird oft hart gerungen. Und danach gibt's in einem Stadtrat, der die Kultur der Demokraten pflegt, noch immer den Handschlag danach - das gemeinsame Bier an der Theke."⁸⁵

In den neuen Bundesländern will man eine neue Streitkultur pflegen, wie z.B. in der Stadt Leipzig: "Es gibt Fraktionen, es gibt Parteien, es gibt sehr grundsätzliche Meinungsunterschiede! Aber es wird in dieser Stadt nicht nur in den Fachausschüssen, sondern im Hauptausschuß, bis in die Stadtverordnetenversammlung hinein streitig zur Sache und quer zu den Fraktionen diskutiert. Da kann es durchaus vorkommen und wird nicht als Schande empfunden, daß sich die PDS mit einem gut vorgetragenen Argument in der Sache durchsetzt und eine Abstimmung noch einmal zu ihren oder eines anderen Gunsten kippt, und dasselbe passiert bei der CDU, bei der SPD und beim Bündnis 90. Ich betrachte das als einen wesentlichen Fortschritt. Ich werde von Beobachtern aus Hannover, aus Frankfurt gelegentlich fassungslos gefragt, das sei doch ein ganz unmögliches Verfahren, man wisse doch vorher eigentlich nie, was politisch dabei rauskommt. Nein, das weiß man nicht, Gott sei dank weiß man das nicht."⁸⁶

Ein Verfahren, in dem "streitig zur Sache und quer zu den Fraktionen diskutiert" werden kann, ist ein Gewinn für die streitbare Demokratie, die sich auf der kommunalen Ebene noch am ehesten verwirklichen läßt. "In einer Welt todbringender Konflikte und diktatorischer Niederdrückung von Konflikten möchte ich das Hohelied streitbarer Demokratie singen: Lob der streitbaren Demokratie, Lob dem Wortkampf und den Redeschlachten, Lob der Schärfe der Gedanken, Lob den gewetzten Messern des Geistes, Lob auch den Schnellschüssen politischer Gernegroße, den Wahlduellen dekorierten Kandidaten, Lob dem Tamtam der Wahlkundgebungen, den Stoßzähnen der Elefantenrunde - wenn dies alles nur nicht feindseliges Vorspiel tödlicher Spiele wird."⁸⁷

85 Joachim Faustmann, in PZ Nr. 64, Bonn, März 91, Thema: Kommunalpolitik, S. 33

86 Hinrich Lehmann-Grube, in AKP Sonderdruck, November 1992, S. 8

87 Friedrich Schorlemmer: Nichts macht so müde, wie das, was wir nicht tun, in: Gabriele v. Armin "Politiklust", München 1994 S. 37/38

1.2 Was und wie entscheidet der Gemeinderat?

Zur Bearbeitung der Fragestellung dieser Studie ist es notwendig, zunächst deren Bezugsrahmen darzustellen. Gemeint sind hier die strukturellen Rahmenbedingungen, in denen sich die Kommunalpolitik abspielt. Dazu gehören die Aufgaben der Gemeinden und die Struktur der Entscheidungsprozesse in den Gemeinden.

1.2.1 Aufgaben und Abhängigkeiten der Gemeinde

"Was kann in der Gemeinde, in welchem Umfang und mit welchem Effekt überhaupt noch entschieden werden?"⁸⁸ Müßte man die gestellte Frage dahingehend beantworten, daß es in der Gemeinde nichts mehr zu entscheiden gibt bzw. alle Entscheidungen von Bund oder Land vorgegeben werden, dann wäre die Macht eines Rates und dessen Vorsitzenden gleich Null. Demokratische "Zeremonien" erfüllten dann nur noch rein symbolischen Charakter. So stellt z.B. Claus Offe⁸⁹ die Hypothese auf, daß die formelle kommunale Autonomie, wie sie aus den Formulierungen des Grundgesetzes Artikel 28 hervorgeht⁹⁰, nur eine Scheinautonomie ist, als Resultat einer zentralstaatlichen Strategie der Ausgliederung von Funktionen zwecks Entlastung. Die Gemeinde dient demnach als Puffer- oder Filterzone, "die Entlastungsfunktionen für die zentralstaatliche Ebene übernimmt, indem sie Problemlagen partikularisiert und somit den Zentralstaat vor Legitimationsverlusten schützt"⁹¹.

Der empirische Beleg solcher Hypothesen ist jedoch sehr unzureichend. So ist die Analyse kommunaler Entscheidungsspielräume auch zur Überprüfung dieser Hypothese von Interesse. Wenn sich ergäbe, daß "sämtliche Beschlüsse durch überkommunal gesetzte Prämissen weitgehend vorentschieden sind", dann könnte man zu dem Schluß kommen: "Je geringer die Bedeutung der Gemeinde als faktischer Entscheidungsträger wird, desto wichtiger wird die Funktion formell

88 Ueltshöffer 1975, S. 96

89 in: Grauhan 1975, S. 307f

90 vgl. dazu Helmke/Naßmacher 1976, S. 197; Gabriel 1979, S. 81ff; 1983a, S. 57 und 99; 1984, S. 18; Tillmann 1978, S. 129; Heinze u.a. 1986, S. 18; Holtmann 1990, S. 4; Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 11ff

91 in: Haasis 1978, S. 120

gewahrter Selbstverwaltungsautonomie als Ebene ausgegliederter Konfliktabsorption."⁹²

In der bisher umfassendsten Gemeindestudie (Wertheim) wurde u.a. auch dieser Frage nachgegangen, mit dem Ergebnis: "Im Untersuchungszeitraum ermittelten wir zwar keine örtliche Souveränität, aber einen ausreichenden Handlungsspielraum, der nicht nur formal, sondern auch inhaltlich Kommunalpolitik ermöglichte."⁹³ Die eingeschränkte örtliche Gestaltungsfreiheit wird bestimmt durch die vorhandene materielle Reichweite der kommunalen Selbstverwaltung⁹⁴. "Damit ist der örtliche Entscheidungsspielraum eingeschränkt, jedoch nicht aufgehoben. Trotz Abhängigkeit verbleibt mithin ein Spielraum."⁹⁵

Die wichtigste Einschränkung dieses Spielraumes wird durch die zur Verfügung stehenden Finanzen vorgegeben. "Der politische Handlungsspielraum der Kommunalpolitik kann in einem ganz wesentlichen Maße aus den staatlich verfaßten Finanzwesen der Gemeinden abgeleitet werden,"⁹⁶ so daß die kommunale Finanzautonomie "als ein konstitutiver Bestandteil der kommunalen Autonomie schlechthin gewertet werden kann."⁹⁷ Für den Leiter des Bürgermeisteramtes Leipzig, Michael Weber, bestehen Handlungsmöglichkeiten "nur dann, wenn es Gestaltungsfreiräume gibt, und die gibt es nur, wenn es Geld gibt."⁹⁸

Dabei ist die Menge des Geldes allein noch nicht ausreichend, denn hohe Summen der kommunalen Haushalte sind zweckgebundene Zuweisungen, sogenannte "goldene Zügel". Durch staatlich aufgelegte Programme sollen kommunale Entscheidungen gesteuert oder am "goldenen Zügel" geführt werden.

Diese These wird durch empirische Untersuchungen Gabriels bestätigt: "Die Hypothese über die Außensteuerung der Kommunen durch staatliche Zuweisungen scheint somit grundsätzlich bestätigt, da die Städte und Gemeinden ihre eigenen finanziellen Bemühungen auf den untersuchten

92 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 12/13

93 Zoll u.a. 1974, S. 232

94 vgl. Zoll u.a. 1974, S. 71

95 Zoll u.a. 1974, S. 70

96 Wolter 1983, S. 120

97 Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 33

98 Sonderdruck AKP, Nov. 1992, S. 12

Politikfeldern offensichtlich den Präferenzen des Zuweisungsgebers anpassen."⁹⁹

Die Zuschußrichtlinien sind de facto ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, denn es werden Schubladenpläne erstellt, um auf neu aufgelegte Programme schnell reagieren zu können. Das führt zu der "Gefahr, daß solche kurzfristig aufgelegten und auf rasche Verausgabung der bereitgestellten Mittel angelegten Programme mit ihren Zuschüssen die sorgfältig festgelegten kommunalpolitischen Entwicklungsziele verbiegen."¹⁰⁰ Die Kommunen fragen dann nicht mehr: "Was wollen wir?" oder: "Was ist gut für uns?", sondern: "Wofür gibt es Geld?". "Je mehr staatliche Mittelvergabe an Gemeinden über Planungsgesetze erfolgt, desto größer ist die Chance, daß der Einsatz solcher Mittel nach der Ratio staatlicher Ziele erfolgt."¹⁰¹

Wenn das Geld allein ausschlaggebend für die kommunale Selbstverwaltung wäre, gäbe es in jeder Gemeinde die gleichen Entscheidungen. Da sie zwar ähnlich (z.B. Bau von Fußgängerzonen), aber nicht gleich sind, muß es außer den Finanzen noch andere Prämissen für Handlungsspielräume geben. "Es gilt jedoch festzuhalten, daß das Verfügen über einen ausreichenden Finanzierungsspielraum zwar eine notwendige Bedingung für die Autonomie kommunaler Entscheidungsfindung und -durchführung sein mag, nicht jedoch eine hinreichende."¹⁰²

Welche Aufgaben hat nun die Gemeinde im Rahmen der durch Verfassung¹⁰³ und Finanzen vorgegebenen bzw. eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten zu erfüllen?

Nach dem Grundgesetz sind es alle "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft". "Es existiert, wie das Bundesverfassungsgericht erst kürzlich erneut bekräftigt hat, kein gegenständlich oder nach feststehenden Merkmalen eindeutig bestimmbarer Aufgabenkatalog gemeindlicher Selbstverwaltung."¹⁰⁴

99 Gabriel 1989 b, S. 25 vgl. auch Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 43

100 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 103

101 Savelsberg 1980, S. 80

102 Savelsberg 1982, S. 159

103 vgl. Thränhardt 1974, S. 121ff

104 zitiert in: Holtmann 1990, S. 3; vgl. auch Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 31

Daher lassen sich die gemeindlichen Aufgaben nur global beschreiben: "Der Verfassungsgeber überläßt den Gemeinden die Erledigung aller örtlichen Aufgaben, die er nicht ausdrücklich anderen Instanzen zuwies, und definierte damit einen gemeindlichen Zuständigkeitsbereich, der einerseits sachlich begrenzt, andererseits rechtlich gesichert ist."¹⁰⁵ Naßmacher charakterisiert die Aufgaben der Gemeinde mehr aus ihren inhaltlichen Aspekten: "Als Teilsystem innerhalb umfassender politisch-gesellschaftlicher Zusammenhänge nimmt die Gemeinde gesamtgesellschaftliche Funktionen wahr: Ihr fällt die Aufgabe zu, auf der lokalen Ebene die Befriedigung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse ihrer Einwohner zu organisieren."¹⁰⁶ Für Zielinski ergeben sich die Aufgaben der Gemeinde aus den ihr zugeschriebenen Funktionen: "Dem allgemeinen Ziel der Versorgung mit kollektiv nutzbaren Gütern und Dienstleistungen verpflichtet, nimmt die Gemeinde in der Praxis ökonomische, soziale, planerische und legitimatorische Funktionen wahr."¹⁰⁷

Wie diese Aufgaben konkret aussehen, zeigt z.B. Berkemeier in seiner Auflistung von Vorlagen, mit denen er sich als Stadtverordneter beschäftigen mußte¹⁰⁸. In der Wertheim-Studie werden die Gegenstände der zentralen Entscheidungen nach Entscheidungsmerkmalen geordnet¹⁰⁹. Ein Blick in jeden Haushaltsplan einer Gemeinde gibt Aufschluß darüber, in welchen Aufgabenbereichen welche Planungen vorgesehen sind.

"Ihrer Rechtsnatur nach werden die gemeindlichen Aufgaben unterschieden nach 1. im eigenen Wirkungskreis: a) freiwillige Aufgaben (diese sind gesetzlich nicht normiert bzw. gesetzlich zulässig) und b) Pflichtaufgaben (gesetzlich zugewiesen) sowie 2. Auftragsangelegenheiten im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde. Während die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises echte Selbstverwaltungsaufgaben bezeichnen, umfassen die Auftragsaufgaben im übertragenen Wirkungskreis alle Angelegenheiten,

105 Gabriel 1979, S. 135

106 Naßmacher, K.-H. 1977 b, S. 9/10

107 Zielinski 1977, S. 156

108 Berkemeier 1972, S. 203/204

109 Zoll u.a. 1974, S. 124

die den Gemeinden gemäß bundes- oder landesgesetzlichen Regelungen zugewiesen sind."¹¹⁰

Wie diese Aufgabenarten anteilmäßig für eine Gemeinde verteilt sind, hat die Sachverständigenkommission für Verwaltungsvereinfachung in Bonn 1960 untersucht. Danach sind 80 - 90% gesetzlich zugewiesene Auftragsangelegenheiten.¹¹¹ Obwohl diese Zahlen schon über 30 Jahre alt sind, werden sie bis heute zitiert: "Dieser Bereich umfaßt mittlerweile gut 80% der gemeindlichen Tätigkeiten. Beispiele: Wohngeld, Sozialhilfe, Grundbuch, Straßenverkehrsbehörde u.s.w. bis zum Melderegister"¹¹² oder "daß kommunale Körperschaften etwa 80% der Bundes- und Landesgesetze ausführen."¹¹³

In der Wertheim-Studie werden Entscheidungen aufgrund der vorschriftsbundenen Verwaltung auf 70% addiert. "Der verbleibende Rest eröffnet jedoch bedeutsame Gestaltungsmöglichkeiten."¹¹⁴

Es ist fraglich, ob die Aussagen der Sachverständigenkommission und die Ergebnisse der Wertheim-Studie heute noch zutreffen. "Zwar bleibt der Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen mit ca. 12 bis 13% seit 1977 relativ gleich, doch sagt dies nichts über ihre materiellen Handlungsmöglichkeiten aus. Denn im selben Zeitraum sind trotz gleichbleibender Ressourcen Ausgaben und Aufgaben ausgeweitet worden, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, Sozialausgaben, Rehabilitation und Resozialisation. Faktisch muß deshalb ein Auseinanderlaufen von kommunalem Handlungsbedarf und der zentralstaatlich bestimmten finanziellen Ausstattung der Gemeinden konstatiert werden."¹¹⁵ In jüngster Zeit verschärft sich die Lage der Gemeinden zusehends, denn "bei engen fiskalischen Handlungsspielräumen neigen Entscheidungszentren übergeordneter Ebenen nämlich dazu, ungelöste Probleme und Aufgaben zu dezentralisieren und die untergeordneten Entscheidungseinheiten mit den finanziellen und politischen Folgekosten zu belasten."¹¹⁶

110 Holtmann 1990, S. 5; vgl. auch Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 70

111 vgl. auch Voigt 1977, S. 10

112 Thomas Schaller, Sonderdruck AKP, Nov. 1992, S. 16

113 Holtmann 1993, S. 256

114 Zoll u.a. 1974, S. 232

115 Heinze u.a. 1986, S. 18

116 Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 14

Die Abhängigkeit der Gemeinden von Bund und Ländern durch staatliche Aufsicht, bürokratische Zentralisierung, Privilegierung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sonderinteressen, durch die finanzielle Austrocknung, v.a. durch die Verlagerung von Aufgaben auf die unteren Ebenen hat dazu geführt, daß die Hilfe- und Warnrufe ständig lauter werden: "Die aktuelle Finanzlage der niedersächsischen Städte und Gemeinden ist sehr ernst. Sie sind in der großen Gefahr, ihre dringendsten Aufgaben im Interesse der Bürger bald nicht mehr erfüllen zu können. Immer knapper werdende Mittel und ständig wachsende Belastungen prägen heute die bedrohliche Situation in den Kommunen."¹¹⁷

Bärbel Höhn¹¹⁸ meint, daß durch die enger werdenden Finanzspielräume "jede Menge Demokratie verlorengehen könnte".¹¹⁹

Die kommunalen Spitzenverbände klagen immer vehementer über Regelungen und Bestrebungen aus der jüngsten Zeit, die sie fortwährend zu neuen, kostenträchtigen Aufgaben verpflichten. Für Kommunen in Niedersachsen heißt dies z.B. konkret: Erhebung des Solidarbeitrags durch das Land; Kostenbelastungen aus der Aufnahme von De-facto-Flüchtlingen; finanzielle Belastungen aus dem Betreuungsgesetz; Kostenfolgen aus den jugendhilferechtlichen Regelungen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes des Bundes sowie aus dem Erlaß des Nds. Kindertagesstättengesetzes; Regelungsdichte und Inhalt des Nds. Rettungsdienstgesetzes, Kostenfolgen aus dem Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz; finanzielle Belastung der Kommunen in der Wohnungsbauförderung und in der Krankenhausfinanzierung; schleichende Personalkostensteigerungen in den Bereichen Umweltschutz und Naturschutz; Verpflichtung der Kommunen, hauptamtliche Frauenbeauftragte einzustellen; Bestrebungen zur Neuordnung der Zuständigkeiten und Finanzierung des ÖPNV zu Lasten der Kommunen; Wegfall der Strukturhilfe; Einschränkung der Städtebauförderung; Kostenfolge aus dem Personalvertretungsgesetz.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens sieht die "Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften"

117 Hans Eveslage, CDU MdL und Präsident des Nds. Städte und Gemeindebundes, Münsterländische Tageszeitung vom 28.5.1993; vgl. auch Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 33

118 Sprecherin der Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen

119 Sonderdruck AKP, Nov. 1992, S. 26

gefährdet und stellt fest: "Eine Verlagerung der finanziellen Folgen von Landesmaßnahmen auf die Gemeinden, Städte und Landkreise können wir im Interesse der Erhaltung der kommunalen Selbstverwaltung nicht hinnehmen. Trotz insgesamt gesehen steigender Einnahmen sind die kommunalen Gebietskörperschaften nicht in der Lage, die überproportional steigenden Ausgaben zu finanzieren, so daß erhebliche Finanzierungsdefizite bereits entstanden sind und auch in absehbarer Zeit fortbestehen. Mehrbelastungen der kommunalen Gebietskörperschaften sind nicht zu verkraften."¹²⁰

1.2.2 Theoretische Ansätze zur Erklärung von politischen Entscheidungsprozessen auf Gemeindeebene

"Kommunale Entscheidungen sind synonym mit einem zentralen gesellschaftlichen Vorgang: nämlich der politischen Festlegung für Qualität und Umfang menschlicher Bedürfnisbefriedigung."¹²¹ Diese Entscheidungsprozesse lassen sich auf der kommunalen Ebene noch am ehesten ergründen, denn hier können "politische Entscheidungsprozesse unmittelbarer beobachtet werden. Die Faktoren von Entscheidungen können präziser benannt und studiert werden. Vor allem werden im kommunalen Bereich die informellen Interaktionen, von denen politische Entscheidungsprozesse durchsetzt sind, demonstriert."¹²²

Wie lassen sich nun solche kollektiven Entscheidungsprozesse, die Fürst als "dynamisches Kraftfeld" bezeichnet, "das von den beteiligten Akteuren, ihren Machtressourcen, ihren Fähigkeiten des Machteinsatzes und einer Reihe unabhängiger Entscheidungsprämissen (sachlich-technische Zwänge, Gesetze und Regeln, Normen und herrschende Werte) konstituiert wird"¹²³, analysieren? Es bieten sich zwei Analyseschwerpunkte an: a) Entscheidungsakteure und Netzwerke und b) Arenen und Entscheidungsphasen.

120 Schreiben an die Abgeordneten des Nds. Landtages vom 11. 12. 1992, AZ 3/III-201-00

121 Wolter 1983, S. 134

122 Hättich 1974, S. 303

123 Fürst 1975, S. 25

1.2.2.1 Entscheidungsakteure und Netzwerke

Auch auf der kommunalen Ebene sind öffentliche und private Akteure mit spezifischen Beziehungen beteiligt. Diese Beziehungen sind wie Netze miteinander verknüpft. "Diese Policy-Netze (policy-networks), in denen öffentliche und private Akteure interagieren, sind nach außen mehr oder weniger offen, überlagern sich z.T., sind aber zuweilen auch sehr stark gegeneinander abgeschottet. Etablierte Politikfelder haben sich in der Regel schon genau konturiert, bei neuen ist dies dagegen nicht zu erwarten."¹²⁴ Will man nun den kommunalen Entscheidungsprozeß in diesem Netzwerk der Akteure aufspüren und gliedern, so erweist er "sich in drei zentralen Bereichen als segmentiert: Bei den Trägern des artikulierten gesellschaftlichen Bedarfs (Vereine), den Verfügungsberechtigten über öffentliche Ressourcen (Verwaltung) und den legitimierten politischen Entscheidungsinstanzen (Vertretungskörperschaft)."¹²⁵ Bei diesem Ansatz ist v.a. das Verhältnis von Rat und Verwaltung und ihre jeweilige Beeinflussung von außen (Responsivität) von Interesse. Die selbst oder von anderen gesetzten Entscheidungsprämissen (Regeln, Normen, sanktionierbare Erwartungen, sachlich-technische Zusammenhänge, ökonomische Bedingungen) werden ebenso diskutiert wie die Beeinflussung des Prozesses durch Erfahrung, Alter, Überzeugungs- und Willenskraft und Ansehen des Ratsmitgliedes.¹²⁶

Das große Problem nicht nur dieses Ansatzes ist es herauszufinden, welche Prozesse sich auf der informellen Ebene abspielen. Dieses bleibt zumeist der Öffentlichkeit verborgen. Jeder weiß, daß es sie gibt und daß sie eine Bedeutung hat. "In einer nicht transparenten Grauzone von Parteien-, Stammtischbekanntschaften und sonstigen undurchschaubaren Beziehungen werden Entscheidungen selbst für die Interessenten zum Glücksspiel."¹²⁷ Es zeigt sich, daß das Netz Fäden hat, die nicht für alle sichtbar sind, aber dennoch stark zusammenhalten.

Diese undurchschaubare Grauzone heißt in der Sprache der Systemtheorie treffend "black box". In dieser black box entwickeln sich dann die entscheidenden Prozesse, dort "laufen die Mechanismen der Umwandlung von

124 Naßmacher, H. 1994, S. 110

125 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 130/131

126 vgl. Keese 1974, S. 190

127 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 137

inputs in outputs ab."¹²⁸ Einblick in diese black box können nur Insider verschaffen. Arzberger hat durch Befragungen dieser Insider einen Zusammenhang zwischen dem Umfang guter Kontakte und der persönlichen Macht herausgefunden.¹²⁹ Er sieht die Gefahren einer solchen "Klüngelwirtschaft" in der Abkapselung der Eliten nach außen, in dem Unterlaufen der rechlich geregelten Zuständigkeiten, in Absprachen und Regelungen nur im engen Kreis, ohne Beteiligung betroffener Gruppen und in der Minderung der Transparenz nach außen.

Da Entscheidungsprozesse Informationsverarbeitungsprozesse¹³⁰ sind, ist es entscheidend, wer an welchen Informationen beteiligt wird. Der Zugang zu Informationen, v.a. Hintergrundinformationen, ist auf der informellen Ebene bzw. durch die dünnen Netzfäden wesentlich leichter. Deshalb ist das Treffen nach einer Sitzung (oft in der Wirtschaft) für einen Kommunalpolitiker so wichtig. Das ist u.a. auch ein Grund, weshalb es Frauen in der Kommunalpolitik besonders schwer haben, wenn sie sich den Männerritualen verweigern.¹³¹

Dieser Bereich ist tabuisiert, und deshalb gibt es auch in der lokalen Politikforschung wenig Aussagen hierzu. In Nürnberg hat es eine Stadträtin einmal gewagt, das Thema öffentlich anzusprechen ("Nüchterne Kritik an trinkfesten Parteifreunden"),¹³² und zog sich damit den geballten Zorn ihrer männlichen Kollegen zu, die sie aus der Fraktion ausschlossen, nur weil sie die Wahrheit gesagt hatte ("Ein Funktionär der CSU-Nachwuchsorganisation Junge Union bestätigte der Stadträtin, daß sie in der Sache durchaus recht habe").¹³³ Die "CSU-Dissidentin" urteilt über den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden: "Seine Wertschätzung bei anderen Fraktionskollegen führte sie vor allem darauf zurück, daß er ab und zu Biermarken verteilt."¹³⁴

Auch wenn man sich als Bürger über die Interna der black box öffentlich äußert ("Es geschieht hier sowieso viel zu viel unter der Hand, von dem der

128 Laumann/Pappi 1977, S. 284

129 vgl. Arzberger 1980, S. 79

130 vgl. Schuppert 1979, S. 280

131 vgl. Horstkötter 1990

132 Süddeutsche Zeitung vom 25. 2. 1992

133 Süddeutsche Zeitung vom 8. 8. 1992

134 Süddeutsche Zeitung vom 25. 2. 1992

Bürger normalerweise gar nichts erfährt"),¹³⁵ muß man mit Sanktionen für den Bruch des Tabus rechnen, zumal in kleineren Gemeinden. So geschehen beispielsweise im bayrischen Schweitenkirchen, wo eine "Lehrerin nach freimütigen Äußerungen (siehe oben) den Zorn der Eingeborenen zu spüren bekommt".¹³⁶

Diese black box wissenschaftlich aufzuhellen und die dort verlaufenden Entscheidungsprozesse transparent zu machen, ist fast nicht möglich, denn man ist auf ehrliche Aussagen von Insidern oder von "Dissidenten" angewiesen, die wegen zu erwartender Sanktionen schwer zu erhalten sind. Insofern ist dieser Untersuchungsansatz über kommunale Entscheidungsprozesse nie über seine Anfänge hinausgekommen.

Ein Versuch, die informelle Ebene der Entscheidungsakteure zu beschreiben, ist die Theorie der Vorentscheider¹³⁷. "Der politisch einflußreiche Ratsvertreter braucht Informationen und findet sie in der Verwaltung. Der Verwaltungsmanager andererseits sucht den Kontakt, um sein Vorhaben rechtzeitig politisch abzusichern."¹³⁸ Politisches Denken und Argumentieren zeichnet diese Vorentscheider als politische Manager aus. Sie dienen als "Transmissionsriemen"¹³⁹ zwischen bürokratischer Vorbereitungsmaschinerie und politischen Entscheidungsorganen. Ihre Aufgabe sieht Holler im Setzen von Zielen, in der Festlegung von Prioritäten, im Anregen politischer Innovationen und der Auswahl möglicher Programmalternativen, so daß diese Vorentscheider aus Rat und Verwaltung gemeinsam die "kommunalpolitische Planungsschicht"¹⁴⁰ bilden. Dieses führt zu einer faktischen Hierarchisierung des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses¹⁴¹. Dieser "Oligarchie"¹⁴² gehören Fraktionsführungsmitglieder, Parteivorstände, interfraktionelle Kontaktpersonen und Mitglieder der Verwaltungsspitze an¹⁴³. Die kom-

135 Süddeutsche Zeitung vom 13. 4. 1991

136 Süddeutsche Zeitung vom 13. 4. 1991

137 vgl. Banner 1982, S. 42

138 Banner in: Holler/Naßmacher 1977, S. 160

139 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 127

140 Holler/Naßmacher 1977, S. 70

141 vgl. Holler/Naßmacher 1977, S. 93

142 Ueltshöffer 1975, S. 120

143 vgl. Gau 1990, S. 118

munalen Vorentscheider verfügen über politische Ressourcen (Machtquellen)¹⁴⁴, so daß sie von den eigenen Hinterbänklern nicht mehr kontrolliert werden können. Die Prozesse innerhalb dieses Führungsgremiums, bei Zoll als "Tabakskollegium(s) des Bürgermeisters"¹⁴⁵ bezeichnet, sind empirisch schwer zu erfassen. Einen Hinweis gibt es bei Zoll, wo berichtet wird, daß Eilentscheidungen z. T. mit den Fraktionsvorsitzenden telefonisch abgestimmt werden: "Ich habe bereits den Lutz angerufen und den Dreikorn angerufen, die haben bereits zugesagt."¹⁴⁶

Die Vorentscheider-These blieb in der lokalen Politikforschung nicht unwidersprochen. Eine Befragung über die Verwaltungskontrolle durch den Rat ergab keine Unterschiede zwischen dem politischen Führungspersonal und den einzelnen Ratsmitgliedern¹⁴⁷. Dieses für Gabriel überraschende Ergebnis steht "nicht ohne weiteres mit Banners Vorentscheider-These in Einklang."¹⁴⁸ Weiter spricht "gegen die Vorentscheider-These auch die v.a. von Berkemeier (1972) aufgestellte Behauptung, die Verwaltung präsentiere dem Rat 'fertige' Entscheidungsvorlagen und degradiere ihn damit zum 'kommunalen Scheinparlament', das nur noch Ratifikationsfunktionen erfüllt."¹⁴⁹ Die Macht der Vorentscheider wird auch dadurch reduziert, daß sich zur Vorbereitung kommunaler Entscheidungen weitere Kommunikationsnetze bilden, "die über Freundschafts- und Statusbeziehungen vermittelt werden. Solche Beziehungen beeinflussen das Problemlösungsverhalten: Von bestimmten Kollegen, zu denen freundschaftliche Beziehungen bestehen, kann man bestimmte Informationen erhalten und sich ohne Gefahr mit ihnen absprechen. Entsprechende Beziehungen bestehen natürlich auch über das Vorentscheidernetz hinaus zu einzelnen Politikern. Bei langjähriger Zusammenarbeit bzw. langjährigen Mitgliedschaften in politischen oder öffentlichkeitswirksamen Gremien kennt man deren Bewertungen bestimmter Problemsituationen, man weiß, daß bestimmte Problemlösungsmuster funktionieren."¹⁵⁰ Die Merkmale der Akteure in den kommunalen Kommunikations-

144 vgl. Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 130

145 Zoll u.a. 1974, S. 94

146 Zoll u.a. 1974, S. 113

147 vgl. Gabriel 1984

148 Gabriel 1984, S. 165

149 Gabriel 1984, S. 171

150 Naßmacher, H. 1987, S. 41

und Beziehungsnetzen haben für den politischen Entscheidungsprozeß nach Voigt eine große Bedeutung. "Oft spielen jedoch personenbezogene Merkmale eine ausschlaggebende Rolle, wie etwa der Rückhalt, den die zentralen Akteure bei der Mehrheitsfraktion, bei einflußreichen gesellschaftlichen Organisationen und Gruppen bzw. bei der Bevölkerung haben. Aber auch Qualifikation und Image der zentralen Akteure gehören zu dieser Merkmalskategorie. Neben diesen lokalen Aspekten können überlokale Faktoren vor allem dann eine Bedeutung erlangen, wenn z.B. durch Doppel- oder Mehrfachrollen eines zentralen Akteurs dessen Machtpotential in der Gemeinde erheblich gestärkt wird."¹⁵¹

1.2.2.2 Arenen und Entscheidungsphasen

"Die formelle Entscheidungsstruktur definiert, wer zu einem Entscheidungsforum Zugang haben soll und wessen Zustimmung nach geltenden Entscheidungsregeln erforderlich ist (Scharpf 1976). Demgegenüber kann die informelle Entscheidungs- (resp. Macht-)Struktur weiter oder enger gezogen sein, je nachdem ob Organisationen, Gruppen oder einzelne Akteure außerhalb des formellen Entscheidungsforums über entsprechende Ressourcen verfügen, die ihnen Sanktionsmacht verleihen. Es wird von der Annahme ausgegangen, daß die am Politikprozeß mittelbar oder unmittelbar beteiligten und von ihm betroffenen Akteure entsprechend ihrer Ressourcen versuchen, auf Entscheidungen Einfluß zu nehmen, Policy-Ereignisse zu verhindern oder zu ermöglichen."¹⁵²

Wo spielen sich diese Prozesse ab? In der Policy-Forschung wird für diesen "Schauplatz" der Begriff "Arena" benutzt. Er "hebt auf den politischen Prozeß ab, der bei Entstehung und Durchführung einer Policy mit Konflikt- und Konsensbildungsprozessen verbunden ist. Es handelt sich also um Entscheidungsinseln, auf denen relativ autonom Politik gemacht wird."¹⁵³ Politik spielt sich also auf unterschiedlichen Arenen ab, wobei die der formellen Entscheidungsstruktur der Analyse eher zugänglich ist, da sie von vorgegebenen, zumeist schriftlich fixierten Strukturmerkmalen bestimmt ist.

151 Voigt 1983, S. 11

152 Gau 1990, S. 43

153 Naßmacher, H. 1994, S. 111

"Nach den Vorstellungen der Gesetzgeber vollzieht sich die Willensbildung in den Gemeindevertretungen in den herkömmlichen Formen des Parlamentarismus."¹⁵⁴ Aber auch auf dieser Ebene fallen wichtige Entscheidungen in Dienstbesprechungen der Verwaltung, in nicht-öffentlichen Beratungen der Fraktionen, teilweise schon vor der Erstellung der Vorlage¹⁵⁵. Die Willensbildung in den Fraktionen, zumal in der Mehrheitsfraktion, wird als eigentlicher Schwerpunkt des politischen Entscheidungsprozesses in den Gemeindeparlamenten gesehen. Die gegenseitige Beeinflussung von Rat und Verwaltung geschieht folgendermaßen: Die Verwaltung nimmt auf die politischen Ziele Rücksicht, die im Rat die Mehrheit finden wird; die Verwaltung wird von Ratsmitgliedern beauftragt; Ratsmitglieder sind inoffiziell an Entscheidungen beteiligt; die Verwaltung wird von den Fraktionen bei den Diskussionen in den Ausschüssen auf Herausgabe von mehr Informationen gedrängt; Insider-Informationen aus der Verwaltung werden dem Rat weitergegeben; Dezernenten und Verwaltungsleiter nehmen an nicht-öffentlichen Fraktionssitzungen teil.¹⁵⁶

Auch in Gemeindestudien wird der hohe Stellenwert von nicht-öffentlichen Entscheidungsprozessen hervorgehoben. So heißt es z.B. in der Wertheim-Studie: "Der verwaltungsbezogene Entscheidungsprozeß hat mit dem idealtypisch begriffenem Prozeß der politischen Willensbildung wenig zu tun: Man entscheidet nicht-öffentlich und unterrichtet hinterher die Öffentlichkeit."¹⁵⁷

Derlien u.a. sind in ihrer Untersuchung "Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem"¹⁵⁸ der Frage nachgegangen, welche Bedeutung die gemeinderechtliche Struktur für den Entscheidungsprozeß hat. Sie analysierten die durch Befragung herausgefundenen Prozesse der Informationsverarbeitung und die Machtverteilung in den kommunalpolitischen Systemen in Städten mit unterschiedlicher Kommunalverfassung. Die vergleichende Studie aus vier Gemeinden macht nur geringfügige Unterschiede im Entscheidungsprozeß zwischen

154 Keese 1974, S. 187

155 vgl. Keese 1974, S. 189

156 vgl. Keese 1974, S. 194

157 Zoll u.a. 1974, S. 72

158 Derlien u.a. 1976

einköpfiger und zweiköpfiger Verfassung¹⁵⁹, aber die Merkmale des "kommunalen Entscheidungsprozesses waren mehr oder weniger ausgeprägt in allen vier Gemeinden unabhängig von den jeweiligen Verfassungsstrukturen anzutreffen".¹⁶⁰ Die meisten Wissenschaftler kommen zu einem ähnlichen Ergebnis: "geringe Relevanz der unterschiedlichen Gemeindeverfassungstypen für den Ablauf politischer Prozesse"¹⁶¹, "Monismus und Dualismus, Magistrats- oder Verwaltungsausschußverfassung strukturieren kommunalpolitische Entscheidungsprozesse weniger, als ihnen von Befürwortern oder Kritikern zugeschrieben wird"¹⁶². "Das Gefälle zwischen Rat und Verwaltung tritt unabhängig vom jeweiligen Typus der Gemeindeverfassung in allen Ländern in Erscheinung"¹⁶³. Zusammenfassend: "Sozialwissenschaftliche Studien haben ohnehin überzeugend die relativ geringe Relevanz fast aller in staatsrechtlichen Erörterungen stark betonten Unterschiede zwischen den in den einzelnen Bundesländern gebräuchlichen Verfassungstypen herausgearbeitet"¹⁶⁴, und "Regelungen in den unterschiedlichen Gemeindeordnungen scheinen für die Bedeutung des Gemeinderates in einzelnen Politikbereichen weniger wichtig zu sein als die Wahrnehmung der besonderen Situation der Gemeinde durch die führenden Ratsmitglieder"¹⁶⁵.

Neuere, v.a. politikfeldbezogene Untersuchungen sehen allerdings doch größere Auswirkungen unterschiedlicher Gemeindeverfassungen auf den Willensbildungsprozeß. So meint Wehling, daß es nicht gleichgültig sei, "welches kommunale Verfassungssystem in einem Lande besteht"¹⁶⁶, und nennt Beispiele, inwieweit sich Unterschiede auf die Personal- und Finanzpolitik auswirken. Ähnlich kommt Winkler-Haupt zu dem Ergebnis: "Die BWGO trägt im Gegensatz zur NWGO aktiv zur Schwächung fachpolitischer Interessen, zur Minderung parteipolitischer Einflüsse auf die (finanzpolitische) Willensbildung und zur Erhöhung des Eigengewichts

159 Derlien u.a. 1976, S. 117ff

160 Derlien u.a. 1976, S. 116

161 Fürst 1975, S. 85ff

162 Naßmacher, K.-H. 1978, S. 289

163 Hess 1979, S. 136

164 Naßmacher, K.-H. 1981 a, S. 72

165 Naßmacher, H. 1989, S. 193

166 Wehling 1989, S. 231

eines (vorhandenen) zentralen Politikers bei"¹⁶⁷. Es gibt jedoch Unterschiede bei den einzelnen Politikfeldern. Bezüglich der Haushaltsplanberatungen konnte Winkler-Haupt der These Banners (Kommunalverfassung hat Einfluß auf die Sparpolitik) zustimmen, während bezüglich des allgemeinen Entscheidungsprozesses die Ergebnisse der Studie von Derlien u.a. bestätigt werden konnten. Wehling sieht in der Norddeutschen Ratsverfassung Mängel, denn seiner Meinung nach ist sie "ein Modell der Verwischung von Verantwortlichkeiten mit allen negativen Konsequenzen auch für die Ergebnisse von Kommunalpolitik. Mauseleien, Filz können hier besonders gut gedeihen"¹⁶⁸.

Einschränkend zu den oben genannten Zitaten ist jedoch zu sagen, daß die empirische Basis ihrer Aussagen äußerst dünn bzw. gar nicht vorhanden ist. Es ist also festzustellen, daß die Frage der Vor- und Nachteile bzw. der Einflußpotentiale auf die politische Willensbildung der einzelnen Verfassungstypen noch nicht abschließend geklärt ist.

Durch das Auseinanderfallen von kommunalpolitischen Problemen (z.B. Bau von Hallenbad oder Fußgängerzone) und deren verwaltungstechnischer Bearbeitung (B-Plan, Haushaltsplan) "ist (schon wegen der Zuständigkeit verschiedener Ämter) die Gefahr verbunden, daß der ursprünglich bestehende Zusammenhang sich auflöst, in der kommunalpolitischen Willensbildung nicht beachtet wird oder zumindest der Stand der Beratung für die lokale Öffentlichkeitsarbeit nur schwer auszumachen ist."¹⁶⁹

Um der Komplexität kommunaler Entscheidungen analytisch beizukommen, wurde versucht, den Entscheidungsprozeß in verschiedene Phasen aufzugliedern. Oscar W. Gabriel konstruiert vier Phasen: 1. Thematisierung von Entscheidungsproblemen (issues), 2. Vorbereitung der Entscheidung, 3. Setzung/Durchführung der Entscheidung, 4. Umsetzung des Beschlusses (Implementationsphase).¹⁷⁰ Trotz der Unterschiedlichkeit möglicher Abläufe, bedingt durch eine Menge unterschiedlicher Verfahren, Strategien, Bedingungen, Anlässe, Motive und organisatorischer Kontexte¹⁷¹, lassen sich alle Entscheidungen auf diese vier Phasen zurückführen. Durch dieses

167 Winkler-Haupt 1988, S. 22

168 Wehling 1989, S. 225

169 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 123

170 Gabriel 1979, S. 132/133

171 Gabriel 1979, S. 130

Analyseinstrument der Phaseneinteilung versuchen Policy-Studien, den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu beschreiben. Der Prozeß wird dabei mit einem Zyklus verglichen. "Der Policy-Cycle in seiner Gesamtheit wird beleuchtet."¹⁷²

Hiltrud Naßmacher gliedert das "Entscheidungsverhalten in komplexen Systemen" in fünf Phasen: Politikentwicklung, Transformation, Implementation, Impact, Evaluation¹⁷³. Innerhalb dieser Phasen gibt es weitere Differenzierungen, wie z.B. Zahl und Art der Akteure, Art des Aufgreifens und Bearbeitens von Problemen, Art der Entscheidungsstrukturen und die in ihnen erkennbaren Strategien in bezug auf beteiligte Akteure und Problembestand.¹⁷⁴ Damit bietet Hiltrud Naßmacher ein umfassendes Instrumentarium, um Entscheidungsprozesse in ihren einzelnen Segmenten mit all ihren möglichen Aspekten zu erfassen. Den Entscheidungsprozeß als solchen charakterisiert sie dann u.a. so: "Die soziale Absicherung innerhalb der Organisation über etablierte Kommunikationsbeziehungen (bis zu Freundschaften), über Gesetze sowie die primäre Bearbeitung von Routineangelegenheiten führt dazu, daß eine falsch verstandene Sicherheit aufkommt und innovatives Verhalten nur noch zufällig ist. Häusserman spricht im Zusammenhang damit von 'strukturellem Konservatismus'. Denn während des gesamten Entscheidungsprozesses vollzieht sich eine intensive Kommunikation zwischen einzelnen Mitgliedern der Verwaltung, die sich wiederum mit Fachverwaltungen und der Kommunalaufsicht rückkoppeln, und einzelnen Mitgliedern des Rates."¹⁷⁵

172 Naßmacher, H. 1991, S. 167

173 Naßmacher, H. 1987, S. 36ff

174 Naßmacher, H. 1987, S. 38

175 Naßmacher, H. 1987, S. 49

"Gemeindedemokratie in Gefahr?"¹. Diese Frage war zwar schon Thema einer vergleichenden Studie in der lokalen Politikforschung, eine Antwort blieb die Studie jedoch schuldig. Durch die Konzentration auf jeweils einzelne Politikfelder in der Policy-Forschung kann die Frage nach der Gemeindedemokratie nicht angemessen in den Blick genommen werden, denn Gemeindedemokratie läßt sich nur im Zusammenspiel aller Politikfelder beurteilen. Es fehlt also an Gesamtdarstellungen der lokalen Politik.² Diese Lücke soll die vorliegende Studie schließen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die zentralen Politikarenen der Gemeindepolitik: der Rat und seine Ausschüsse. Hier können alle policies (Inhalte/Handlungsgegenstände) und politics (Handlungsmuster/Konfliktprozesse) analysiert werden (Kapitel 4 und 5). Zuvor soll im 3. Kapitel die polity (institutioneller und normativer Rahmen)³ dargestellt werden.

2.1 Forschungsperspektive und Fragestellung

Ist der Gemeinderat ein Ort zur Austragung gesellschaftlicher Konflikte, oder ist er faktisch nur das Vollzugsorgan der Verwaltung? In der Literatur wird immer wieder die Übermacht der Verwaltung betont, die für ein Defizit an Politik verantwortlich gemacht wird: "Es ist nicht allein die Dominanz der Verwaltung, die zu einem Defizit an Politik in Wertheim geführt hat. Bürgermeister und Verwaltung und auch der Gemeinderat haben den verfügbaren Spielraum demokratischen Verhaltens nicht nur nicht erweitert, sondern vieles getan, um eine Beteiligung der Bevölkerung weitgehend auszuschalten. Der Gemeinderat entmündigt sich damit in mancher Hinsicht selbst."⁴

1 Kevenhörster/Uppendahl 1987

2 vgl. Hesse 1989a, S. 130

3 vgl. Naßmacher, H. 1991, S. 207

4 Zoll u.a. 1974, S. 146

Wie ist es möglich, daß im Gemeinderat politische Konflikte angeblich nicht ausgetragen werden, ja sie sogar als "unfein"⁵ gelten? 1983 hat Kevenhörster die Forschungsergebnisse zu dieser Problematik so zusammengefaßt: "Mehr als auf Landes- oder gar Bundesebene erschweren Antiparteieneffekt, Sachzwang- und Gemeinwohlideologie die Herausbildung politischer Konfliktlinien in den Gemeinden. Der im Parteiensystem institutionalisierte Konflikt zwischen Regierung und Opposition wird durch Mehrheitsbildung über informelle Gruppen mit allgemeinem Konsens überlagert."⁶

Mit dem Vordringen der politischen Parteien im kommunalen Bereich⁷ und dem Aufkommen von Bürgerinitiativen und Grünen⁸ sind die "Tendenzen zu einer politischeren Sicht der Kommunen unübersehbar."⁹ So ist "das traditionell vorherrschende Harmoniemodell der kommunalen Selbstverwaltung durch ein wachsendes Konfliktbewußtsein zurückgedrängt worden, das sich in öffentlichen Konfrontationen und der Parlamentarisierung der Kommunalpolitik manifestiert. Die Dominanz des Harmoniemodells dürfte freilich noch nicht gebrochen sein."¹⁰

Als Indikatoren für das Zurückdrängen des Harmoniemodells werden genannt: ein wachsendes Konfliktbewußtsein, öffentliche Konfrontation und Parlamentarisierung der Kommunalpolitik. Spielen der ehemals festgestellte Antiparteieneffekt und die Sachzwang- und Gemeinwohlideologie keine Rolle mehr? Wie ist das Konfliktbewußtsein entstanden? Wie spielt sich öffentliche Konfrontation auf Gemeindeebene ab? Ist eine Parlamentarisierung der Kommunalpolitik vergleichbar mit der Parlamentsarbeit auf Landes- oder Bundesebene?

Wie lassen sich diese Fragen zum Wandel vom Harmonie- zum Konfliktmodell der kommunalen Selbstverwaltung beantworten? Es erscheint lohnenswert, ihnen in einer Fallstudie nachzugehen. Es gibt noch keine empirischen Untersuchungen, die die Komplexität der kommunalen Themen und Beschlüsse behandelt haben. Gerade aber die Analyse aller

5 Ueltshöffer 1975, S. 120

6 Kevenhörster 1983, S. 163

7 Klein 1979, S. 94-118

8 Rudzio 1987, S. 329

9 Rudzio 1987, S. 327

10 Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 172

anfallenden Probleme, mit denen sich die Kommunalpolitiker heute beschäftigen müssen, kann Aufschluß über die Rolle von Harmonie und Konflikt im Gemeinderat geben. Das Wissen über Anzahl, Art und Bewältigung von Konflikten auf der Gemeindeebene gibt Aufschluß über die Qualität von Demokratie¹¹ auf der kommunalen Ebene.

Wie bei der Fragestellung "Gemeindedemokratie in Gefahr?" geht es auch in dieser Analyse "v.a. darum, die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Gemeinden aus der Sicht der politischen Entscheidungsträger der lokalen Ebene auszuloten."¹²

Die Frage nach möglichen Entscheidungs- und Handlungsspielräumen ist für die Bewertung von Demokratie von entscheidender Bedeutung. Wenn "der Rat quasi nur noch als demokratische Legitimation der staatlichen Verwaltung in der Kommune"¹³ fungiert, dann spielt die Kommune für die Demokratie in unserem Land keine Rolle mehr. Ist dem wirklich so?

Die Klage über eingeeengte oder faktisch nicht nutzbare Handlungsspielräume ist groß und wächst mit der Zunahme von Auftragsangelegenheiten und mit der zunehmenden, von oben nach unten verlaufenden "Gesetzes- und Vorschriftenflut"¹⁴. "Folgt man dem Tenor der Aussagen von Verwaltungspraktikern und den Ergebnissen kommunalwissenschaftlicher Untersuchungen, dann steht es um den kommunalen Handlungsspielraum in der Bundesrepublik ganz generell gesehen sehr schlecht."¹⁵ Während Oscar W. Gabriel, der überwiegend Kommunen im süddeutschen Raum untersuchte, einen kleinen Entscheidungsspielraum ausmacht ("Zur Beschlußfassung stehen zumeist Vorschriften an, die nur einen geringen Entscheidungsspielraum eröffnen. Große Entscheidungsfreiheit gibt es allenfalls beim Haushaltsplan."¹⁶), kommen Policy-Forschungen aus Gemeinden mit zweigleisiger Ratsverfassung zu anderen Ergebnissen. So wird z.B. für die kommunale Wirtschaftspolitik festgestellt: "Auf kommunaler Ebene werden immer Auswahl- und Entscheidungsprozesse notwendig sein, um die zahlreichen vertikalen Verflechtungsprogramme an

11 vgl. Kapitel 1.1.4

12 Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 82

13 Thomas Schaller, AKP Sonderheft, Nov. 92, S. 16

14 vgl. Klages 1981, S. 20

15 Klages 1981, S. 19

16 Gabriel 1979, S. 189

Ort und Stelle zu koordinieren."¹⁷ Rolf G. Heinze sieht Gestaltungsspielräume v.a. im Selbst- und Mitbestimmungsrecht bei kommunalen Planungen, bei der Gebührenfestlegung, beim Satzungsrecht, bei Auftragsvergaben, bei Regie- und Eigenbetrieben, bei Zweckverbänden und bei dem Einsatz von ABM-Kräften.¹⁸

Auch die Rechtsprechung, v.a. durch das Bundesverfassungsgericht, entwickelte zugunsten der Kommune die Grundsätze einer "Zuständigkeitsvermutung" und einer "Freiheitsvermutung". "Die 'Freiheitsvermutung' hat folgende Bedeutung: Sofern und soweit keine Vorschriften über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestehen, entscheidet die Gemeinde in eigener Regelungsverantwortung über das Ob und das Wie der Aufgabenerfüllung. Dazu kann sie sich v.a. ihrer Satzungshoheit bedienen und das Institut des Verwaltungsermessens nutzen."¹⁹ So unterliegen die Aufgaben der Daseinsvorsorge einem ständigen Wandel, was nach Throl zu einer Neuinterpretation der Handlungsspielräume, die sich aus dem Art. 28 GG ableiten lassen, führen muß. "Die Gemeinden sind demnach mit den staatlichen Zielen nicht gleichgeschaltet, sondern können Maßnahmen treffen, die einer ausdrücklich erklärten Staatspolitik zuwiderlaufen, solange hierdurch die verfassungsmäßige Grundordnung nicht angetastet wird."²⁰

Neben der Auslotung von Entscheidungs- und Gestaltungsspielräumen als Gradmesser von Demokratie soll die Sachzwang- und Gemeinwohlideologie überprüft werden, da sie v.a. für das Harmoniemodell verantwortlich ist. Das Sachzwangargument wird immer wieder vorgebracht, um Entscheidungsspielräume vorzugeben oder zu begrenzen. Was ist das Gemeinwohl? Die einfachste Erklärung: das Gegenteil von Einzel- oder Sonderinteressen. Von Gemeinwohlorientierung wird gesprochen, "wenn der Nutzen der Gemeinschaft oder der gesamten Menschheit zugute kommt."²¹ Allenfalls in Diktaturen gibt es eine allgemein verbindliche Definition des Gemeinwohls, da es "je nach fachlicher

17 Naßmacher, H. 1987, S. 34

18 vgl. Heinze/Hilbert/Voelskow 1986, S. 19

19 Schmidt-Eichstaedt, 1993, S. 104

20 Throl 1984, S. 363

21 Naßmacher, H. 1994, S. 6

Ausrichtung und ideologischer Bindung jeweils anders interpretiert wird."²²

Welche Rolle spielt es bei Entscheidungen? Kann der Einschätzung Banners zugestimmt werden? Er stellte eine "latente Bereitschaft von Politikern und leitenden Beamten" fest, "aus einer vereinbarten Gesamtverantwortung auszubrechen und gemeinsam mit dem jeweiligen Fachpartner sektorale Alleingänge zu unternehmen. Das kommunale System hält offenbar viele Belohnungen für Ressortegoismus bereit, während die auf gemeinwohlorientierte Entscheidungen gerichteten Mechanismen schwach ausgebildet sind."²³ Kann die kommunale Praxis diese Sicht bestätigen? In welchen Politikfeldern werden Gemeinwohlüberlegungen angestellt, und in welchen dominieren (einzel)interessengeleitete Entscheidungen? Wer gibt sich als Anwalt des Gemeinwohls aus - einzelne Fraktionen, der Bürgermeister, der Gemeindevorstand oder einzelne Fachressorts? Oder hat das Reden vom Gemeinwohl nur noch einen Alibicharakter, das in Wirklichkeit die Verfolgung von (Einzel)Interessen kaschiert? Hat Gabriel recht, wenn er behauptet: "Die in der kommunalen Praxis häufig anzutreffende Forderung, Partizipation müsse am Gemeinwohl orientiert sein, eignet sich zwar als normative Begründung von Vermeidungsstrategien, hat aber mit der politischen Wirklichkeit wenig zu tun."²⁴

Neben inhaltlichen Fragestellungen (Entscheidungs- und Handlungsspielraum) und deren Begründungen (Sachzwang- und Gemeinwohl) muß der strukturelle und personelle Bereich, in dem sich das Geschehen abspielt, analysiert werden. Konkret ist hiermit die Frage nach der Parlamentarisierung der kommunalen Ebene gemeint. Sind die Rollen eher nach dem Muster von Regierungspartei und Opposition verteilt, oder agieren die Beteiligten nach dem Modell einer gemeinsam zu gestaltenden Selbstverwaltung? Welche Funktionen übernehmen Minderheiten in Gemeinderäten? Vertreten sie Minderheitsmeinungen und -interessen, oder übernehmen sie eher die Funktion von Erneuerung und Initiierung

22 Naßmacher, H. 1994, S. 7

23 Banner 1982, S. 31

24 Gabriel 1983, S. 101

gesellschaftlichen Fortschritts? Wollen Mehrheiten eher das Bestehende zementieren?²⁵

"Man sollte untersuchen, welche Bedeutung den Elementen 'Kooperation' und 'Konflikt' im Rahmen der Oppositionsstrategie zukommt und wie die jeweils bevorzugten Formen oppositionellen Verhaltens begründet werden."²⁶ Die vorliegende Studie soll einen empirischen Beitrag zu dieser Forderung liefern. Sie bearbeitet im einzelnen folgende Fragen:

1. Welchen Anteil haben Konflikt und Harmonie im politischen Handeln eines Gemeinderates?
2. Wie verteilen sich Konflikt und Harmonie auf die einzelnen Politikfelder?
3. Zeigen sich Veränderungen im Vergleich der beiden Wahlperioden?
4. Wie groß sind Entscheidungs- und Handlungsspielräume für Kommunalpolitiker?
5. Welche Rolle spielt die Sachzwang- und Gemeinwohlideologie bei kommunalpolitischen Entscheidungen?
6. Ist der Gemeinderat faktisch ein Parlament oder ein Verwaltungsorgan?
7. Kann der Gemeinderat demokratischen Anforderungen gerecht werden?

Die Antworten auf diese Fragen sollen das Wissen über praktische Kommunalpolitik erweitern, um so ihre Bedeutung und ihren Stellenwert für die Demokratie besser beurteilen zu können. Des weiteren sollen die Antworten Kriterien zur Überprüfung des Harmoniemodells von Kommunalpolitik liefern. Das Erkenntnisinteresse dieser Studie läßt sich in der Frage zusammenfassen: "Welche Bedeutung für die Demokratie hat die Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland? - Welche Chancen bietet sie, und welche Gefahren drohen ihr?"

Forschungen nach dieser Frage werden seit langem als notwendig angesehen, aber an empirischen Studien hierzu herrscht noch großer Mangel. "Mit Blick auf materielle Schwerpunkte der Stadtforschung macht zunächst schon die aktuelle Situation deutlich, daß die lange ausgeblendete Diskussion zur Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat erheblich an Bedeutung gewonnen hat, eine Ausweitung der auf den

25 vgl. dazu die Beschreibung vom "strukturellen Konservatismus" in: Naßmacher, H. 1987, S. 40

26 Gabriel 1984, S. 26

lokalen Raum im engeren Sinne bezogenen Untersuchungen hier angeraten erscheint. Es spricht vieles dafür, daß in Zeiten wachsender horizontaler wie insbesondere vertikaler 'Verteilungskämpfe' die Kommunen eher noch verstärkt zum Ort wie Gegenstandsbereich der gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzung werden. Dies bezieht sich sowohl auf Fragen der föderalstaatlichen Entwicklung als auch auf Konflikte zwischen gesellschaftlichen Groß- und sich formierenden Kleingruppen."²⁷

2.2 Methode und Medien der Untersuchung

Die vorliegende Studie erfolgt aus dem Blickwinkel der empirisch analytischen Wissenschaftsauffassung, für die "operationalisierbare und daher überprüfbare Erklärungsansätze im Mittelpunkt stehen."²⁸ Daher bilden empirische Ausarbeitungen den Schwerpunkt der Studie.

2.2.1 Forschungsansatz und Methode

Es bleibt ein Problem, daß der empirische Zugriff zwangsläufig selektiv wird und daß der Forschungsansatz, konkretisiert in Fragestellung, Forschungsobjekt und Methodenwahl, nur eine vom Forscher selbst geschaffene Realität schafft.²⁹ Im Bewußtsein dieser Einschränkungen, die die Relativität eines jeden Ansatzes deutlich machen, soll im folgenden der von der Autorin gewählte Ansatz beschrieben werden.

Der Forschungsansatz dieser Studie ist am ehesten der Politikstilanalyse zuzuordnen. Bei der Politikstilanalyse werden Politikprozesse in den Politikfeldern analysiert. Konsens und Konflikt werden als Indikatoren herangezogen.

Als Forschungsstrategie wurde die Fallstudie gewählt, denn "Fallstudien haben den Vorteil, daß sie eine Tiefenanalyse des jeweiligen Gegenstandes ermöglichen."³⁰ Die Entscheidung, für diese Fallstudie nur eine Stadt zur Grundlage zu nehmen, begründet sich aus dem Bestreben, die Untersuchung mit einer analytischen Tiefe durchzuführen, die beim Vergleich mehrerer Städte allein schon aus Gründen der beschränkten

27 Hesse 1989 a, S. 131

28 Naßmacher, H. 1991, S. 9

29 vgl. Fürst 1975, S. 16

30 Purcal 1993, S. 55 mit weiteren Literaturhinweisen

Forschungsressourcen nicht möglich wäre. Zudem verfügt die Autorin zum ausgewählten Fallbeispiel über (vertrauliche) Informationen, die von anderen Städten nicht zu bekommen gewesen wären. Weiter spricht für das ausgewählte Fallbeispiel, daß es sich um eine Kleinstadt handelt, die sich als Forschungsobjekt besonders gut eignet, da Kleinstädte nach einer Untersuchung von Pappi "die vollständigsten lokalen Sozialsysteme"³¹ aufweisen. "Die für Kleinstädte typische Integration in die Gesamtgesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß vom lokalen politischen System zwar gesamtgesellschaftliche Bezüge hergestellt werden, daß diese aber einseitig von den Strukturbedingungen des lokalen Sozialsystems aus beurteilt werden."³² Die Untersuchungsstadt ist Cloppenburg in Niedersachsen.

Cloppenburg ist verkehrsgünstig zwischen den Oberzentren Bremen, Oldenburg und Osnabrück gelegen und ist durch die BAB 1 "Hansalinie", die Bahnlinie Osnabrück-Wilhelmshaven und die Bundesstraßen B 213 (gleichzeitig Europastraße E 72), B 72 und B 68 angebunden. Im Norden der Stadt liegt ein kleiner Flugplatz, der aufgrund einer Grasbahn nur für Sportflugzeuge geeignet ist. Der Öffentliche Personennahverkehr ist nur schwach ausgebaut. Er stützt sich im wesentlichen auf den Schulbusverkehr. Daher ist das Auto für viele, die in Cloppenburg und Umgebung wohnen, unverzichtbar.

Entwicklung und Aufgaben der Gemeinde Cloppenburg sind im Landesraumordnungsprogramm und im Regionalen Raumordnungsprogramm des Landkreises Cloppenburg aus dem Jahre 1988 festgelegt. Cloppenburg ist darin als ein Mittelzentrum eingestuft worden, das dem Oberzentrum Oldenburg zugeordnet ist. Die Stadt hat damit die Aufgabe, die Deckung des Grundbedarfs für den Nahbereich (anliegende Gemeinden) und den darüber hinausgehenden Verflechtungsbereich bereitzustellen. Als besondere Entwicklungsaufgaben sind "Wohnen und gewerbliche Wirtschaft" planerisch festgelegt. Die Entwicklungsaufgabe "Wohnen" erstreckt sich auf die über den Eigenbedarf hinausgehende Entwicklung von Wohngebieten für den Zuzug von außen, speziell in den 80er und 90er Jahren von Aussiedlern. Dafür wurden entsprechend umfangreiche Wohngebiete entwickelt. Um der Entwicklungsaufgabe "gewerbliche Wirtschaft" gerecht zu werden, werden für die gezielte Ansiedlung und

31 zitiert in: Voigt 1983, S. 156

32 vgl. Voigt 1983, S. 156

Erweiterung von Arbeitsstätten entsprechend umfangreiche Gewerbe- und Industriegebiete entwickelt. Im nördlichen und teilweise westlichen Stadtgebiet liegen Flächen, die im RROP als Bereiche "zur Sicherung und Entwicklung von Erholungsgebieten" festgelegt worden sind.

2.2.1.1 Forscherperspektive

Die Autorin war als Mitglied des Stadtrates³³ selbst am Geschehen beteiligt. Bei der Erarbeitung der Studie bestand allerdings schon ein zeitlicher Abstand von 2-4 Jahren. Dennoch ist die Gefahr einer persönlich gefärbten Sichtweise nicht von der Hand zu weisen. Deshalb benutzt die Autorin überwiegend schriftliche Dokumente, v.a. Protokolle. Trotz quellenkritischer Vorbehalte, die weiter unten noch näher erläutert werden, vermitteln die schriftlichen Dokumente wichtige Informationsmöglichkeiten. Protokolle und Presseberichte bieten ein besseres Bild über das tatsächliche politische Handeln der Akteure, als es in Interviews zur Selbsteinschätzung gegeben wird. Der Vorwurf, "daß Situationseinschätzungen lokaler Funktionäre nicht die existierende Realität widerspiegeln, sondern eher Verhaltensrechtfertigungen des eigenen Agierens darstellen"³⁴, ist nach den Erfahrungen der Autorin nur zu gerechtfertigt. Wegen der persönlichen Kenntnis auch der Interna der Kommunalpolitik hat die Autorin daher auf Interviews verzichtet, denn die Interviewsituationen hätten nie neutral oder objektiv sein können, da die Autorin allen möglichen Interviewpartnern persönlich bekannt gewesen wäre. Sympathie oder Aversion hätten die Ergebnisse zu sehr beeinflußt.

Durch die persönliche Involviertheit der Autorin wird die Forschungsmethode der "beobachtenden Teilnahme"³⁵ noch vertieft. Der Vorteil dieser Forscherperspektive ist der Zugang zu Informationen, die außenstehende Forscher nie bekommen hätten. Dadurch bekommt die Studie eine authentische Qualität. Der Gefahr, daß durch die persönliche Betroffenheit der Autorin die Darstellung tendenziell einseitig wird, muß durch eine nach operationalisierbaren Kriterien möglichst objektiv erstellte Analyse begegnet werden.³⁶ Dazu befindet sich im Anhang eine Statistik, in der die

33 im Verwaltungsausschuß, Schul-, Planungs-, Sanierungs-, Umwelt- und Sozialausschuß

34 Suckow 1989, S. 49

35 vgl. Heuer/Naßmacher/Schäfer 1982, S. 499

36 vgl. Schneider 1977, aus Politik und Zeitgeschehen, B 3/77

zitierten Akteure (Stadtdirektor, Fraktionen, Bürgermeister, Redakteure, Bürger, Behörden) mit den dazugehörigen Quellen (Protokolle/Vorlagen, Presseartikel/Leserbriefe, Briefe u. sonstiges) aus den Kapiteln 3, 4 und 5 aufgeführt werden.

2.2.1.2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Auch wenn die Fallstudie sich nur auf eine Stadt konzentriert, sind die Aspekte von Kommunalpolitik noch so vielfältig, daß im Rahmen einer Studie nicht alles berücksichtigt werden kann. Um das Ausmaß von Konflikt und Harmonie herauszufinden, werden zunächst sämtliche Themen und Beschlüsse aufgelistet und nach Kriterien³⁷ geordnet und bewertet. Um Handlungsspielräume auszuloten und um Aussagen über die Parlamentarisierung des Gemeinderates machen zu können, sollen Konflikte aus verschiedenen Politikfeldern analysiert werden. Die ausgewählten Politikfelder sollen 1. einen Querschnitt gemeindlicher Konflikte aufzeigen, die als typisch für alle Gemeinden bezeichnet werden können (Macht-, Verteilungs- und Identitätskonflikte), 2. die Schwierigkeiten dokumentieren, die das Handeln des Gemeinderates bestimmen (Kontrolle) und 3. Beispiele geben, wie ein Gemeinderat sich seiner Verantwortung stellt (kommunale Jugend- und Wirtschaftspolitik).

Zur Ergänzung der in der Studie gewonnenen Erkenntnisse hätten noch folgende Aspekte bearbeitet werden müssen: 1. die individuellen Aspekte der einzelnen Akteure, 2. die Partizipation bzw. die direkte und indirekte Beeinflussung durch die Bürger, d.h. das Problem der Responsivität, und 3. Konflikte in der Bauleitplanung. Aus forschungsökonomischen Gründen können diese Teilbereiche nicht mehr behandelt werden, sie gehören jedoch zu einer umfassenden Bewertung der gestellten Fragen dazu. Vielleicht läßt sich diese Lücke in anschließenden erweiternden Studien schließen.

Am Beispiel aus diesen verschiedenen Politikfeldern wird das kommunalpolitische Verhalten der Fraktionen und der Verwaltung gründlich untersucht. Bei dieser Analyse des Entscheidungsprozesses³⁸ spielen sowohl der interne (Ratsgremien) als auch der öffentliche (Presse) Schauplatz der Konflikte eine Rolle. Verfolgt wird jeweils der Prozeß von der Initiierung bis

37 vgl. Kapitel 2.2.1.3. dieser Studie

38 Purcal 1993, S. 58 mit weiteren Literaturhinweisen

zum Beschluß, in einigen Fällen wird die Ausführung des Beschlusses noch thematisiert.

2.2.1.3 Indikatoren

Woran können Konflikt und Harmonie gemessen werden? Als Indikatoren werden hier die Abstimmungsergebnisse genommen. Ein einstimmiger Beschluß soll als Indikator für Harmonie gelten; Gegenstimmen machen Konflikte deutlich. Für Enthaltungen gibt es z.T. andere Erklärungsmuster, auf die in einem gesonderten Abschnitt eingegangen werden soll. Generell können diese Indikatoren als aussagekräftig gelten. Jede Regel hat jedoch ihre Ausnahmen. Es gibt z.B. einstimmige Beschlüsse, denen ein heftiger Konflikt vorausgegangen ist. "So endete ironischerweise dieser hochkontroverse Entscheidungsprozeß mit einer einstimmigen Ratsentscheidung."³⁹ Auch in Cloppenburg gab es einen vergleichbaren Entscheidungsprozeß. Verursachte in Vancouver die Müllsortieranlage den Konflikt, so war es in Cloppenburg die Ehrenbürgerschaft Hitlers. Beides waren Konflikte, die über die Stadtgrenzen hinaus bekannt wurden und dementsprechend mit einem Einigungsdruck auf die Ratsgremien zurückwirkten. Diese Konflikte sind zwar große Ausnahmen, dennoch muß festgestellt werden, daß der Konfliktanteil höher sein kann als der Indikator "Gegenstimmen", also: Konflikt = Gegenstimme plus x, wobei der Faktor x, gemessen an der Gesamtzahl der Beschlüsse, so gering ist, daß er statistisch nicht relevant ist. Umgekehrt gilt dann natürlich für Harmonie: Harmonie = Einstimmigkeit - x. Gemessen werden hier die Konflikte innerhalb des Rates, also in der Regel zwischen Mehrheit und Minderheit.

Als Indikator für Konflikte zwischen der Verwaltung und dem Rat als Kollektiv werden die Veränderungen von Verwaltungsvorlagen gezählt. Dazu gehören sowohl Umformulierungen als auch vollständige Ablehnungen.

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf 10 Jahre. Das sind die Wahlperioden von 1981-1986 und von 1986-1991, mit Beginn jeweils im November. Während dieser Zeit war die Autorin Mitglied des Stadtrates. Einige Konflikte, die mit dem Ende der Wahlperiode 1991 noch nicht beendet waren, werden noch über diesen Zeitpunkt hinaus weiterverfolgt, um zu abschließenden Ergebnissen zu kommen.

39 Purcal 1993, S. 243

2.2.2 Quellen

Als Untersuchungsmethode bietet die Akten- und Dokumentenanalyse besonderen Aufschluß, "läßt sich aus ihnen doch meist besser als aus den Interviews entnehmen, welche Akteure mit welchen inhaltlichen Positionen beteiligt waren, welche Forderungen und Argumente vorgebracht und welche Ergebnisse in welchem Zeitverlauf erzielt wurden."⁴⁰ Die vorliegende Studie stützt sich daher im wesentlichen auf die Aussagen der schriftlichen Dokumente. Aufgrund ihrer Ratstätigkeit verfügt die Autorin über den vollständigen Bestand der Ratsunterlagen mit der von ihr angelegten Sammlung von Presseartikeln. Der Umfang umfaßt grob geschätzt 30 gefüllte Aktenordner.

2.2.2.1 Vorlagen und Protokolle

"Da die Mitglieder des Kollegialorgans Verwaltungsausschuß eigenverantwortlich zu entscheiden haben, müssen ihnen hierfür alle Unterlagen/Informationen zur Verfügung stehen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Vorlagen der Verwaltung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten müssen deshalb umfassend sein."⁴¹ Die Vorlage ist die schriftliche Übergabe von Informationen der Verwaltung an die Ratsmitglieder. Sie hat zwei Funktionen: 1. Information und 2. Vorbereitung auf eine Entscheidung, die natürlich auch die Information einschließt. Es gibt reine Informationsvorlagen und Vorlagen mit Beschlußvorschlägen der Verwaltung. In den Vorlagen spiegelt sich der Arbeitsprozeß und das Meinungsbild der Verwaltung wider. Es gibt keine Ratsentscheidungen ohne Vorlagen. Weigert sich die Verwaltung, Vorlagen zu den von den Fraktionen eingebrachten Themen zu erstellen, so boykottiert sie damit eine mögliche Beschlußfassung. Da zu den von den Grünen beantragten Tagesordnungspunkten verschiedentlich keine Vorlagen erstellt wurden, beschwerten sie sich bei der Kommunalaufsicht. Die Vorbereitung von Beschlüssen ist jedoch nach Ansicht der Kommunalaufsicht eine dem Organ "Stadtdirektor" zugewiesene Aufgabe, daher können dem Stadtdirektor in der Geschäftsordnung des Rates keine Verpflichtungen auferlegt werden, ist er doch nicht Mitglied des Rates. "Ob die Verwaltung zur Beifü-

40 Derlien 1982, S. 128, in: Gau 1990, S. 56

41 Demokratische Gemeinde 10/1984, S. 52

gung von Vorlagen durch die Geschäftsordnung des Rates verpflichtet werden kann, ist daher fraglich."⁴²

Durch die Art der Erstellung von Vorlagen kann die Verwaltung auch Beschlüsse steuern. Es gibt Vorlagen, die zu wenige Informationen ("Bei Grundstücksangelegenheiten wird häufig lediglich die Flurstücksbezeichnung angeführt. Es fehlt ein Hinweis auf die Örtlichkeit."⁴³) oder zu viele bieten ("Aus der Mitte des Ausschusses wird angemerkt, daß man über den Umfang der Vorlagen erschrocken sei."⁴⁴), häufig bereitet auch die (Fach-)Sprache erhebliche Schwierigkeiten. Daher bekommt die Verwaltung auch gelegentlich Vorgaben vom Rat über die Erstellung von Vorlagen. "Die Verwaltung soll Informationen zusammenstellen, die den Rat über gesetzliche Bestimmungen, Finanzierungsmöglichkeiten und die erhaltenswerten Gebäude in Cloppenburg informieren."⁴⁵ Wegen fehlender Vergleiche oder Erklärungen können Informationen aus Vorlagen nur schwer bewertet werden. "Bei den meisten Vorlagen ist der ehrenamtliche Kommunalpolitiker überfordert, da er die Höhe der Kosten, die Art der Ausführung oder auch die Notwendigkeit nicht hinreichend beurteilen kann."⁴⁶ Zitate aus Vorlagen geben daher immer die Sichtweise der Verwaltung wieder.

Noch mehr als die Vorlagen können Protokolle zum Politikum werden. "Bei Protokollen von kommunalen Vertretungskörperschaften oder bei Bezirksvertretungsprotokollen fließen die unterschiedlichen Interpretationen der Protokollführer und die Unterschiede der Protokollführung (Beschluß- oder Verlaufsprotokoll) in die Dokumente ein."⁴⁷ In der ersten Wahlperiode gab es einen ständigen Kampf zwischen der Verwaltung, die nach Möglichkeit ein reines Ergebnisprotokoll anstrebte (weniger Arbeit), und den Ratsmitgliedern, die ein Verlaufsprotokoll anstrebten, weil sie sich und ihre Argumentation im Protokoll wiederfinden wollten. "Weiterhin wurde kritisch angemerkt, daß die Niederschrift vom ... betreffend den Landschaftsplan, keine inhaltlichen Aussagen enthalte. Hierzu gibt Stadtdirektor ... grundsätzliche Aussagen, v.a. zum Sinn und

42 Schreiben der Kommunalaufsicht des Landkreises vom 11.12.1984

43 Verwaltungsausschuß vom 9. 10. 1989

44 Planungsausschuß vom 28. 9. 1982

45 Verwaltungsausschuß vom 24. 10. 1983

46 Berkemeier 1993, S. 273

47 Naßmacher, H. 1991, S. 54/55

Zweck der Protokollierung. Nach § 49 der NGO sei der wesentliche Inhalt der Verhandlungen in Niederschriften festzuhalten. Darunter verstehe die NGO, wann und wo die Sitzung stattgefunden habe, wer an ihr teilgenommen habe, welche Gegenstände behandelt, welche Beschlüsse gefaßt und welche Wahlen vorgenommen worden seien. Die Abstimmungs- und Wahlergebnisse seien festzuhalten.⁴⁸ Im Verwaltungsausschuß gab es einen Tagesordnungspunkt 'Rationalisierung der Protokollführung'⁴⁹ mit dem Beschlußvorschlag der Verwaltung, die Niederschriften möglichst kurz abzufassen. Die Politiker ergänzten: "Bei kontrovers geführten Beratungspunkten sind die gegensätzlichen Auffassungen in Kurzform in die Niederschrift aufzunehmen."⁵⁰

In der Praxis sieht das dann so aus, daß die Protokolle schwerpunktmäßig den Redeanteil der Verwaltung wiedergeben. Aus der Sicht des Protokollanten ist das verständlich, da die Argumentation der Verwaltung in Form der Vorlage meist schriftlich vorliegt und der Protokollant als unteres Mitglied der Verwaltung der Argumentation seiner Vorgesetzten breiteren Raum lassen will/muß. So kommt es, daß in vielen Protokollen Gegenargumente aus dem Rat nicht protokolliert werden. So beanstandete z.B. ein Ratsmitglied der Grünen, "daß sich von ihren teilweise umfangreichen Ausführungen keine Silbe im Protokoll wiederfinde."⁵¹ Wegen fehlender Protokollierung von Gegenpositionen wurde das Protokoll dann abgelehnt.⁵² Es wurde allerdings die Zurückweisung von Gegenpositionen protokolliert, ohne daß die Gegenposition selbst genannt wurde.⁵³ Eine Möglichkeit, die Gegenposition doch noch im Protokoll erscheinen zu lassen, ist die Stellung von Anträgen, über die dann abgestimmt werden soll. Das muß dann nach der NGO protokolliert werden. Mit Hilfe dieser Taktik erschienen doch noch Minderheitenmeinungen im Protokoll.

Das Bestreben, Kritik im Protokoll zu vermeiden, zeigt sich beispielhaft an folgender Protokollgenehmigung: "Ratsherr (SPD) wies zu Tagesordnungspunkt ... darauf hin, daß die Niederschrift wie folgt abgeändert werden

48 Planungsausschuß vom 28. 9. 1982

49 Vorlage 1267

50 Verwaltungsausschuß vom 25. 4. 1983

51 Planungsausschuß vom 26. 9. 1989

52 z.B. Sanierungsausschuß vom 13. 6. 1991 und 14. 5. 1991

53 Rat vom 13. 6. 1988

müsse: 'Er verwies auf mögliche Auswirkungen der Zahlung nach den Sportförderungsrichtlinien und forderte die Verwaltung und den zuständigen Fachausschuß auf, den Sportstättenplan und die Sportförderungsrichtlinien zu überarbeiten mit dem Ziel, die Grenze der Förderung herunterzuschrauben.' Dieser Änderungsvorschlag wurde mit 20 Gegenstimmen bei 8 Ja-Stimmen und 1 Stimmenthaltung abgelehnt. Zu Tagesordnungspunkt ... merkte (derselbe) Ratsherr an, daß die SPD-Fraktion 'die Planung als solche ganz gut finden würde.' Diese handschriftlich vorzunehmende Änderung wurde mit 28 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung genehmigt."⁵⁴

Nachdem ein Ratsmitglied der Grünen sich über den Umfang einer Vorlage (über 100 Seiten), die über ein Wochenende durchgearbeitet sein sollte, beschwert hatte, nahm es aus Protest an der Abstimmung nicht teil. Die Nichtteilnahme wurde jedoch nicht protokolliert, so daß von einem einstimmigen Beschluß berichtet wurde.⁵⁵

Es sind aber nicht nur die Minderheitsfraktionen, die die Protokollierung bemängeln. So meint ein CDU-Ratsherr, "daß in der Niederschrift der Themenbereich 'Innenstadtsanierung' nicht ausführlich genug behandelt worden sei. Daher habe sich die Beratung im Verwaltungsausschuß problematisch gestaltet. Weiterhin sei die in die Niederschrift aufgenommene Aussage zur 'Ortsentwicklung Staatsforsten' zwar richtig wiedergegeben, jedoch inhaltlich falsch. Er müsse annehmen, daß entweder das Büro ... nicht leistungsfähig genug sei oder daß das Planungsamt falsche Zahlen zur Verfügung gestellt habe und damit die Wohnbauentwicklung in Staatsforsten hemmen wolle. Bauamtrat ... stellte richtig, daß die Verwaltung eine Wohnbauentwicklung in Staatsforsten sehr wohl unterstütze, und kündigte eine Richtigstellung der Zahlen unter dem Tagesordnungspunkt 'Verschiedenes' an."⁵⁶

Manchmal erfolgt die Kritik auch aus persönlicher Eitelkeit oder der Absicht, sich zu profilieren. So will ein CDU-Ratsherr im Protokoll vermerkt haben, daß er "der Verwaltung sowie dem Planungsbüro seinen Dank ausgesprochen habe."⁵⁷ Ein anderer (CDU) wollte statt der

54 Rat vom 24. 4. 1989

55 Planungsausschuß vom 27. 6. 1989

56 Planungsausschuß vom 9. 1. 1990

57 Planungsausschuß vom 3. 5. 1990

Standardformulierung im Protokoll "aus der Mitte des Ausschusses" die Namen der Ratsmitglieder genannt haben⁵⁸, was jedoch abgelehnt wurde.

Durch inhaltsleere Protokollführung wird die politische Arbeit erschwert. Ein Beispiel: Im Sozialausschuß berichtet der Amtsleiter ausführlich über die Aufgaben und Arbeitsweisen des Sozialamtes. Der Part der Politiker zu den sozialen Problemen wird so protokolliert: "Anschließend erfolgte eine ausführliche Diskussion über die Ausführungen und die deutlich gewordenen Probleme der Arbeit im Sozialamt."⁵⁹ Das Protokoll enthält jedoch keine Information über die "deutlich gewordenen Probleme" und keine Auskunft über die Positionen der Politiker dazu! Gerade im Sozialausschuß ist diese Art der Protokollierung nicht die Ausnahme. Über die Aussprache zur weiteren Behandlung des Themas Obdachlosenunterkünfte heißt es, nachdem ausschließlich die Position der Verwaltung niedergeschrieben wurde: "Nach weiterer längerer Diskussion wurde der Antrag gestellt auf 'Schluß der Debatte'. Über diesen Antrag wurde nicht abgestimmt, weil keine Wortmeldung mehr vorlag."⁶⁰

Durch eine zu magere Protokollierung der Politikermeinungen v.a. im Verwaltungsausschuß (im Fachausschuß gibt es noch die Ergänzung durch die Presse) können die Ausschußmitglieder durch ihre Fraktionskollegen unter Rechtfertigungsdruck geraten. Dann muß das Protokoll ergänzt werden: "Der Ausschuß bemängelte übereinstimmend, daß auf Seite ... zum Tagesordnungspunkt ... der Niederschrift der Ablauf der Beratung zum Nachtragshaushaltsplan nicht wiedergegeben wurde. So sei die Entscheidungsfindung für diejenigen Ratsmitglieder, welche nicht dem Verwaltungsausschuß angehörten, insbesondere zu den Fragen der Verringerung des Gebührenaufkommens und des Ausbaues der Kläranlage nicht nachvollziehbar. Stadtdirektor ... erklärte, die gewählte Darstellungsweise entspreche der bisherigen Übung. Der Inhalt der Beratungen könne jedoch nachgeliefert werden (siehe Anlage 1 dieser Niederschrift)."⁶¹

Die Formulierung im Protokoll ist wichtig. Nuancen können ganz unterschiedliche Einstellungen ausdrücken. So korrigiert die SPD, daß es nicht

58 Verwaltungsausschuß vom 15. 2. 1982

59 Sozial- und Umweltausschuß vom 12. 12. 1984

60 Sozial- und Umweltausschuß vom 9. 2. 1989

61 Verwaltungsausschuß vom 9. 11. 1987

heißen müsse, "der Stadtdirektor sei nicht in der Lage", sondern "der Stadtdirektor sei nicht bereit, diese Frage zu beantworten."⁶²

<i>Tabelle 0</i>	<i>Anzahl der Seiten von Vorlagen und Protokollen</i>		
	Anzahl der Seiten	Sitzungen	Durchschnitt
Protokolle ohne Planung u. Sanierung			
1981-1986	3.239	312	10,38
1986-1991	3.571	270	13,22
	6.810	582	11,70
Planungsausschuß	1.129	85	13,28
Sanierungsausschuß	138	11	12,54
	8.077	678	11,91
Vorlagen ohne Planung u. Sanierung			
1981-1986	2.535	255	9,94
1986-1991	2.286	230	9,93
	4.821	485	9,94
Planungsausschuß	5.051	85	59,42
Sanierungsausschuß	654	11	59,45
	10.526		
Anmerkung:	Die Anzahl der Sitzungen mit Vorlagen ist geringer als die mit Protokollen, da es auch Sitzungen ohne Vorlagen, z.B. Ratssitzungen, gibt. Beim Planungs- und Sanierungsausschuß gab es zu jeder Sitzung Vorlagen.		

Auch in der 2. Wahlperiode wird die Protokollführung thematisiert. "Beigeordneter (SPD) teilte mit, daß ihm die Wiedergabe der Diskussion zum Tagesordnungspunkt Kläranlage zu knapp ausgefallen sei. Beigeordneter (Grüne) sprach sich dafür aus, Punkte, die ausschließlich im Verwaltungsausschuß behandelt werden, in den Niederschriften ausführlicher darzustellen. Nach einer kurzen Aussprache kam man überein, die Frage der Protokollierung von Sitzungen in einer der nächsten Sitzungen des Verwaltungsausschusses grundsätzlich zu erörtern."⁶³

Vorlagen und Protokolle sind also wichtige Zeugnisse, die das Zusammenspiel von Rat und Verwaltung dokumentieren, allerdings überwiegend mit der Brille der Verwaltung. Die Anzahl der Seiten dieser Papiere, die für die

62 Verwaltungsausschuß vom 6. 6. 1989

63 Verwaltungsausschuß vom 25. 8. 1988

Studie ausgewertet wurden, ist aus der Tabelle 0 zu entnehmen. Hinzuzählen sind etwa noch 200-300 Seiten Haushaltsplan pro Jahr.

2.2.2.2 Lokalpresse

"Eine weitere typische Methode ist das Suchen nach Konfliktfällen. Hier bildet in der Regel die langfristige systematische Zeitungsanalyse die wichtigste Grundlage."⁶⁴ Die Presseauswertung informiert über die nach außen gerichteten Erklärungen öffentlicher und privater Akteure und ermöglicht die Zusammenstellung der veröffentlichten Informationen über örtliche Politiken, Entscheidungsprozesse und ihre Wirkungen.⁶⁵

Im Beobachtungszeitraum gab es drei Lokalzeitungen und ein Anzeigenblatt. Die meiste Leserschaft hat die Münsterländische Tageszeitung (MT), gefolgt von der Nordwest-Zeitung (NWZ). Die Oldenburgische Volkszeitung (OV) hat ihren lokalen Berichtsschwerpunkt im Landkreis Vechta, in Cloppenburg aber nur eine Einmannredaktion, die inzwischen aufgelöst ist. Das Anzeigenblatt Cloppenburger Wochenblatt (CW) verfügt lediglich über eine kleine Redaktion. Es veröffentlicht überwiegend Berichte, die entweder von freien Mitarbeitern oder Organisationen, Institutionen und Vereinen hereingegeben werden. Der Stab der freien Mitarbeiter des CW unterliegt einer hohen Fluktuation. Mitte der 80er Jahre gab es von diesen Mitarbeitern auch eine durchaus kritische Berichterstattung, die aber wegen Querelen mit der Zeitungsleitung schnell wieder eingestellt wurde.

Die Münsterländische Tageszeitung, die sich selbst als "die" Heimatzeitung für Cloppenburg definiert, stellt für die Lokalberichterstattung den meisten Platz zur Verfügung und hat auch die größte Lokalredaktion. Diese Zeitung ist ein Familienunternehmen (der Verleger ist ein Cloppenburger). Von den Arbeitsbedingungen der Lokalredakteure können Redakteure anderer Zeitungen nur träumen. Der Verleger mischt sich nicht ein und läßt seinen Redakteuren weithin freie Hand. Es gibt zwar einen Chefredakteur, in Wirklichkeit ist jedem Redakteur aber ungewöhnlich viel Spielraum gelassen. Redaktionskonferenzen gibt es nur bei Bedarf. Jeder Redakteur hat seine Seite eigenverantwortlich zu gestalten. Die Lokalredaktion der Nordwest-Zeitung ist hierarchisch gegliedert. Die Redaktion arbeitet zwar auch eigenverantwortlich, ist aber von Direktiven aus Oldenburg abhängig,

64 Naßmacher, H. 1991, S. 55

65 vgl. Heuer/Naßmacher/Schäfer 1982, S. 493

die speziell in Wahlkampfzeiten durchaus an der Tagesordnung waren. Etliche Redakteure sind von der NWZ zur MT gewechselt.

Die Engagiertheit der Lokalredakteure in Fragen der Kommunalpolitik ist sehr unterschiedlich. Durch ausgiebige und parteiergreifende Kommentierungen ist der Cloppenburg-Lokalredakteur ein "Teil des kommunalpolitischen Akteurssystems."⁶⁶ So hat sich "der" Lokalredakteur der MT oft aktiv in die Kommunalpolitik eingemischt. Dabei sah er sich auf der Seite der "Regierungspartei" und versuchte in seinen Kommentaren, diese zu verteidigen bzw. für die Unterstützung der Beschlüsse zu werben. Das führte zu ständigen Querelen speziell mit den Grünen. In einem Kommentar macht er deutlich, daß er den in erster Instanz gewonnenen Prozeß der Grünen (vgl. Kap. 4) ablehnt. In einem Leserbrief proklamieren die Grünen daraufhin "Fairneß gegenüber politisch Andersdenkenden". Sie schreiben: "Herr ... unterstellt uns sinngemäß, daß die Grünen in ihrer kommunalpolitischen Arbeit nur darauf bedacht sind, sich in Pose zu setzen, mit sachfremden Argumenten kommen, die nichts mit den Problemen auf örtlicher Ebene zu tun haben. Diese Unterstellung weisen wir entschieden zurück."⁶⁷ Die Grünen ärgerten sich besonders darüber, daß der Redakteur Sachverhalte kommentierte, ohne sie vorher darzustellen. Wenn dieser in der Studie zitiert wird, heißt es "der" Lokalredakteur.

Die Lokalredaktion der NWZ war im Untersuchungszeitraum eher der Opposition nahestehend, was durch deren Kommentierung vielfach deutlich wurde. Die Redaktionen der OV und des CW kommentierten selten das kommunale Geschehen. In der Studie wird überwiegend auf die Berichterstattung der MT zurückgegriffen, die am ausführlichsten ist.

2.2.2.3 Sonstige schriftliche Quellen

Zu den übrigen Quellen der Studie gehören der Schriftverkehr von Fraktionen oder Behörden und die Kommunalwahlprogramme. In diese Kategorie gehören ebenso amtliche Bekanntmachungen und das geltende Ortsrecht der Gemeinde. Dazu zählen die Satzungen der Stadt Cloppenburg und die Geschäftsordnung des Rates. Auch die Haushaltspläne sind Satzungen der Stadt. Weitere wichtige Dokumente für die Kommunalpolitik sind themen-

66 Heuer/Naßmacher/Schäfer 1982, S. 494

67 Münsterländische Tageszeitung vom 13. 5. 1986

und raumrelevante Gesetze (z.B. Schulgesetz), Verordnungen, Gemeindeverfassungen, Erlasse des Bundes und der Länder und Förderrichtlinien von Ministerien. "Solche Dokumente erschließen Informationen, die einerseits für die Beschreibung der politisch-administrativen Strukturen im Untersuchungsraum, andererseits für die Analyse von Entscheidungsprozessen sowie des Instrumenteneinsatzes und seiner Wirkungen Verwendung finden können."⁶⁸ Fast alle Dokumente sind öffentlich zugängliche Materialien, mit Ausnahme des nicht veröffentlichten Schriftverkehrs und der Vorlagen und Protokolle zu den vertraulichen Sitzungen. "Die für unsere Fragestellung wichtigeren Protokolle der nichtöffentlichen Sitzungen der Gemeinderäte bzw. ihrer Ausschüsse (insbesondere über Grundstücksangelegenheiten) gehören ohnehin nicht zu den allgemein zugänglichen Dokumenten."⁶⁹ Diese Forschungshemmnisse stellten sich der Autorin nicht, denn als teilnehmende Akteurin verfügt sie auch über vertrauliche Dokumente, incl. der Grundstücksangelegenheiten.

2.3 Das Problem der Vertraulichkeit

Ohne die Berücksichtigung von vertraulichen Sitzungen v.a. des Verwaltungsausschusses ist eine Analyse von Kommunalpolitik unvollständig und oberflächlich. In den von Derlien untersuchten drei Städten wurden zwischen 30-50% der Vorlagen in nicht-öffentlichen Sitzungen behandelt⁷⁰ und in Bretten sogar zwei Drittel.⁷¹

Wie ist nun mit den Unterlagen aus vertraulichen Sitzungen umzugehen? Nach einer Anzeige wegen Amtsverschwiegenheit⁷² wurde die Autorin vom Bürgermeister über die Kriterien von Vertraulichkeit belehrt: "Die Nichtöffentlichkeit solle eine unbeobachtete und von Einflußnahme durch Dritte freie Beratung gewährleisten. Zwar könne nach Sinn und Zweck der Regelung nicht davon ausgegangen werden, daß alle vom Verwaltungsausschuß behandelten Angelegenheiten ihrer Natur nach geheimzuhalten seien, jedoch sei in jedem Fall über den Beratungsgang, d.h. über den Inhalt und die von den einzelnen Mitgliedern geäußerte Meinung und ihr

68 Heuer/Naßmacher/Schäfer 1982, S. 494

69 Heuer/Naßmacher/Schäfer 1982, S. 495

70 Derlien u.a. 1976, S. 109

71 vgl. Gabriel 1979, S. 197

72 Schreiben der CDU vom 26. 7. 1984

Abstimmungsverhalten Verschwiegenheit zu wahren."⁷³ Dieser Weisung soll auch in dieser Studie gefolgt werden. Der Beratungsgang und die Meinung der einzelnen zu bestimmten Themen unterliegen demnach der Verschwiegenheit, die Beratungsergebnisse hingegen nicht. Daher ist eine Statistik über die Beratungsgegenstände und die Abstimmungsergebnisse im Verwaltungsausschuß erlaubt.

Wegen der überaus guten Informiertheit "des" Lokalredakteurs werden viele Ereignisse aus vertraulichen Sitzungen auch in der Presse wiedergegeben, so daß die Schwierigkeit der Veröffentlichung über vertrauliche Sitzungen in Cloppenburg gar nicht so groß ist.

Aus Gründen der Vertraulichkeit nennt die Autorin in der Studie grundsätzlich keine Namen, auch wenn aus Presseberichten zitiert wird. Die Meinungsäußerungen sollen als Bestandteil einer kommunalpolitischen Auseinandersetzung angesehen werden und nicht als Beitrag zum Persönlichkeitsbild eines kommunalpolitischen Akteurs. Bis auf den Bürgermeister und die Stadtdirektoren lassen sich keine handelnden Personen identifizieren.

Wegen der Vertraulichkeit können trotzdem nicht alle Sachverhalte angesprochen werden. So sind persönliche Auseinandersetzungen, die nicht unwesentlich zum Klima von Sitzungen beigetragen haben, und Einzelheiten von Grundstücks-(Preisen) und Personalangelegenheiten tabu. Insofern kann die "black box" auch in dieser Studie nicht ganz aufgeheilt werden.

Um sicherzugehen, das Problem der Vertraulichkeit angemessen behandelt zu haben, hat die Autorin den im Beobachtungszeitraum amtierenden Bürgermeister gebeten, das Manuskript der Kapitel 3-5 zu lesen. Er hat dazu kritische Anmerkungen und Ergänzungen gemacht, die von der Autorin berücksichtigt werden.

73 Schreiben der Stadt Cloppenburg vom 25. 10. 1984

3 *Allgemeine Bestimmungsfaktoren für Kommunalpolitik und ihre Ausprägung in Cloppenburg*

In diesem Kapitel sollen die Rahmenbedingungen dargelegt werden, unter denen sich die Kommunalpolitik in der Untersuchungsstadt Cloppenburg abspielt. Dazu gehören die Strukturdaten der Stadt selbst und ihre politische Kultur, die Bedingungen der Kommunalwahlen und die kommunalpolitischen Institutionen. Es sollen also die politisch-administrativen Strukturen (Polity) der Gemeinde analysiert werden.

3.1 Die politische Kultur Cloppenburgs

In diesem Abschnitt soll die Untersuchungsstadt näher vorgestellt werden, wobei der Schwerpunkt auf der Analyse der politischen Kultur liegen soll. Die politische Kultur ist ein "Ausdruck eines langandauernden Prozesses der sozialen und ökonomischen Veränderungen"¹. Die in der politischen Kultur sichtbaren Werte, Meinungen und Orientierungen entstehen auch durch Faktoren wie: sozialer Kontext einer Region, Bevölkerungsdichte, Struktur des Bodeneigentums, Siedlungsform, Religion, Herrschaftsverhältnisse, Industrialisierung, Zuwanderung usw.². Die politische Kultur ist zwar eine subjektive Dimension, die aber "als kollektive Eigenschaft wirksam wird."³ Insofern ist sie ein entscheidender Bestimmungsfaktor für das Verhalten der kommunalpolitischen Akteure.

3.1.1 Geschichte, Wirtschaft, Bevölkerung, Stadtteile

a) Geschichte

Das heutige Cloppenburg ist aus zwei nach Alter und Entstehung unterschiedlichen Siedlungskernen erwachsen: aus der Siedlung Krapendorf (erstmalig genannt 819) und aus der Burgstadt Cloppenburg. Im

1 Naßmacher, H. 1991, S. 147

2 vgl. Naßmacher, H. 1991, S. 156

3 Naßmacher, H. 1991, S. 137

Zusammenhang mit dem Grafen Tecklenburg wird der Name Cloppenburg 1297 erstmalig erwähnt. Dieses Cloppenburg hatte schon damals eine verkehrsgeographisch günstige Lage, die sowohl die alte flämische Heerstraße (die heutige Europastraße 72, die Frankreich, Belgien und Holland mit Skandinavien verbindet) als auch die friesische Heerstraße (die heutige B 68 und B 72, die von Westfalen über Osnabrück und Cloppenburg nach Ostfriesland führt), die Burg und Stadt unmittelbar tangierten.

Nach jahrelangen Fehden der Tecklenburger mit den Bischöfen von Münster und Osnabrück wurden 1400 die ehemals tecklenburgischen Gebiete um Cloppenburg und Friesoythe als Amt Cloppenburg dem Fürstbistum Münster angegliedert. 1435 wurde den Handwerkern und Kaufleuten, die sich im Schutze der Burg niedergelassen hatten, das Stadtrecht verliehen, mit eigener Gerichtsbarkeit und dem Wappen derer von Moers. Im Dreißigjährigen Krieg hat die Stadt sehr unter den marodierenden Soldaten beider Seiten und an der Pest gelitten. Der Fürstbischof Christoph Bernhard von Galen (1650-1678) stellte Recht und Ordnung wieder her und erneuerte die Mariae-Geburts-Prozession zum Wallfahrtsort Bethen (findet heute noch statt). "Obwohl der Stadt Cloppenburg 1668 vom Fürstbischof das Privileg verliehen wurde, zur Förderung der Wirtschaft zwei Jahrmärkte abzuhalten, nahm sie dadurch keinen entscheidenden Aufschwung. Ohne bedeutenden Handel, ohne Zünfte, mit nur wenigen Handwerkern blieb Cloppenburg eine Ackerbürgerstadt und wurde erst im 20. Jahrhundert zum größten Viehumschlagplatz Südoldenburgs."⁴

Nach Auflösung des Fürstbistums Münster (1803) fiel ein Teil des Niederstifts als Ausgleich für den aufgegebenen Weserzoll an den Herzog von Oldenburg. Die jetzigen niedersächsischen Kreise Cloppenburg und Vechta nennen sich noch heute "Oldenburger Münsterland". Cloppenburg wurde Sitz eines Großherzoglich-Oldenburgischen Amtes mit einem Amthauptmann an der Spitze. 1855 wurde das Kirchspiel Krapendorf mit der Stadt Cloppenburg zu einer Stadtgemeinde vereinigt.

Im Zweiten Weltkrieg wurden bei einem Luftangriff im April 1945 über 100 Menschen getötet und zahlreiche Gebäude vernichtet.

4 Thonemann 1989, S. 11

Dank der Erschließung des Landes durch Eisenbahn und Straßenbau, v.a. aber dank der Anwendung chemischer Düngemittel nahm die Wirtschaft in und um Cloppenburg einen regen Aufschwung. 1864 wurde die Landwirtschaftsschule gegründet. Cloppenburgs Tradition als Marktstadt ist mehr als 300 Jahre alt. Die Stadt verfügte bis zum Jahre 1984 über einen der größten Ferkel- und Nutzgeflügelmärkte der Bundesrepublik. "Die Lebensmittelbranche hat sich hier einen dominierenden Platz erobert. Außerdem hat sich eine solide und konkurrenzfähige Mittel- und Kleinindustrie etabliert. Erwähnenswert sind ein Werk der Kartoffelverarbeitung, zwei Fleischwarenfabriken, Versandschlachtereien, drei Wäsche- und Kleiderfabriken, eine Fahrradfabrik, die als eine der größten in der Bundesrepublik gilt, ein Unternehmen der Leichtmetallverarbeitung, eine Ankerwickelei, zwei Betonwerke, mehrere Steinzeug- und Marmorwerke, eine Ziegelei und Betriebe des Dienstleistungsgewerbes. Der weiteren Industrieansiedlung ist keine Grenze gesetzt. Vorteilhaft ausgewiesenes Industrieland, das bereits erschlossen ist, steht zur Verfügung."⁵

b) Wirtschaft

"Cloppenburg darf sich guten Gewissens als Agrarzentrum bezeichnen, will man diesen Status messen an dem landwirtschaftlichen Umfeld und an den vorhandenen landwirtschaftlichen Behörden- und Wirtschaftsunternehmen."⁶ Zu nennen sind hier die Landwirtschaftskammer mit ihren Dienststellen für Ausbildung, Beratung und Verwaltung für die Bereiche Landwirtschaft, Hauswirtschaft und Privatforst. "Das Tierzuchtamt (Haus der Tierzucht) in Vereinigung mit der Herdbuchgesellschaft und der Besamungstation für Rindvieh und Schweine befindet sich in Marktnähe auf dem Marktplatz der Münsterlandhalle, in der wöchentlich Viehmärkte abgehalten werden. Jährlich werden in der Markthalle etwa 3.000 Stück Zuchtrinder, 250 Masttiere, 1.400 Zuchtschweine und etwa 140.000 Stück Geflügel vermarktet."⁷ Es ist wohl nur in Cloppenburg möglich, daß in den 80er Jahren noch mitten auf dem Marktplatz, quasi in der Stadtmitte, ein großer Stall für die Viehmärkte gebaut wird trotz der entsprechenden Probleme mit Abluft und Entsorgung. Obwohl der Ferkelmarkt inzwischen

5 NILEG 1989, S. A 15

6 Gertken 1989, S. 78

7 Gertken 1989, S. 78

eingestellt ist, bleiben Viehmärkte ein entscheidender wirtschaftlicher (und kultureller!) Faktor.

Obwohl Cloppenburg eine Stadtgemeinde ist, kann der Viehbesatz in den landwirtschaftlichen Betrieben durchaus mit Vergleichsbetrieben im Landkreis konkurrieren. Es "werden durchschnittlich sogar fast ein Drittel mehr Schweine und fast doppelt so viel Geflügel je Betrieb gehalten im Vergleich zum Kreisdurchschnitt."⁸

Der Kreislandvolkverband e.V. als ständige Berufsvertretungsorganisation hat in Cloppenburg seinen Sitz. Die Tierproduktion hat einerseits viele Betriebe zur Aufgabe gezwungen, andererseits auch "zu unverkennbarem Wohlstand"⁹ geführt. Obwohl das Problem der Gülle seit fast 20 Jahren diskutiert wird (siehe Außenimage), wird diese Problematik vom Kreislandwirt Bernhard Thie entweder nicht gesehen oder verdrängt. "Zum Thema Gülle sagte Thie, Gülle sei Dünger und kein Abfall. In unserer Region sei der Boden noch in Ordnung. Die Nitratgehalte seien niedrig. Trotz Gülle, so der Kreislandwirt, gebe es sauberes Trinkwasser."¹⁰

Vor- und nachgelagerte Betriebe zur Landwirtschaft prägen die Arbeitsstruktur (Schlachtereien, Nahrungsmittelproduktionen). "Da der weitaus größte Anteil des Futterbedarfes in Form von Futtergetreide importiert wird, haben in Cloppenburg mehrere Futtermittelhersteller bzw. -aufbereitungswerke mit hohen Kapazitäten ihren Sitz. Als weiterer Partner der Landwirtschaft darf die Landmaschinenindustrie nicht unerwähnt bleiben. Maschinenfabrikationen, Handel und Reparaturwerkstätten sind in Cloppenburg ansässig wie kaum in einer anderen vergleichbaren Region."¹¹

Das Museumsdorf zollt der Rolle der Landwirtschaft Tribut, indem es im Jahre 1992 ein Kartoffelmuseum gründete. Kulturell wird es begleitet von der 1993 erstmals erfolgten Wahl eines Kartoffelkönigs und einer -königin.

8 Gertken 1989, S. 78

9 Gertken 1989, S. 77

10 Münsterländische Tageszeitung vom 10. 4. 1993

11 Gertken 1989, S. 79

"Insgesamt gesehen hat die Landwirtschaft in Cloppenburg - gemessen an der Produktionsleistung und der Zahl der direkt oder indirekt in ihr Beschäftigten - einen sehr hohen Stellenwert."¹²

In der Landwirtschaft arbeiten allerdings nur noch 1,6%¹³ der beschäftigten Personen. Auffallend hoch ist der Anteil im nicht produzierenden Gewerbe (Selbständige 6,8%, Beamte 10,1%, Angestellte 41,1%). Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft ist auch in Cloppenburg zu erkennen. Der hohe Beschäftigungsanteil an Beamten begründet sich in der Funktion Cloppenburgs als Kreisstadt (viele Behörden) und durch einen hohen Anteil von Lehrern. Die Erwerbsstruktur ist aber noch relativ ausgewogen durch den starken Anteil des Handels (18,7%) und des verarbeitenden Gewerbes (24,2%)¹⁴.

Historisch begründet als Marktstadt und mit einer alten Markttradition (noch heute wird der Junimarkt und der Mariä-Geburtsmarkt als Volksfest gefeiert), hat der Handel (1984: 3,16 qm Verkaufsfläche je Einwohner in Cloppenburg/1,38 qm Durchschnitt für Niedersachsen)¹⁵ auch heute noch eine dominante Stellung in der Stadt.

Cloppenburg zieht als Einkaufsstadt mit ihrem differenzierten Angebot viele Kunden auch von weither in die Stadt. "Die außerordentlich hohe Kaufkraftbindung aus dem Umland bestätigt den Cloppenburger Einzelhandel in dem durchweg gemischten Warenangebot der Innenstadt."¹⁶ Die Differenziertheit des Angebotes nahm in den letzten Jahren ab, die Struktur der Läden in der Fußgängerzone wurde eintöniger. Aufgrund der dort steigenden Mieten wurden einheimische Kaufleute verdrängt zugunsten von Ladenketten, die in jeder Stadt zu finden sind. "Die Hauptstraße wird von einigen wegen des Rundständer-Infernos, das sich ungehindert bis in die Mitte vorschiebt, nur noch 'Plünnenstraße' genannt."¹⁷ Diese Entwicklung ist aber in fast allen Städten dieser Größenordnung zu beobachten.

12 Gertken 1989, S. 79

13 Quelle: Strukturbericht Bad Zwischenahn 1991

14 Jahr 1987, Quelle: Strukturbericht Bad Zwischenahn 1991

15 Frese/Pecher 1992, S. 194

16 Frese/Pecher 1992, S. 195

17 IPK-Institut 1992, S. 65

Im verarbeitenden Gewerbe sind v.a. die der Landwirtschaft nachgeordneten Betriebe zu nennen, wie die kartoffel- oder fleischverarbeitenden Industrien (Pfanni, Pieper). Daneben ist die Fahrradfabrik Kalkhoff (heute Derby Cycle) der größte Arbeitgeber im metallverarbeitenden Gewerbe.

Das Absinken der Arbeitslosenquote (von 20,2% im Jahre 1986 auf 5,5% im Jahre 1991)¹⁸ wird u.a. auf die großzügige Ausweisung eines Industriegebietes in Emstekerfeld, als eine Maßnahme konsequenter Wirtschaftsförderung, zurückgeführt.

Daß Cloppenburg ein für Arbeitnehmer aus der Region wichtiger Wirtschaftsstandort ist, zeigt sich an der hohen Pendelintensität (Pendlersumme je Erwerbstätige am Wohnort) von 69,7%.

Der hohe PKW-Anteil von 88,5%¹⁹ läßt auf ein Defizit in der Versorgung durch den ÖPNV schließen. Der für den ländlichen Raum typische hohe Anteil an PKW-Einpendlern stellt ein Problem dar, da die Stadt wochentags fast 4.000 PKWs aufzunehmen hat, die weitgehend über einen Zeitraum von 8 Stunden Parkraum beanspruchen, was etwa 60.000 qm Parkfläche bedeutet.

In ihrer Fremdenverkehrskonzeption für die Stadt Cloppenburg bewerten Maike Frese und Jürgen Pecher den Wirtschaftsstandort abschließend: "Cloppenburg ist eine wirtschaftlich stark aufstrebende Stadt (...) Sie entwickelt sich in einer für Städte dieser Größenordnung im ländlichen Raum typischen Weise. Durch den sehr hohen Wohn- und Freizeitwert, die niedrigen Grundstückspreise und das Bestreben der Stadt, wirtschaftlich zu expandieren, herrscht hier ein unternehmerfreundliches Klima, was die Stadt zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort macht."²⁰

c) Bevölkerung

Die Einwohnerzahl der gesamten Stadt betrug 1991 25.401. Davon mit 1. Wohnsitz 24.180 und mit 2. Wohnsitz 1.221. Für den Zeitraum von 1980-1991 ergibt sich ein Bevölkerungszuwachs von 21,5%, der sich sowohl aus einem Geburtenüberschuß wie aus Wanderungsgewinnen

18 Quelle: Arbeitsamt Vechta

19 Quelle: DIALOG

20 Frese/Pecher 1992, S. 125

zusammensetzt. Auffallend hoch ist der Anteil der unter 20jährigen mit etwa einem Viertel der Bevölkerung. Die Gruppe der 20-40jährigen ist am stärksten vertreten. Somit ist über die Hälfte aller Einwohner in Cloppenburg unter 40 Jahre. Besonders stolz sind v.a. die Politiker über die im Vergleich zu Niedersachsen (15,9%) hohe Kinderrate von 18,5% in der Stadt Cloppenburg. Sie wird noch übertroffen vom Landkreis Cloppenburg mit 19,9%. Auf der anderen Seite liegt die Altersstruktur (Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung) mit 12,9% unter dem Landesdurchschnitt von 15,9%. Die Zahl für den Landkreis liegt mit 11,7% noch darunter. Anhand dieser Zahlen von 1989 läßt sich sagen, daß Cloppenburg im Vergleich zu Niedersachsen eine junge Stadt mit einer relativ hohen Kinder- und niedrigen Altersrate ist. Die Altersstruktur (Stand: 31.12.1991), bezogen auf Männer und Frauen, zeigt einen Frauenüberschuß im Alter von 60-90 Jahren und einen Männerüberschuß im Alter von 25-45 Jahren.²¹

"Cloppenburg verfügt über eine ungewöhnlich hohe Zahl an Bildungseinrichtungen"²². Neben den 7 Grundschulen, 2 Orientierungsstufen, 2 Hauptschulen, 2 Schulen für Lernbehinderte, 2 Realschulen und 2 Gymnasien sind hier v.a. die berufsbildenden Schulen (Berufsvorbereitungsjahr, Berufsfachschulen, Fachschulen, Fachoberschulen, Höhere Handelsschule und Fachgymnasien) zu nennen, die z.B. 1984 von mehr als 4 500 Schülern besucht wurden. Außerdem gibt es noch eine Krankenpflegeschule und eine Altenpflegeschule.

d) Stadtteile

Im Juli 1985 erkundeten Geographiestudenten/innen der Universität Osnabrück unter der Leitung von Prof. Dr. Gerhard Hard die Stadt Cloppenburg.²³ Eine ihrer Fragestellungen war die Problemwahrnehmung in der Stadt. Dazu wurde das Stadtgebiet in 27 Gebiete aufgeteilt (identisch mit den Wahlbezirken).

Über einen Zeitraum von zwei Jahren (Juli 1984 bis Juni 1986) wurde die meistgelesene Tageszeitung (Münsterländische Tageszeitung) daraufhin analysiert, welche Probleme aus den einzelnen Gebieten in den Artikeln

21 Quelle: Amt für Wirtschaftsförderung

22 Frese/Pecher 1992, S. 218

23 Dokumentiert in der Beilage der Münsterländischen Tageszeitung "Volkstum und Landschaft" Nr. 122, Januar 1988 mit Aufsätzen von Dieter Krone und Thomas Leißing

der Lokalredaktion beschrieben werden. Nach der Zeitungsanalyse häufen sich die Probleme im Innenstadtbereich (Einkaufsstraßen) und im Westen der Stadt, speziell im Galgenmoorgebiet.

Im zweiten Teil der Untersuchung wurden Ratsmitglieder, Ortsvorsteher und Mitglieder der Verwaltung nach der Problembelastung einzelner Stadtteile befragt. Auffallend ist, daß die Anzahl der von ihnen genannten Probleme nicht identisch ist mit den von den Forschern vorgegebenen Kategorien "belastet - weniger belastet". Besonders deutlich ist das beim Inselviertel. "Über 35 Problemnennungen und trotzdem die Einordnung 'wenig belastet'".²⁴

Der größte Teil der Problemnennungen stammt von den Inselviertel-Bewohnern selbst, die sich anscheinend scheuen, den eigenen Stadtteil als "belastet" einzustufen. "Interessant war in diesem Zusammenhang auch die Problembelastung vom jeweiligen Parteizugehörigkeitsdenken her. So lassen sich bei den CDU-Ratsmitgliedern in der Zahl der Problemnennungen gewisse Ähnlichkeiten mit der Auswertung der MT erkennen: in beiden Fällen wird die Mühlenstraße/Osterstraße und das Galgenmoor am häufigsten genannt, das jedoch letztendlich als wenig belastet eingestuft wurde. Das Gesamtbild der Stadt Cloppenburg wird deshalb auch eher als wenig belastet angesehen."²⁴

Anders dagegen die Zahl der Problemnennungen und die Problembelastung nach Meinung der Opposition (SPD und Grüne). "Man erkennt hier auf den ersten Blick, daß hier wesentlich mehr Probleme genannt werden und auch die Problembelastung der Stadt Cloppenburg erheblich höher zu liegen scheint, als es die Mehrheitspartei sieht. Dies mag zum einen allgemein in der Rolle der Opposition begründet liegen, aber vor allen Dingen scheint die Opposition schon die Augen für zukünftige Problem- bzw. Konfliktfälle geöffnet zu haben; denn der Stadtteil Bethen steht im Rahmen der Dorferneuerung klar als Hauptzielobjekt vorweg, während das Galgenmoor in der politischen Opposition passé zu sein scheint."²⁵

24 Krone 1988, S. 15

25 Krone 1988, S. 15

3.1.2 Kultur, Vereine, Parteien

a) Kultur

Bewußtes Kulturverhalten ging von dem nach dem 1. Weltkrieg gegründeten Realgymnasium aus. Aus dessen Aulaabenden entwickelte sich langsam ein kulturelles Angebot, "das aufgeschlossenen Bürgern der Stadt und ihrer Umgebung Jahr für Jahr ein Programm mit hochwertigen musikalischen und literarischen Veranstaltungen vorstellte".²⁶ Bis heute fühlt sich der Verein "Freunde der Kunst" diesem Auftrag verpflichtet. Ende der 70er Jahre entstand der "Kunstkreis Cloppenburg". Er sieht seine Aufgabe laut Satzung "in der Pflege und Förderung der Bildenden Kunst" sowie in der "Vermittlung und Vertiefung der Kenntnisse über Bildende Kunst". Die "Paul-Dierkes Stiftung" betreut das künstlerische Werk des aus Cloppenburg stammenden verstorbenen Bildhauers Paul Dierkes. Diese drei Vereine werden jährlich von der Stadt bezuschußt.

Seit 1985 schreibt die Stadt alle zwei Jahre einen Kunstpreis aus. Abwechselnd wird er für Malerei, bildende Kunst, Literatur und Musik vergeben.

Kultur in Cloppenburg wird gerade von vielen Auswärtigen mit dem ältesten Freilichtmuseum Deutschlands, dem Museumsdorf, in Verbindung gebracht. "Das Museumsdorf mit jährlich ca. 250.000 bis 300.000 Besuchern ist die attraktivste Fremdenverkehrseinrichtung der Stadt Cloppenburg".²⁷ Es hat sich die Aufgabe gestellt, die Volkskultur zu erforschen und zu dokumentieren, "so die verschiedenen Haustypen, die verschiedensten Arten des vom Untergang bedrohten Handwerks und die technischen Kulturdenkmale - das Museumsdorf ist auch das größte deutsche Mühlenmuseum."²⁸

Als älteste Kulturträger gelten wohl in Cloppenburg die Chöre. 1839 wurde der Liederkranz Cloppenburg gegründet, der heute in einen Frauen- und einen Männerchor aufgeteilt ist. In allen Pfarreien gibt es große Kirchenchöre. Neben dem Singen und Musizieren hat hier die Geselligkeit einen großen Stellenwert. Von den beiden Kinderchören ist der Cloppenburger Kinderchor e.V. durch Funk und Fernsehen bundesweit bekannt geworden. 1884 wurde die Feuerwehr-Kapelle Cloppenburg gegründet, die heute mit

26 Willenborg 1989, S. 24

27 Frese/Pecher 1992, S. 213

28 Willenborg 1989, S. 26

ihrem eigenen Spielmannszug bei fast keinem öffentlichen Fest oder Umzug fehlt.

1970 wurde die Kreismusikschule gegründet, die seitdem schon viele musikalische Talente entdeckt und gefördert hat. Am bekanntesten ist ihr Hornquartett.

Zum kulturellen Angebot gehören in jeder Pfarrei eine kleine Bücherei und eine Zentralbücherei "Kath. Öffentliche Bücherei St. Andreas", in der auch Videofilme verliehen werden.

Das Angebot an kulturellen Veranstaltungen ist seit der Einweihung einer neuen Stadthalle 1991 erheblich gestiegen. Hieß es noch im Stadthallengutachten 1985: "Außer Viehmärkten finden im Monat 1 bis 3 kulturelle Veranstaltungen und darüber hinaus etwa 10 größere Feiern im Jahr statt", so zählt man beispielsweise für das Jahr 1991:²⁹

Gesellschaftlich:	Bälle und Empfänge	5
	Schützenfeste/Dorffeste	9
	Jugendtanz/Tanzabende	4
Kommerziell:	Viehauktionen	59
	Produktpräsentationen	20
	Betriebsfeste	21
Kulturell:	Schauspiel/Theater	21
	Konzert/Liederabend	47
	Musical/Balet	12
	Show	9
	Kammermusik	3
	Kleinkunst	12
	Vortrag	41
	Ausstellung	49
	Diskussion	6
	Seminare	16
Flohmarkt/Börse	3	

Die außerschulischen Bildungseinrichtungen ergänzen das kulturelle Leben:

- Kath. Erwachsenenbildungswerk
- Heimvolkshochschule Kardinal von Galen
- Volkshochschule im Landkreis Cloppenburg
- Kreismusikschule

²⁹ Quelle: Frese/Pecher 1992, S. 203/204

- Arbeit und Leben
- Kreishandwerkerschaft

Das städtische Kulturamt, räumlich eng verbunden mit der Stadthallen-Betriebs GmbH, sieht seine Rolle sowohl in der Durchführung als auch in der Koordinierung von "Netzwerkaktionen" wie beispielsweise: Förderung von Vereinen und Initiativen, Künstlerförderung durch eigene Ausstellungen und Kunstpreis, eigene Veranstaltungen im Kleinkunstbereich, Ferienpaßaktionen, Bildungs- und Aktionstage für Senioren, Herausgabe von Veranstaltungskalendern und -broschüren, Unterstützung der Städtepartnerschaft mit der französischen Stadt Bernay, Herausgabe eines Seniorenwegweisers in Kooperation mit der VHS usw.

Allgemein wird das kulturelle Angebot in der Fremdenverkehrskonzeption als gut bewertet, nur "im Bereich der Jugendunterhaltung (Diskothek, Jugendzentren) wurden bislang keine Defizite behoben."³⁰ Frese und Pecher fassen ihre Bewertung des kulturellen Lebens in folgenden Punkten zusammen: "Einen großen Anteil zum kulturellen Leben tragen Vereine und Initiativen bei. Viele Vereine sind im Bereich traditioneller, ländlicher Kultur angesiedelt. Es ist anzunehmen, daß in Bereichen zeitgenössischer, 'zeitgeistiger' Kultur und 'Subkultur' starke Defizite sind. Nach Aussagen eines am Kulturleben maßgeblich Beteiligten sind bestimmte soziale Schichten auf den bislang angebotenen Veranstaltungen nicht vertreten gewesen. Gemessen daran, daß es in Cloppenburg keinen städtischen Theaterbetrieb gibt, ist dank des Vereins 'Freunde der Kunst' das Angebot in dem Bereich Schauspiel, Konzert sehr gut. Das PreisLeistungsverhältnis ist als sehr günstig zu bezeichnen und ermöglicht breiten Einkommenschichten niveauvolle Kunst."³¹ Zwei Kinos und ein Hallenfreibad (mit Riesenwasserrutsche) runden das Kultur- und Freizeitangebot ab.

b) Vereine

Träger kultureller Veranstaltungen sind in vielen Fällen die Vereine. Für den Kulturbereich gibt es 35 Vereine, Interessengemeinschaften und Initiativen (5 Ortsvereine, 2 Landsmannschaften, 1 Siedlergemeinschaft, 1 Heimatverein, 11 Chöre, 7 Kapellen, 5 in den Bereichen Kunst,

30 Frese/Pecher 1992, S. 216

31 Frese/Pecher 1992, S. 220

Jugendarbeit und Städtepartnerschaft). "Für eine Stadt der Größenordnung Cloppenburgs weist diese Zahl auf eine sehr ausgeprägte Vereinsstruktur hin. Hieraus läßt sich ein hohes Maß an Eigeninitiative ableiten. Angesprochen fühlen sich durch die Angebote der Vereine und Initiativen überwiegend: Kinder, Jugendliche teilweise, 40 bis 60jährige".³²

Hinzugerechnet werden muß noch das Angebot von Sportvereinen und Clubs (34) mit ca. 8.500 Mitgliedern und kommerziellen Anbietern wie Fitnesscentern, Tennishallen und Squashcenter.

c) Parteien

Sowohl im Landkreis als auch in der Kreisstadt Cloppenburg ist die CDU die dominierende Partei. Bei 13 Gemeinden im Landkreis gibt es über 50 (!) Ortsverbände der CDU, wobei die größte Gemeinde Cloppenburg nur einen Ortsverband hat. SPD und F.D.P. sind auch in einem Ortsverband Cloppenburg organisiert, während die Grünen nur einen Kreisverband haben. In den 80er Jahren verfügten die Geschäftsstellen noch nicht oder nur teilweise über EDV, so daß Informationen über die Mitgliederstruktur nur sehr mühsam zu erhalten sind. Bis auf die CDU basieren die Mitgliederzahlen der anderen Parteien auf Schätzwerten ihrer Vorsitzenden oder Geschäftsführer. Im folgenden werden die Mitgliederzahlen der lokalen Parteiorganisationen für die Stadt Cloppenburg aus den beiden Jahren der Kommunalwahlen in Relation zu den errungenen Mandaten im Gemeinderat gesetzt.

Mitglieder : Sitze = Quotient				
1981	CDU	652	22	29,63
	SPD	50	6	8,33
	F.D.P.	20	1	20,00
	Grüne	20	4	5,00
1986	CDU	737	24	30,70
	SPD	60	6	10,00
	F.D.P.	18	-	-
	Grüne	18	3	6,00

Bei der CDU kommt auf etwa 30 Mitglieder ein Ratsmitglied, bei den Grünen hat ein Ratsmitglied nur eine Basis von 5 bzw. 6 Mitgliedern. Bezogen auf die Mandate sind die Grünen fast eine reine Wählerpartei und die CDU

32 Frese/Pecher 1992, S. 217

eine starke Mitgliederpartei. Die Mandatsquotienten der einzelnen Parteien geben Aufschluß über die geleistete politische Überzeugungs- und Mobilisierungsarbeit. Je niedriger der Quotient, desto größer die politische Anstrengung, denn es ist leichter, durch viele Mitglieder ein Mandat zu erringen (persönliche Bekanntschaften/Verwandtschaft) als durch wenige.

Die UWG ist ein reiner Wahlverein zur Unterstützung ihrer Kandidaten. Außerhalb des Wahlkampfes tritt sie - außer durch ihre Mandatsträger - nicht in Erscheinung. Es gibt auch keine formalen Mitgliedschaften.

3.1.3 Konfession, Tradition/Symbolik

a) Konfession

In der konfessionellen Zusammensetzung der Cloppenburg Bevölkerung gab es gegen Ende der 80er Jahre durch die Welle der Aussiedler (darunter viele Pfingstler) eine erhebliche Veränderung. Der katholische Bevölkerungsanteil reduzierte sich, ist aber noch bei weitem dominant.

	1988	1992
römisch/katholisch	77,84%	67,34%
evangelisch/lutherisch	16,46%	15,79%
sonstige	5,70%	16,87%

Durch die Zugehörigkeit zum Niederstift des Bistums Münster bildete das Oldenburger Münsterland eine katholische Enklave im protestantisch geprägten Umland. Unter der Devise "Unter dem Krummstab läßt sich's gut leben" genoß die Kirche eine starke Autorität (siehe auch Tradition und Symbolik). Bis in die heutigen Tage bildet die katholische Kirche einen bestimmenden Faktor im öffentlichen und v.a. im sozialen Leben. 1985 schreibt Ferdinand Herzog über die sozialen Einrichtungen: "Es ist bezeichnend und aus dem Dienst der 'Caritas' zu verstehen, daß alle Einrichtungen in Trägerschaft der Kirche oder kirchlichen Stiftungen begründet sind."³³ Auch wenn Stadt, Landkreis oder das Land Zuschüsse für die Einrichtungen geben, bleibt die Hauptverantwortung bei der Kirche bzw. den für die Stiftungen zuständigen Kuratorien. Neben dem einzigen Krankenhaus sind auch sämtliche Kindergärten in Cloppenburg in kirchlicher Trägerschaft. Für das Personal bedeutet dies z.B., daß es sich in

33 Herzog 1989, S. 67

seiner persönlichen Lebensführung den kirchlichen Moralvorstellungen unterzuordnen hat, konkret: daß z.B. eine mit einem geschiedenen Mann verheiratete Erzieherin in Cloppenburg keine Chance hat, in einem Kindergarten angestellt zu werden, mag ihre fachliche Qualifikation auch noch so hervorragend sein.

Durch ein Konkordat sind - bis auf eine Ausnahme - sämtliche Grundschulen konfessionell ausgerichtet. Bei den weiterführenden Schulen gibt es für jede Schulform (Sonderschule, Orientierungsstufe, Hauptschule, Realschule, Gymnasium) ein Angebot in katholischer Trägerschaft. Bei den Erwachsenenbildungseinrichtungen (Kath. Bildungswerk Cloppenburg e.V., VHS und Kardinal-von-Galen-Haus) sind die kirchlich ausgerichteten die größten und erhalten die meisten Mittel.

Büchereien gibt es nur in kirchlicher Trägerschaft, wobei der größten von ihnen die Funktion als Öffentliche Bücherei zugeschrieben wird (mit entsprechender Förderung und Bücherauswahl).

1857 wurde in Cloppenburg eine evangelische Pfarrstelle gegründet. Der große Wachstumsschub für die evangelische Kirchengemeinde Cloppenburgs kam 1945/46 mit den Ostvertriebenen. Inzwischen ist es evangelischen Christen nicht mehr versagt, Karriere in öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Behörden ...) zu machen. Die Konfessionszugehörigkeit spielt aber nach wie vor eine Rolle bei Einstellungen speziell in gehobener Position.

Ohne den Segen der Kirche kommt auch das kulturelle Leben der Stadt nicht aus. So wurde 1991 die Stadthalle vor der Eröffnungsfeier kirchlich eingeweiht, ein Kreuz neben der Bühne im großen Saal aufgehängt, und alle Räume wurden mit Weihwasser besprengt, wobei ein CDU-Ratsherr als Meßdiener fungierte. Auch das Jugendzentrum wurde im Januar 1995 mit kirchlichem Segen eröffnet.

b) Tradition/Symbolik

In seinem Aufsatz "Geschichte, Geschichtsbewußtsein und Tradition für die Region Cloppenburg"³⁴ nimmt der Leiter der Heimvolkshochschule, Dr.

Fr.-J. Schröder, Bezug auf Prof. Dr. Joachim Kuropka (Universität Osnabrück/Vechta): "J. Kuropka hat dargetan, daß das südoldenburger Münster-

34 Münsterländische Tageszeitung vom 7. 6. 1985

land insgesamt noch eine historische Identität besitzt, daß sich hier familiäre, politische, kirchliche, öffentliche, private Verbindungen durchdringen. Es gibt noch so etwas wie Personenverbände." Linke Theoretiker würden diese Beschreibung durch "herrschende Clique/n" charakterisieren.

Von einer historischen Identität kann v.a. in Bezug auf den Kreuzkampf 1936 gesprochen werden. Obwohl die NSDAP seit 1930 erhebliche Stimmengewinne auf Kosten des Zentrums verbuchen konnte (1933 knapp 30%), Hitler 1931 und 1932 vor mehreren Tausend Zuhörern sprach und bejubelt wurde und 1933 zum Ehrenbürger öffentlich proklamiert wurde, sieht der Bürgermeister das Verhältnis der Cloppenburger zum Nationalsozialismus aufgrund ihrer Identität mit der Kirche so: "Die Zeit um 1933 in Cloppenburg stand im Zeichen des erstarkenden Nationalsozialismus. Jedoch fand dieser in der Bevölkerung von Cloppenburg wie auch im gesamten Oldenburgischen Münsterland nur geringe Resonanz. Selbst die wiederholten Besuche des Gauleiters Röver aus Oldenburg und des 'Führers' Adolf Hitler am 14. Mai 1931 und am 26. Mai 1932 in Cloppenburg konnten daran nicht viel ändern und hier keine 'NS-Begeisterung' wecken. Es muß hier für die Grundeinstellung und Identität der Cloppenburger mit der Kirche - wie auch der gesamten Münsterländer - verdeutlicht werden, daß es in fast allen Gegenden des Oldenburger Münsterlandes zu erheblichen Auseinandersetzungen mit den Nazis kam. Insbesondere spitzten sich die gespannten Verhältnisse zu, als Minister Pauly aus Oldenburg am 4. November 1936 durch Erlaß die Entfernung der Kreuze und Lutherbilder in den Schulen anordnete. Dieser starke Kampf gegen den nationalsozialistischen Erlaß fand durch eine Massenkundgebung in der Cloppenburger Münsterlandhalle mit 7.000 Besuchern am 25. November 1936 einen siegreichen Abschluß, als Reichsstatthalter Carl Röver zur Zurücknahme des Erlasses gezwungen wurde. Das Ereignis von Cloppenburg, einmalig und unvergleichlich in der Geschichte der Nationalsozialisten, hatte eine Schockwirkung auf die Parteileitung in Berlin, da ein starker Widerhall in der gesamten Welpresse zu verzeichnen war."³⁵ Auf dem Cloppenburger Marktplatz steht heute ein großes Holzkreuz als Kreuzkampf-Denkmal. Die Inschrift dazu lautet: "Dieses Kreuz wurde errichtet am 25. Nov. 1961 in dankbarer Erinnerung an den schweren Kampf gegen die Verächter des Kreuzes von unseren Vätern in festem Glaubensgeist, gewonnen am 25. Nov. 1936." Das Kreuz war und

35 Thonemann 1989, S. 12

ist für Katholiken ein Symbol und dementsprechend der Kreuzkampf auch ein Kampf um dieses Symbol. "Hinter dem Symbol stand aber die Vorstellungswelt eines umfassenden Zusammenhangs von Normen und Praktiken des gesellschaftlichen Lebens, der, einem komplexeren Politikbegriff folgend, der grundsätzlich alle Bemühungen eines gesellschaftlichen Systems oder Teilsystems, sich kollektiv gegen Überfremdung zur Wehr zu setzen, als politisch qualifiziert, durchaus politische Züge trug."³⁶

Während des Golfkrieges stellten Mitglieder der Friedensbewegung im Januar 1991 Holzkreuze rund um das Kriegerdenkmal auf, in der Erwartung, daß das Kreuz in Cloppenburg als Symbol immer noch seine Wirkung hat und die Stadt es nicht wagen würde, diese Aktion zu stören. Und tatsächlich stand die Kreuzgruppe wochenlang unbehelligt und gut sichtbar auf dem Platz rund um das Ehrenmal.

Bei einer Befragung von Jugendlichen auf dem "Oldenburger Bekenntnistag" nach ihrer Meinung über den Kreuzkampf wurde deutlich, daß die Identifikation mit Kreuz und Kreuzkampf nicht mehr ungebrochen ist. "Im wesentlichen sei der Kreuzkampf aber erst in der Nachkriegszeit hochstilisiert worden, vor allem, um für die selbst in den Nationalsozialismus verstrickten Zeitgenossen eine gewisse Alibifunktion gegenüber kritischen Ausländern und der nachwachsenden Generation zu erfüllen."³⁷

In bezug auf die Geschichte der Juden in Cloppenburg haben die kritischen Stimmen nicht unrecht, denn hier gibt es kaum Zeugnisse von Widerstand. "Auch in Cloppenburg gab es eine jüdische Gemeinde mit nachweisbarer Herkunft und eigenem Kulturleben; auch in Cloppenburg hatten die Juden unter dem Nationalsozialismus zu leiden und wurde in der 'Reichskristallnacht' die Synagoge, das Gotteshaus der jüdischen Bevölkerung, in Brand gesteckt - eine Brandstiftung, bis heute ungeklärt und ins Dunkel der Geschichte verbannt."³⁸ Angeblich soll es Fotos vom Synagogenbrand geben, die aber, da Beteiligte noch leben, weiter versteckt bleiben. Einige Schicksale der Cloppenburger Juden sind inzwischen dokumentiert. Viele sind in den Lagern umgekommen. Heute erinnert nur noch der jüdische

36 Reinhard-Duen 1985, S. 24

37 Reinhard-Duen 1985, S. 23

38 Hinrichs 1985, S. 17

Friedhof und seit 1983 eine Gedenkstele für die Cloppenburg Synagoge an die jüdische Gemeinde.

Ein Beispiel, wie sich auch nach dem 2. Weltkrieg die oben genannte historische mit der politischen, kirchlichen und persönlichen Identität verbindet, ist die Aussage eines Kandidaten für die Wahl des ersten Kreistages 1946 im Rahmen der Entnazifizierung: "Ich habe den Stahlhelm als einen Club angesehen, in dem sich die Opposition gegen die Partei sammelt. Ich bin überzeugter Katholik, und meiner Ansicht nach kann ein Katholik kein Nazi sein, denn diese beiden Dinge schließen einander aus. Ich bin ein grundsätzlicher Demokrat und war früher Mitglied der Zentrumspartei."³⁹

Bis in die heutige Zeit wird an diesem Bild festgehalten. Beispiel: Bei der 550-Jahrfeier lobte bei einem Festakt der damalige Ministerpräsident Albrecht die Cloppenburg Tugenden: "Treue im Glauben und Liebe zur Heimat"⁴⁰ In dem Artikel heißt es weiter: "Der niedersächsische Regierungschef bescheinigte der (Stadt)Cloppenburg Bevölkerung eine tiefe Verwurzelung im christlichen Glauben und eine große Liebe zur Heimat. Wenn die Jubiläumsstadt auch nicht die ganz große Weltgeschichte gemacht habe, so sei doch ein Ereignis besonders erwähnenswert: Der Kreuzkampf im Jahre 1936. 'Wenn ganz Deutschland sich so verhalten hätte, wären die Nationalsozialisten nie an die Macht gekommen', rief Albrecht unter dem Beifall der rund 500 geladenen Gäste aus. Diese Protest-Aktion sei nicht nur ein Beispiel für künftige Generationen, sondern sage auch etwas aus über Cloppenburg und den hier ansässigen Menschenschlag. Das Theodor-Fontane-Wort 'Der ist in tiefster Seele treu, der die Heimat liebt wie Du', treffe hervorragend auf Land und Leute zu. Die Leistungen der Cloppenburg hätten ihre Wurzel im Glauben, führte Albrecht weiter aus. Ohne den daraus resultierenden Willen zum Guten und zum (Wieder)Aufbau, basierend auf einem ausgeprägten Gemeinschaftssinn, sei der hier erzielte Fortschritt nicht möglich gewesen."

39 Reinkemeier 1985, S. 26

40 Überschrift in der MT vom 8. 6. 1985

3.1.4 Binnen- und Außenimage

a) Binnenimage

Die Studentengruppen von Prof. Hard untersuchten auch die Wohnviertel Cloppenburgs aus der Sicht ihrer Bürger. Unter "Image" verstanden sie "die Gesamtheit der Vorstellungen, Ideen, Bewertungen (samt Interpretationen), die bestimmte Individuen von einem Objekt besitzen."⁴¹ Das Selbstbild (in Polaritätsprofilen zum Ausdruck gebracht) zeigt, wie der Stadtteil von seinen Bewohnern gesehen wird.

"Ein erster Vergleich der Selbstbilder läßt erkennen, daß diese sehr ausgeprägt durchweg positiv und einander ähnlich sind."⁴² Das Fremdbild stellt dar, wie der Stadtteil von Bewohnern eines anderen Viertels gesehen wird. "Ein Vergleich von Selbst- und Fremdbild zeigt, daß die Fremdbilder weniger ausgeprägt sind und sich untereinander auch weniger gleichen als die Selbstbilder. Die einzelnen Werte der Fremdbilder nähern sich also mehr den Neutralwerten."⁴³

Ein weiterer Untersuchungskomplex war die Frage, in welchen Stadtteilen Cloppenburgs Einkäufe, Besorgungen, Arztbesuche usw. durchgeführt werden. Hier ist eindeutig eine Priorität der Innenstadt erkennbar, bedingt durch die dort vorhandene Infrastruktur und die inzwischen weitgehend gestorbenen "Tante-Emma-Läden". Frese und Pecher kommen bei ihren Befragungen zum Binnenimage der Stadt Cloppenburg zu folgenden Ergebnissen: "Konsens der befragten Personen herrschte in folgenden Aussagen: Cloppenburg ist eine Stadt mit hohen Wohnqualitäten. In Cloppenburg läßt sich's leben. Cloppenburg, die Stadt mit guten Naherholungsmöglichkeiten, inmitten eines schönen Naturraumes. Cloppenburg als Stadt ausgezeichneter Weiterbildungsmöglichkeiten."⁴⁴

b) Außenimage

Seit in den 70er Jahren der Film "Und ewig stinken die Felder" über die Bildschirme ging, haftet den Landkreisen Cloppenburg und Vechta das Image des Güllelandes an. Tatsächlich sind diese beiden Landkreise

41 Leißing 1988, S. 18

42 Leißing 1988, S. 18

43 Leißing 1988, S. 18

44 Frese/Pecher 1992, S. 221

diejenigen mit der größten Viehdichte in der Welt. Die Massentierhaltung mit ihren Problemen bleibt seitdem ein entscheidender Faktor des Außenimages, auch wenn die Landkreise versuchen, mit teuren Werbekampagnen dem entgegenzusteuern. In bundesweiten Presseorganen taucht die Gülleregion immer wieder auf. Selbst Durchreisenden auf der Autobahn macht sich der Geruch oft im Auto bemerkbar. Auch wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen dieses Image: "Die mit dem Begriff Oldenburger Münsterland/Südoldenburg verbundenen Assoziationen können einer aktuellen Studie des Instituts für Infrastrukturforschung und Planung in agrarischen Intensivgebieten (ISPA) entnommen werden. (...) Vorherrschend ist der Agrarbezug mit dem Begriff Südoldenburg (75%), worunter 50% Negativ-Assoziationen fielen. Das durch Massentierhaltung und daraus resultierender Gülleproblematik bestehende Negativ-Image scheint sich demnach zu bestätigen."⁴⁵ Die Eigenposition der Stadt ist nicht so stark, daß sie ein von der Region unabhängiges Image hat. Außerdem spielt die Landwirtschaft in der Stadt selbst auch noch eine starke Rolle, so daß die Verbundenheit mit dem Image auch ihre Gründe hat. Selbst in den Siedlungsbereichen der Stadt macht sich oft der Güllegeruch bemerkbar. "Festzuhalten bleibt, daß sich das von der intensiven Agrarnutzung ausgehende Negativbild mit der Realität deckt. Bei den Assoziationen ohne agrarwirtschaftlichen Bezug überwogen Äußerungen, die den Landkreis als 'schwarze Gegend' mit entsprechend katholisch/konservativem Einschlag charakterisieren."⁴⁶

Noch in den 60er Jahren wurde diese Region in einem Fernsehporträt nicht ohne Polemik als eine CDU-Hochburg mit ländlich rückständigem Charakter als Gegenpol zur damaligen SPD-Hochburg Dortmund beschrieben. Die Macht der CDU ist zwar zwischenzeitlich zurückgegangen, sie ist aber nach wie vor die dominante politische Kraft.

Der dritte entscheidende Faktor für das Außenimage ist das Museumsdorf. Viele kennen von Cloppenburg nur das Museumsdorf. "Das Museumsdorf, dessen Bekanntheitsgrad über dem der Stadt liegt, prägt für Orts- und Regionsunkundige die Begriffsassoziation: Cloppenburg = Dorf und somit 'Cloppenburg ist ein Dorf!'"⁴⁷

45 Frese/Pecher 1992, S. 225

46 Frese/Pecher 1992, S. 227

47 Frese/Pecher 1992, S. 227

Das Negativeimage wird von den Verantwortlichen der Stadt entweder verdrängt, oder sie versuchen, dagegen anzuarbeiten. Beispielsweise charakterisiert der Stadtdirektor 1985 die Stadt so: "Pflichtgefühl, Stetigkeit, Verlässlichkeit und Fleiß waren Tugenden, die die Cloppenburger in der Vergangenheit stets auszeichneten. Nicht zuletzt deshalb ist aus dem ursprünglich kleinen und unbedeutsamen Ort an der Soeste in den letzten Jahren eine moderne, attraktive und aufstrebende Stadt entstanden".⁴⁸

In ihrem Stadtprospekt präsentiert sich die Stadt gegenüber Fremden. Er wird von Frese/Percher so bewertet: Er "vermittelt dem Betrachter kein eindeutig unverkennbares Image, außer, daß es sich um eine mittlere Stadt im ländlichen Raum handelt, mit Freizeitangeboten, die für Städte dieser Größenordnung und Lage typisch (und somit nichts Besonderes) sind."⁴⁹

3.2 Die Kommunalwahlen und -programme

Auch in der Kommune erhalten die Ratsmitglieder durch Wahlen ihre Legitimation. Ebenso wie die Kommunalverfassungen sind auch die Kommunalwahlsysteme in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich.

3.2.1 Das Kommunalwahlsystem in Niedersachsen

Zur Kommunalwahl 1981 wurde ein neues Kommunalwahlgesetz⁵⁰ angewandt, das nur noch eine Persönlichkeitswahl vorsieht. Es wird keine Liste mehr insgesamt gewählt (Stimme für eine Partei), sondern die Stimme gilt einer Person, die auf der Liste einer Partei kandidiert. Die Anzahl der Sitze in den lokalen Vertretungskörperschaften pro Partei richtet sich "zwar weiterhin ausschließlich nach dem Verhältnis der auf die Listen der einzelnen Parteien entfallenen Gesamtstimmenzahl, jedoch gelten innerhalb eines Listenvorschlags diejenigen Personen als gewählt, die gegenüber ihren Mitbewerbern auf der gleichen Liste die höhere Anzahl von Stimmen auf sich vereinigen können".⁵¹ Durch dieses Wahlsystem hat der Wähler im

48 Ottmann 1985, S. 17

49 Frese/Percher 1992, S. 228

50 vgl. Nds. Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 28. 7. 1977 in: Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt, Hannover 1977, S. 267ff

51 Suckow 1989, S. 161

Verhältnis zu den Parteien mehr Einfluß auf die personelle Zusammensetzung des Gemeinderates. Ein von der Partei favorisierter Kandidat (z.B. ein kompetenter Fachpolitiker, der aber wenig bekannt ist), kann zwar durch einen guten Listenplatz in den Vordergrund gestellt werden,⁵² aber im Zweifelsfall siegt die Bekanntheit vor der Kompetenz. Dies kann sich auf die Arbeit der Vertretungskörperschaft nachteilig auswirken. "Da Bekanntheit für die erfolgreiche Wahl entschieden wichtiger ist als Sachkompetenz, geht den Räten auch ein gewisses Maß an fachlicher Kompetenz und damit die Möglichkeit, die Verwaltung besser kontrollieren zu können, verloren."⁵³

Da jede Partei an einem möglichst großen Wahlerfolg interessiert ist, wird die Bekanntheit von potentiellen Kandidaten das erste Auswahlkriterium. "Du mußt bekannt sein. Ob du was kannst oder nicht, spielt keine Rolle."⁵⁴ Bei einem voll auf die Persönlichkeitswahl abgestellten Wahlrecht wird auch die Gefahr der Überalterung der Kommunalparlamente diskutiert. Durch seine Ratsarbeit kann sich ein Kandidat bekannt machen und hat so Vorteile (vergleichbar dem Amtsbonus) bei der Wiederwahl, so daß die meisten Ratsmitglieder, die sich wieder aufstellen lassen, auch wiedergewählt werden, nur daß sie dann eine Wahlperiode älter sind. Es gibt allerdings auch Wähler, die nach den Kriterien Alter oder Geschlechtszugehörigkeit entscheiden. Nur müssen junge Leute und Frauen erst einmal auf die Listen kommen, möglichst auf einen guten Platz. Den halten aber zumeist die "Platzhirsche", zumal bei den "etablierten" Parteien, besetzt.

Neben der Bekanntheit des Kandidaten ist der "Regionalproporz" (einzelne Ortsteile) ein entscheidendes Kriterium der Listenaufstellung. Es wirkt sich allerdings nur bei den größeren lokalen Parteien aus, da die kleinen Parteien aus Mangel an Mitgliedern nicht alle Ortsteile "bedienen" können. Daraus kann sich eine hohe Abhängigkeit des Ratsmitgliedes von "seiner" Klientel ergeben. "Für die Gesamtgemeinde wirkt sich dies besonders dadurch negativ aus, daß die auf diese Weise gewählten Ratsherren ihre Hauptaufgabe darin sehen, lediglich ihre Wählerklientel im Rat zu vertreten. Sie wollen für ihre Wählerschaft (Verein oder Ortsteil) etwas 'rausholen', da sie sich dazu beauftragt und als Repräsentanten ihrer

52 vgl. Suckow 1989, S. 169

53 Suckow 1989, S. 171

54 SPD-Mitglied zitiert in Suckow 1989, S. 171

jeweiligen Klientel fühlen. Die Sanktionsmöglichkeit der Wähler am Wahltag wird für ein solches Verhalten der Ratsherren sicherlich mitbestimmend sein."⁵⁵ Diese - durch das Wahlrecht favorisierte - intensive Klientelbeziehung verleitet zu "Gefälligkeitsentscheidungen" und drückt sich in einem isolierten Interesse an der Gemeinderatsarbeit aus. "So wird das passive Verhalten und das Desinteresse vieler Ratsherren an Tagesordnungspunkten beklagt, die nicht das segmentierte Interesse ihrer speziellen Wählerschaft betreffen."⁵⁶

Als letztes Kriterium für die Kandidatenaufstellung wird noch das "Hineinpassen in die Gruppe der wieder kandidierenden Ratsherren"⁵⁷ genannt. Eine harmonische Zusammenarbeit der Kandidaten einer Liste in einer Fraktion muß vorstellbar sein. Dieses Kriterium birgt die Gefahr der Cliquenbildung in sich, da neue Kandidaten oft durch die persönliche Ansprache bereits Aktiver gewonnen werden. Der Regionalproporz kann hier als Korrektiv fungieren.

Die Wahlperiode für die lokale Vertretungskörperschaft beträgt 5 Jahre. Die Wahl von Ortsräten ist nach der Nds. Gemeindeordnung auch möglich. Zur Kommunalwahl 1981 wurden die zwei bestehenden Ortsräte in Cloppenburg wieder abgeschafft, denn die anderen 5 Ortsteile wünschten auch Ortsräte, und das wäre für die Mehrheitsfraktion zu viel geworden. Stattdessen erhielten die Ortsteile Ortsvorsteher, die von der Partei benannt werden, die in dem jeweiligen Ortsteil die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Die Amtszeit des Ortsvorstehers deckt sich mit der des Rates.

3.2.2 Die Bedeutung der Kommunalwahlprogramme

"Es gibt zwar ein Kommunalwahlprogramm, doch spielt das keine Rolle."⁵⁸ Bei der Kommunalwahl steht die Auswahl der Personen eindeutig an erster Stelle, programmatische Alternativen sind das nachrangige Entscheidungskriterium. Erfahrungen aus Kommunalwahlkämpfen bestätigen diese Aussage. Der erste Blick in ein Kommunalwahlprogramm gilt den Fotos der Kandidaten und deren

55 Suckow 1989, S. 170

56 Suckow 1989, S. 171

57 Suckow 1989, S. 168

58 Zender 1984, S. 95, Interview Nr. 25

persönlichen Angaben. Bekanntheit und Beliebtheit einer Person ziehen mehr als das schönste Programm. Das zeigt sich auch in der Reihenfolge der Wahlvorbereitungen. Die Suche nach geeigneten Kandidaten ist die erste und gleichzeitig wichtigste Überlegung. Die meisten Kandidaten werden durch persönliche Werbung und Überredung gewonnen. Die Suche gestaltet sich von Jahr zu Jahr schwieriger, v.a. bei den kleineren Parteien.⁵⁹ Trotz persönlicher Eitelkeit, den eigenen Namen mit dem Titel "Ratsherr" oder "Ratsfrau" zu schmücken, bedeutet für die meisten ein kommunales Mandat eine persönliche Belastung.

Auf die Frage, warum trotzdem einer Kandidatur zugestimmt wird, nennt Luckmann folgende Motive: Idealismus, Liebe zur Stadt, Einsatz für die Stadt, Planung für die Zukunft der Stadt, konkrete Verwirklichungsvorstellungen, Traditionssinn, Sorge um unnütze Ausgaben, Sorge um das Bild der Stadt, Streben nach Ansehen, Sprungbrett für die große Politik, das Bedürfnis nach Mitwirkung, Verteidigung von Rechten der Eigengruppe.⁶⁰

Wenn dem Programm sowohl von den Kandidaten als auch von den Wählern eine solch geringe Bedeutung beigemessen wird, warum wird es dann überhaupt erstellt? Nach Kaack erfüllen die Programme bestimmte Funktionen, die für die Handlungsfähigkeit eines demokratischen Systems wichtig sind. Dabei unterscheidet er die Funktionen nach außen (Werbungs-, Profil- und Agitationsfunktion, Operationsbasis) von den Funktionen nach innen (Integrations-, Identifikations-, Simulations-, Herrschafts- und Legitimationsfunktion)⁶¹ "Für die kommunale Ebene kommen die Funktionen nach innen nicht zur Geltung."⁶² Begründet wird es damit, daß viele das eigene Programm nicht kennen und daß "ihm von

59 SZ vom 17.8.1993: "In Brandenburg fehlen Kandidaten" Die Parteien in Brandenburg suchen händeringend nach Kandidaten für die Kommunalwahlen im Dezember. Der Generalsekretär der brandenburgischen CDU, Thomas Klein, sagte in Potsdam, seine Partei habe in der Hälfte der 1800 Gemeinden des Landes Probleme, Bewerber für die Gemeindevertreterversammlungen aufzustellen. Es sei vielerorts schwierig, 'jemanden zu finden, der sich den Hut aufsetzt'. Als Ursache für die mangelnde Bereitschaft nannte Klein den hohen Arbeitsaufwand vor allem der ehrenamtlichen Bürgermeister in Ostdeutschland". Vergleichbar ist die Entwicklung in Westdeutschland. So finden sich v.a. in kleineren Gemeinden teilweise kaum noch Kandidaten für kommunale Ehrenämter. SZ vom 14.5.1993: "Kein Drang zum Ehrenamt".

60 Luckmann 1970, S. 126 - 128

61 vgl. Zender 1984, S. 93/94

62 Zender 1984, S. 93

den Mandatsträgern in der Regel kein Gewicht beigemessen wird."⁶³ So dienen die Kommunalwahlprogramme wohl "hauptsächlich dem innerparteilichen Verständigungsprozeß und der Stimmenmaximierung bei Wahlen. Denn viele Ratsmitglieder fühlen sich entweder nicht an die Programme gebunden oder verzichten darauf, politische Zielvorstellungen in den lokalen Entscheidungsprozeß einzubringen."⁶⁴ So kommt es auch, daß die meisten sich zur Kandidatur entschließen, ohne das Programm näher zu kennen oder an ihm mitarbeiten zu wollen. Bei der letzten Kommunalwahl in Cloppenburg beispielsweise hatte die CDU die Liste ihrer Kandidaten (Fotos und persönliche Angaben) schon längst unter Volk gebracht, bevor das von drei bis fünf Personen erarbeitete Programm gedruckt wurde. Als die ersten Exemplare des Programms herauskamen, konnte beobachtet werden, wie einzelne Kandidaten nachlasen, wofür sie kandidierten. Die geringe Bedeutung von Programmen auch in der Praxis stellte Suckow bei seiner Befragung kommunalpolitischer Akteure fest. "Anhaltspunkte, die auf eine programmatisch durchformulierte Kommunalpolitik hindeuten, wurden dementsprechend in den Gruppendiskussionen auch nicht sichtbar. Eine konkrete SPD-, CDU-, oder F.D.P.-Politik findet in den Räten nicht statt."⁶⁵

3.2.3 Unterschiedliche Wahlaussagen - Basis von Konflikten?

"Konkrete mittelfristige Programme vor Ort sind nur dann praktisch umsetzbar und politisch erfolgreich, wenn sie sich weniger an ideologischen Vorgaben als vielmehr an konkreten Bedürfnissen, der Leistungsfähigkeit der Verwaltung und dem Meinungsbild der Bürger orientieren."⁶⁶ Orientiert an diesen Kriterien werden also die Programme geschrieben. Dabei gehen die einzelnen Parteien den gleichen Fragen nach, denn die Fragestellung ergibt sich aus den Problemen vor Ort und nicht aus den Vorgaben übergeordneter Parteiprogramme.

Da der kommunale Handlungsspielraum durch übergeordnete rechtliche Vorgaben schon erheblich eingeschränkt ist, liegt es auf der Hand, daß die Aussagen der Programme so unterschiedlich gar nicht mehr sein können.

63 Zender 1984, S. 96

64 Purcal 1993, S. 20

65 Suckow 1989, S. 177

66 Güllner 1986, S. 30, in: Schneider 1991, S. 163

Neben den allgemeinen Versprechungen, daß man sich für die Belange der Bürger einsetzen will, die Notwendigkeit zum Handeln im sozialen Bereich sieht (Jugend, Alte, Kindergärten ...), gibt es v.a. Unterschiede in der Bewertung einzelner Investitionsprojekte (Straße, Stadthalle ...). "Kommunale Programmatik klingt nicht zuletzt deshalb oft so hohl, weil die Verrechtlichung dazu beiträgt, daß sozialdemokratische, liberale oder konservative Kommunalpolitik so auswechselbar geworden sind."⁶⁷

Um jedoch trotzdem ein attraktives Programmangebot machen zu können, wird, nach den Beobachtungen von Scheuch, mit populistischen Effekten gearbeitet. Bei der Programmerstellung wird seiner Meinung nach "nicht programmatisch diskutiert, sondern propagandistisch - nämlich über die Eignung bestimmter Standpunkte, vermittels eines guten Medienechos populistische Erfolge zu bewirken."⁶⁸

So sind die Programme nur noch die schmückende Begleitmusik zur Präsentation der Kandidaten. Es wird im folgenden noch zu untersuchen sein, ob und gegebenenfalls in welcher Weise Programmaussagen des Kommunalwahlprogramms in der späteren politischen Arbeit noch zum Zuge kommen.

3.2.4 Die Cloppenburg Kommunalwahlprogramme

In den Kommunalwahlkämpfen 1981 und 1986 erarbeiteten alle kandidierenden Parteien bzw. die Wählergemeinschaft Programme, die sowohl an Ständen in der Fußgängerzone als auch in die einzelnen Haushalte verteilt wurden.

3.2.4.1 Die Wahlprogramme 1981

Erwartungsgemäß fällt die Bestandsaufnahme der CDU positiv aus, und das Wahlprogramm läßt sich kurz zusammenfassen: Weiter so, auf dem erfolgreichen Weg! Demgegenüber wollen die Grünen alles anders machen. Die CDU hat am meisten Text produziert. Davon sind aber viele Allgemeinplätze ("Es wird die Arbeit nicht nur als Erwerbsarbeit angesehen, auch die Aufgaben in der Familie - wie Kindererziehung, Hausarbeit und Krankenpflege - sind wichtige, unentbehrliche

67 Roth, W. 1986, S. 41

68 Scheuch 1992, S. 117

Tätigkeiten"), die kaum Bezug zur Kommunalpolitik haben. Durch großartige Leitsätze ("Der Mensch ist nicht Diener der Maschinen oder Lückenbüßer der technischen Ausstattung. Jeder muß im Arbeitsleben die Chance haben, mitgestalten und mitzuentcheiden") will die CDU sich menschenfreundlich präsentieren. Konkret wird es dann in der Bodenvorratspolitik und in der Verkehrserschließung. Ansonsten wird sich die CDU zur Sicherung der Arbeits- und Wohnstätten "für eine stetige Verwirklichung zielstrebig einsetzen". Der gute Wille wird immer wieder betont. "Die CDU wird sich mit dieser negativen Situation (Mangel an Arbeitsplätzen) nicht zufrieden geben und weiterhin alles daran setzen, Veränderungen zu erwirken." Auch die Grünen leiten ihre Forderungen mit Gemeinplätzen ein, die jeder unterschreiben kann. "Unsere Umwelt soll nicht dem sogenannten Fortschritt geopfert werden, sondern lebenswert bleiben."

Die Begriffe von Bürgernähe (SPD), Bürgerfreundlichkeit (FDP) und Bürgerbeteiligung (Grüne) tauchen im CDU-Programm nicht auf. Von ihrem Selbstverständnis her ist das auch überflüssig, da sich die CDU als Vertreter aller Bürger (Identität von CDU und Stadt - Wir-Gefühl) sieht. Die Forderung nach Bürgernähe oder Bürgerbeteiligung setzt die Erfahrung von Ferne und Nichtbeteiligung voraus. Da die CDU jedoch alle wichtigen Positionen in Rat und Verwaltung besetzt, ist ihr diese Erfahrung fremd.

Vergleicht man die Forderungen für die Zukunft, so fällt auf, daß viele identisch sind, nur unterschiedlich formuliert (Radwegebau, Erhalt schutzwürdiger Grünzonen, Einrichtung eines Jugendzentrums, Förderung der Kultur, Arbeitsplatzsicherung, Ausbau der Naherholung). Solange keine konkreten Beispiele genannt werden, kann jede Partei solche Forderungen unterschreiben. Auffallend ist, daß der zur Zeit des Kommunalwahlkampfes 1981 ausgetragene Konflikt um den Erhalt des kleinen Stadtwaldes Pastorenbusch, der zum Austritt zweier Kandidaten aus der CDU-Liste führte (Galgenmoor-Fraktion), nur im Programm der Grünen erwähnt wird. Daran zeigt sich, daß die Aussagen im Programm, solange sie sich nicht an konkreten Beispielen festmachen lassen, wenig Wert haben. Im CDU-Programm steht z.B. als Ziel der Erhalt von schutzwürdigen Grünzonen, gleichzeitig beschließt die CDU die Abholzung des Waldes, weil diese Grünzone angeblich eben nicht schutzwürdig sei.

Was bleibt an Unterschieden im Programm? Wo legt das Programm schon die Grundlage für spätere Konflikte?

1. CDU, SPD und FDP präsentieren sich als Interessenvertreter der Bürger (CDU = Politik für den Bürger, SPD = für die Bedürfnisse der Allgemeinheit, FDP = Im Zweifelsfalle für den Bürger!) Anders die Grünen: Sie "fühlen sich verbunden mit den Lebens-, Natur- und Umweltschutzverbänden, den Bürgerinitiativen und all denen, die sich für eine lebenswerte Zukunft einsetzen." Während die Grünen bewußt für Randgruppen eintreten ("Die Grünen sind gegen jede Form gesellschaftlicher Benachteiligung und treten für das Recht auf Selbstbestimmung, Selbstverwaltung und Selbstverwirklichung ein"), widmet sich die CDU dem "wertvollen Bevölkerungspotential" (z.B. Jugendliche nach der schulischen Ausbildung), das sie an Cloppenburg binden will.
2. Unterschiede der Parteien bei der Wahrnehmung bzw. Nennung von Sachverhalten und Problemen: Themen und Stichworte, die jeweils nur von einer Partei angesprochen werden (positiv oder negativ):

CDU

- | | |
|--|---|
| • Bürgerengagement | • Ehe und Familie |
| • Emanzipationsideologie | • Bildungspolitik |
| • staatliche Einflußnahme | • Vereine, Verbände |
| • Ordnung und Sauberkeit | • Marktplatz-Neugestaltung |
| • Landschaftspflegeplan | • neue Bauplätze |
| • Verdichtung | • Grundschulen |
| • dreigliedriges Schulsystem | • Schulhofausbau |
| • Freizeit | • Ferienpaßaktion |
| • Sportplätze und -hallen | • Bevölkerungsentwicklung |
| • Schulkindergarten | • Stadionausbau |
| • Wartehalle, Kiosk, Toiletten auf dem Großraumparkplatz | • Chöre, Freunde der Kunst, Museumsdorf ... |

SPD

- | | |
|--|-----------------------------|
| • städtische Verschuldung | • keine Versprechungen mehr |
| • Abrechnung von Erschließungsbeiträgen | • sparsame Erschließung |
| • Bushaltestellen | • Ausbau L 36 |
| • kein Mischverkehr in der Fußgängerzone | • Generalverkehrsplan |

Grüne

- | | |
|--|--|
| • Opposition | • Großstadtgelüste/Betonierung |
| • keine hochgeschossige Bauweise in der Innenstadt | • Bürgermeisterkonkurrenz bei Gewerbegebieten |
| • Vorbildfunktion (z.B. bei Sonnenenergie) | • gegen Zerstörung von Marka und Soeste (Flüsse) |

- für Erhaltung des Pastorenbushes
- Bürgerversammlung
- Umweltschutzbeauftragter
- Erhalt wertvoller Bausubstanz
- umweltgerechte Streumittel im Winter
- Lärmschutzmaßnahmen
- Roma und Sinti
- Kontrolle der Verwaltungsbürokratie
- Störfälle von AKWs
- Altglas- und Altpapiercontainer
- kein Kriegsspielzeug
- Kleinkunst
- Übungs- und Bastelräume
- Verbundenheit mit Bürgerinitiativen
- öffentliche Sitzungen
- Baumschutzverordnung
- Gestaltungssatzung
- Ausbau ÖPNV
- Umweltverträglichkeit
- Energiesparen
- alternative Versuchsprojekte
- Umweltschutzpapier
- Sondermüllsammlung
- Einstellen von Sozialarbeitern
- kommunales Kino
- gläsernes Rathaus

FDP

- Leistungsfähigkeit der Behörden
- ärztliche Versorgung
- öffentliche Bedürfnisanstalten im Stadtgebiet

Allein schon durch die unterschiedliche Problemwahrnehmung und -gewichtung erhalten die Parteien unterschiedliche Profile. Dabei muß aber einschränkend berücksichtigt werden, daß die verbale bzw. schriftliche Auseinandersetzung mit Problemen noch nichts mit dem tatsächlichen Handeln zu tun haben muß (Beispiel Pastorenbusch/Umweltschutz). Kratzt man die verbale Kosmetik ab (z.B. FDP: Verbesserung des Wohnwertes durch gezielten Umweltschutz) und streicht alle Selbstverständlichkeiten heraus (So will die CDU z.B. bei der Neuansiedlung v.a. solche Betriebe berücksichtigen, die die regionalen Arbeitsmarktreserven oder auch die Auspendler und Arbeitslosen berücksichtigen.), so bleibt von den Programmen nicht mehr viel übrig. Daher ist die gängige Wähler-Praxis, sich an erster Stelle die Kandidaten und Kandidatinnen anzusehen, wohl auch berechtigt.

3. Unterschiedliche Aussagen zwischen der Mehrheit (CDU) und der Minderheit (SPD/Grüne/FDP): Eine Alternative zur Mehrheit bietet die Minderheit in folgenden Bereichen:

- Abbau der Verschuldung (SPD/FDP)
- unverzügliche Abrechnung von Erschließungsbeiträgen (SPD)
- Gesamtausbau der L 36 (SPD)
- Ablehnung der Ortsvorsteher, für Ortsräte (SPD/Grüne)
- gegen geplante hintere Erschließung der Mühlenstr. (SPD/Grüne)
- keine Industrianbindung (SPD)
- keine Baudenkmäler/Prestigebauten (SPD/Grüne)

- Generalverkehrsplan (SPD)
- für Erhaltung des Pastorenbushes (Grüne)
- mehr Bürgernähe, -information, -beteiligung (Grüne/FDP)
- Bürgerversammlungen (Grüne)
- Bestellung eines Umweltschutzbeauftragten (Grüne)
- Baumschutzverordnung (Grüne)
- Gestaltungssatzung für die Innenstadt (Grüne)
- gegen Kongreßzentrum (SPD/Grüne)
- Ausbau ÖPNV (Grüne)
- behindertengerechte öffentliche Gebäude (FDP/Grüne)
- Einrichtung öffentlicher Bedürfnisanstalten (FDP)
- mehr Lärmschutzmaßnahmen (Grüne)
- Umweltverträglichkeitsprüfungen (Grüne)
- Energiesparen in öffentlichen Gebäuden (Grüne)
- Müllsortierung (Grüne)
- für ein unabhängiges Jugendzentrum (SPD/Grüne/FDP)
- gläsernes Rathaus (Grüne)

Aufgrund des Programms wären folgende Konflikte zu erwarten: a) im Umweltbereich: Erhaltung des Pastorenbushes, Umweltschutzbeauftragter, Baumschutz, Gestaltungssatzung, ÖPNV, Lärmschutz, hintere Erschließung der Mühlenstraße, Industriebindung an die Umgehungsstraße, Generalverkehrsplan, Umweltverträglichkeitsprüfung, Energiesparen und Müllsortierung, b) zum Thema Demokratie: Ortsvorsteher, Ortsräte, Bürgernähe und -beteiligung, Bürgerversammlungen, gläsernes Rathaus, c) bei den Finanzen: Verschuldung, Abrechnung von Erschließungsbeiträgen, d) bei Investitionsprojekten: Straßenausbau, Prestigebauten, behindertengerechte Gebäude, öffentliche Bedürfnisanstalt und Jugendzentrum.

Es wird zu untersuchen sein, inwieweit diese programmatischen Unterschiede Einfluß auf die spätere Ratsarbeit haben bzw. welche Ziele sich langfristig durchgesetzt haben, oder ob es in der Praxis ganz andere Konfliktbereiche gab, die im Programm (noch) nicht gesehen wurden bzw. die nicht im Rahmen des Programms öffentlich diskutiert wurden.

3.2.4.2 Die Wahlprogramme 1986

Bei dieser Wahl kandidiert zum ersten Mal die Unabhängige Wählergemeinschaft (UWG), die aus der CDU-Abspaltung (Galgenmoor-

Fraktion) hervorgegangen ist. Die Wählergemeinschaft charakterisiert sich so: Sie sei offen für alle Bürger, mache keine Parteipolitik, sondern ausschließlich Kommunalpolitik, es bestehe kein Fraktionszwang. Bei ihrer Wahl wollen sie sicherstellen, daß die positive Entwicklung des Ortsbereichs nicht gebremst, sondern sinnvoll fortgesetzt wird, daß ihre Einsatzfreude, ihr Wissen und Können der gesamten Stadt zugute kommt und daß das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Stadt grundlegend verbessert wird. Dazu soll ihr ausgiebiger Forderungskatalog beitragen. Einige Forderungen zeugen jedoch von wenig kommunalpolitischer Kompetenz: so sind z.B. die Randbepflanzungen an Gemeindestraßen keine Wallhecken, die hintere Erschließung der Mühlenstraße beinhaltet eine Durchgangsstraße, die Teile des Stadtparks in Anspruch nimmt, und eine Autobrücke über die Soeste, so daß sich bei dieser Erschließung die Erhaltung des Grüngürtels an der Soeste ausschließt, und wie der Bau einer Stadthalle ohne Beteiligung des Steuerzahlers vonstatten gehen soll, erklären sie auch nicht näher. Andererseits gibt es auch Forderungen, die konkrete Vorschläge enthalten zur Beteiligung der Bürger an der Kommunalpolitik, wie z.B. die Wiedereinführung von Ortsräten und die Schaffung eines Seniorenbeirates. Die Senkung der Gewerbesteuer und die Schaffung einer Ausstellungs-GmbH sind wohl Forderungen, die durch den führenden Kopf der UWG, einen Tischlermeister mit mittelständischem Betrieb, bestimmt werden. Das Ziel der UWG ist, durch veränderte Mehrheitsverhältnisse "zur stärkeren Auseinandersetzung mit den Sachfragen zum Wohle aller Cloppenburger Bürger" beizutragen.

Einige Forderungen der FDP erscheinen naiv. So ist die Forderung nach keinen weiteren Fehlinvestitionen vergleichbar mit der Forderung, keine Fehler mehr zu machen. Heißt die Forderung, keine weiteren öffentlichen Baumaßnahmen mehr zu beginnen, bevor nicht die Kläranlage und die Kanalisation abgeschlossen sind, daß in den nächsten 10 bis 20 Jahren keine Investitionen an Schulen, Rathaus, Kulturhalle, Straßen oder Obdachlosenunterkünften mehr erfolgen sollen? Erstaunlich, daß die Forderung nach behindertengerechten öffentlichen Einrichtungen (der FDP-Spitzenkandidat ist Vorsitzender des Behindertensportvereins) sowohl hier als auch in den anderen Programmen nicht mehr auftaucht, obwohl in der Stadt diesbezüglich noch große Defizite sind. Die FDP ist die einzige Partei, die in ihrem Programm Forderungen zum ÖPNV stellt.

Im Forderungskatalog der SPD taucht unverhofft eine weitere Gemeinschaftsgrundschule auf. Dieses war weder vor noch nach der Wahl jemals

Thema im Rat oder in der Presse (abgesehen von einem Presseartikel über das SPD-Programm). Außer vier Forderungen im Umweltbereich (Beteiligung der Betriebe an der Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigungsgesetz, Maßnahmen zur Abfallvermeidung und Anfertigung eines Umweltbelastungskatasters) deckt sich das restliche Programm mit dem der CDU. Selbst das Titelblatt ihrer Programme ist identisch. Beide haben dort den Giebel eines alten Fachwerkbauernhauses abgebildet.

Das Programm der CDU ist ähnlich aufgemacht wie das vorangehende von 1981. Viel Stolz auf die positive Bundes- und Landespolitik der CDU, tiefe Verbundenheit mit den Kirchen, Befriedigung über das Erreichte mit der Marschrichtung: Weiter so, Cloppenburg! Auch hier wieder die Gleichsetzung von CDU und Stadt. Bei der Beschreibung der "Leistungen, die sich sehen lassen können" nimmt die CDU die Urheberschaft und die alleinige Verantwortung für die Erfolge (dank der CDU-Initiative, die CDU hat beschlossen, die CDU hat sich mit Erfolg für ... eingesetzt, hier ist durch die CDU eine wesentliche Verbesserung eingetreten) in Anspruch. Tatsächlich waren es interfraktionelle Initiativen (z.B. Bauhilfen) und einstimmige Ratsbeschlüsse, so daß jede andere Partei das gleiche für sich behaupten könnte. Ohne die Grünen wäre der Landschaftsplan in der Schublade der Verwaltung liegen geblieben und nie beschlossen worden. Jetzt präsentiert die CDU den Landschaftsplan als ihr Verdienst. Das gleiche geschah mit dem Antrag der Grünen auf Tempo 30, der im Programm der CDU ihr eigenes Produkt ist. Einige Errungenschaften, wie z.B. die Schaffung von Kinderspielplätzen, Kläranlagenbau, Kanalisation, Verringerung des Schadstoffausstoßes der Kraftfahrzeuge sind durch Gesetze vorgeschrieben. Andere Errungenschaften gibt es gar nicht (Jugendbegegnungsstätte, Grünordnungsplan). Neben der generellen Zukunftsvorstellung von "Weiter so" gibt es keine konkreten neuen Perspektiven, außer unverbindlichen wolkigen Aussagen, die nichts und alles heißen können ("Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Selbsthilfe der Familie sollen gestärkt werden, das öffentliche Bewußtsein für den Schutz der Familie und v.a. der Jugendlichen und Kinder soll geweckt werden, bei Planungen sollen Umweltgesichtspunkte hinreichend Berücksichtigung finden, die Gesichtspunkte des Naturhaushalts sollen verstärkt beachtet werden").

Das Programm der Grünen ist geprägt vom Rechenschaftsbericht der bisherigen vier Ratsmitglieder. Auf vier Seiten werden Anträge, Anfragen und Anregungen aus der Ratsarbeit aufgelistet, versehen mit den Bemerkun-

gen: "erfolglos, abgelehnt, beantwortet, im Sommer 86 erreicht, angenommen, gescheitert, nicht auf die Tagesordnung gesetzt, erfolgreich, ausweichend beantwortet, nicht beantwortet, Behandlung von CDU abgelehnt, mies beantwortet, nach öffentlichem Druck angenommen, Beantwortung abgelehnt (CDU/SPD), CDU und SPD lehnen Diskussion ab, an Fachausschuß überwiesen". Der Tenor der Rechenschaftsberichte besteht aus Jammern und Schimpfen über die arrogante CDU und die teilweise noch schlimmere SPD. Die Perspektiven zukünftiger grüner Ratsarbeit sind, verglichen mit dem ersten Programm, auf das Machbare reduziert. Der Frust nach den negativen Erfahrungen mit der "Arroganz der Macht" wirkt sich lähmend auf die Aufbruchstimmung und Einsatzfreude aus, die die erste Kandidatur kennzeichneten.

Welche Alternativen bieten 1986 die Minderheiten gegenüber der Mehrheit in ihren Programmen?

- 1 ökologische Kriterien für Neuansiedlungen (Grüne)
- 2 gegen hintere Erschließung der Mühlenstraße (Grüne, teilw. UWG)
- 3 Erhalt des Heukampschen Grundstücks (Grüne)
- 4 mehr Raum für die Stadtverwaltung, v.a. Sozialamt (Grüne)
- 5 Biogas auf Abfalldeponie (Grüne)
- 6 Energieberatung (Grüne)
- 7 mehr Sammelcontainer (Grüne/SPD)
- 8 kommunale Kompostierungsmöglichkeiten (Grüne/SPD)
- 9 häufigere Sammlung von Sondermüll (Grüne)
- 10 Neufassung der Abwassergebührensatzung (Grüne/SPD)
- 11 keine Privatisierung der Reinigungsdienste (Grüne)
- 12 gegen Privatisierung der Kläranlage (Grüne)
- 13 Sanierung der Obdachlosenunterkünfte (Grüne)
- 14 Cloppenburger Sozialhilfefibel (Grüne)
- 15 selbstverwaltetes Jugendzentrum (Grüne)
- 16 mehr Förderung des Vereins Jugendhilfe (Grüne/SPD)
- 17 neue Gemeinschaftsgrundschule (SPD)
- 18 Abfallbeseitigungsgesetz (SPD)
- 19 Anfertigung eines Umweltbelastungskatasters (SPD)
- 20 Verbesserung des ÖPNV (FDP)
- 21 Anliegergespräche (UWG)
- 22 Beitritt zur IG gegen Fluglärm (UWG)
- 23 Senkung der Gewerbesteuer (UWG)

- 24 Wiedereinführung der Ortsräte (UWG)
- 25 Gründung einer Ausstellungs-GmbH (UWG)
- 26 Gründung eines Seniorenbeirates (UWG)

Demnach würden sich für die Ratsarbeit Konflikte in folgenden Bereichen ergeben: a) Umwelt: 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 18, 19, 20, 22, 12, b) Demokratie: 21, 24, c) Soziales/Jugend: 4, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 26, d) Wirtschaft: 10, 23 und 25.

Auch bei der Kommunalwahl 1986 dürfte für den Wähler die interessantere Alternative in der Auswahl der Kandidaten liegen als in den Programmen. Erst recht für diejenigen, die die Erfahrung gemacht haben, daß die Aussagen des Programms in der Ratsarbeit so gut wie keine Bedeutung haben.

3.2.5 Die Kommunalwahlergebnisse 1981 und 1986

Nach der Kommunalwahl 1981 zogen zwei neue Fraktionen in den Gemeinderat ein: 1. Die Grünen und 2. Die Galgenmoor-Fraktion. Die Mitglieder der Galgenmoor-Fraktion waren CDU-Mitglieder, die auch auf der Liste der CDU kandidierten. Im Laufe des Wahlkampfes gab es eine starke Auseinandersetzung wegen eines kleinen Stadtwaldes (Pastorenbusch), der in ein Baugebiet umgewandelt werden sollte. Aus Gegnerschaft zu diesem Bebauungsplan sagten sich zwei Kandidaten (sie wohnten in diesem Gebiet) von der CDU los und erklärten sich für unabhängig. Der Ortsteil, in dem der Pastorenbusch liegt, heißt Galgenmoor. Da die Listen so kurz vor der Wahl nicht mehr geändert werden konnten, wurden die zwei Kandidaten auf der Liste der CDU gewählt, bildeten aber eine eigene Fraktion (Fraktion Galgenmoor).

Das Wahlergebnis für die Wahlperiode 1981 - 1986			
CDU	65,55%	22	Sitze
SPD	16,70%	6	Sitze
Grüne	10,50%	4	Sitze
FDP	2,80%	1	Sitz
Galgenmoor		2	Sitze (% siehe CDU)

Nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) können zwei Personen schon eine Gruppe oder Fraktion bilden. Demnach bildeten auch die zwei abtrünnigen CDU-Leute eine Fraktion mit Grundmandat (beratendes Mitglied, ohne Stimmrecht) im Verwaltungsausschuß (VA). Das Mitglied

der FDP war in keinem Ausschuß vertreten und konnte sich nur in den Ratssitzungen artikulieren.

In der konstituierenden Sitzung des Rates (9.11.81) wurden folgende Ausschüsse gebildet und besetzt:

1. Verwaltungsausschuß (VA)

Für die Mitglieder des VA müssen nach NGO auch Vertreter benannt werden. Für die anderen Ausschüsse sind Vertreter nicht vorgeschrieben, können aber nach der eigenen Geschäftsordnung benannt werden. Die CDU-Fraktion lehnte alle Anträge auf eine Vertreterregelung für die Fachausschüsse ab, so daß es für diese Ausschüsse keine Vertreter gab.

2. Bau- und Verkehrsausschuß (B+V)

3. Planungsausschuß (P)

4. Marktausschuß (M)

In diesen Ausschuß wurden beratende, nicht stimmberechtigte Mitglieder folgender Organisationen benannt: Landwirtschaftskammer, Kreis Veterinärämter, Herdbuchgesellschaft (Viehzüchter), Viehhändler, Schaustellerverband, Hausfrauenbund (die CDU stimmte dem zu, weil sie keine Frau in der Fraktion hatte).

5. Kultur-, Jugend- und Sportausschuß (KJS)

6. Ausschuß für Sozial- und Umweltfragen (SU)

In diesem Ausschuß gab es beratende, nicht stimmberechtigte Mitglieder von: DRK Cloppenburg, Caritas-Verband Cloppenburg, Innere Mission, Arbeiterwohlfahrt, Bürgerinitiative Umweltschutz Cloppenburg.

7. Schulausschuß (Sch)

Nach der NGO sind als beratende, stimmberechtigte Mitglieder zu entsenden: Vertreter der Stadelternschaft und der Lehrerschaft

8. Umlegungsausschuß (U)

Die Mandatsträger zu Beginn der Wahlperiode 1981 - 1986						
	Fraktion	m/w	Alter	Beruf	Ausschüsse/Bemerkungen	
-						
1	CDU	m	47	Studiendirektor	P, KJS-Vors., Sch	
2	CDU	m	52	Landwirt	B+V, M, Sch	außen
3	CDU	m	55	Schornsteinfeger	B+V, P, M	
4	CDU	m	60	Stadtamtsrat	P, SU, Sch, U	
5	CDU	m	31	Polizeibeamter	B+V, P, KJS	außen
6	CDU	m	58	Malermeister	B+V-Vors., KJS, SU	
7	CDU	m	68	Rentner	KJS, SU, Sch	
8	CDU	m	48	Bäckermeister	VA	außen
9	CDU	m	63	Zimmermeister	B+V, P, M, U	
10	CDU	m	46	Kaufmann	KJS, SU, Sch-Vors.	
11	CDU	m	44	Verw.-Angest.	VA	
12	CDU	m	44	Techn.-Angest.	P, KJS, Sch	außen
13	CDU	m	44	Kaufmann	B+V, Sch, M-Vors.	außen
14	CDU	m	41	Landwirt	B+V, M, SU	außen
15	CDU	m	35	Geschäftsführer	KJS, SU, P-Vors.	
16	CDU	m	59	Bäckermeister	M, KJS, SU	
17	CDU	m	44	Landwirt	B+V, M, Sch	außen
18	CDU	m	56	Kaufmann	VA, 1.stv.Bürgerm.	
19	CDU	m	65	Vermessungsdir.	VA, Bürgermeister	
20	CDU	m	53	Rektor	VA, Fraktionsvors.	
21	CDU	m	55	Kaufmann	P, M, SU	
22	CDU	m	47	Landwirt	VA, 2.stv.Bürgerm.	außen
23	SPD	m	31	Lehrer	VA,M, Fraktionsvors.	
24	SPD	m	58	Bundesbahnbeamter	VA, B+V, M, U	
25	SPD	w	36	Hausfrau	P, SU-Vors.	
26	SPD	m	31	Studienrat	B+V, KJS	
27	SPD	w	41	Hausfrau	KJS, Sch	
28	SPD	w	59	Angestellte	P, SU, Sch	
29	Grüne	m	21	Student	M, KJS	
30	Grüne	m	50	Sparkassenangest.	VA,B+V, Fraktionsvors.	
31	Grüne	m	52	Kinderarzt	SU	
32	Grüne	w	29	Lehrerin	P, Sch	
33	Galgenm	m	47	Tischlermeister	VA,P,KJS, Fraktionsvors.	
34	Galgenm	m	35	Gerichtsvollzieher	B+V, M, SU, Sch	
35	FDP	m	59	Techn.Zeichner		
Anmerk.: Nr. 9 Mitglied der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft Cloppenburg						
Nr. 19 Mitglied im Kuratorium der Stiftung "Museumsdorf Cloppenburg"						
Nr. 20 Mitglied im Verbandsausschuß Erholungsgebiet Thülsfelder Talsperre						
<u>außen:</u> Da die Ortsräte abgeschafft waren und Erfahrungen mit der Arbeit von Ortsvorstehern noch nicht vorlagen, fühlten sich die Ratsmitglieder aus den Bezirken als Vertreter spezieller Außenbereichsinteressen. Es entstanden also innerhalb der CDU-Fraktion zwei Fraktionen: Innenstadt - Außenbereich.						

Statistische Angaben zum Gemeinderat von 1981:		
Alter:	Durchschnitt von 47,54 Jahren	
Frauenanteil:	11,42%	
Berufe:	öffentl. Dienst (incl. Sparkasse)	37,14%
	Handwerker	17,14%
	Selbständige	14,28%
	Landwirte	11,42%
	Angestellte(privat)	8,57%
	Hausfrauen	5,71%
	Rentner	2,80%
	Studenten	2,80%

Das Wahlergebnis für die Wahlperiode 1986 - 1991		
CDU	64,95%	24 Sitze
SPD	17,98%	6 Sitze
Grüne	9,00%	3 Sitze
UWG	6,18%	2 Sitze

Die Unabhängige Wählergemeinschaft ist aus den Mitgliedern der Galgenmoorfraction entstanden.

In der Ratssitzung vom 10.11.86 wurden folgende Fraktionen festgestellt: CDU, SPD, Die Grünen und UWG.

In der gleichen Sitzung stellte die SPD den Antrag, einen Wirtschafts- und Finanzausschuß zu bilden. Mit der Begründung, Fragen der Wirtschaft und der Finanzen seien sehr diffizil und könnten nicht in aller Öffentlichkeit behandelt werden, außerdem müßten dort auch vertrauliche Fragen erörtert werden, was zu Überschneidungen mit dem Kompetenzbereich des Verwaltungsausschusses führen würde, lehnte die CDU den Antrag ab. Die Grünen und die UWG unterstützten den Antrag ebenfalls nicht, so daß es bei sechs Fachausschüssen blieb.

1. Planungsausschuß (P)

2. Kultur-, Jugend- und Sportauschuß (KJS)

Der Antrag der Fraktion Die Grünen, diesen Ausschuß um ein nicht stimmberechtigtes Mitglied des Stadtjugendringes und des Vereins Jugendhilfe e.V. zu erweitern, wurde mit den Stimmen der CDU abgelehnt.

3. Schulausschuß (Sch)

Dieser Ausschuß wurde um folgende beratende, stimmberechtigte Mitglieder erweitert: je ein Vertreter der Stadtelternschaft, der Lehrerschaft und der Schüler.

4. Bau- und Verkehrsausschuß (B+V)

5. Marktausschuß (M)

Vertreter folgender Organisationen gehören diesem Ausschuß als beratende, nicht stimmberechtigte Mitglieder an: Landwirtschaftskammer, Herdbuchgesellschaft, Schaustellerverband, Landfrauenverein, Hausfrauenbund

6. Sozial- und Umweltausschuß (SU)

Dieser Ausschuß wurde um die Mitglieder folgender Organisationen als beratende, nicht stimmberechtigte Mitglieder erweitert: DRK Cloppenburg, Caritas-Verband Cloppenburg, Innere Mission, Arbeiterwohlfahrt, Bürgerinitiative Umweltschutz, Seniorenbetreuung

7. Umlegungsausschuß (U)

Statistische Angaben zum Gemeinderat von 1986		
Alter:	Durchschnitt von 48,02 Jahren	
Frauenanteil:	11,42%	
Berufe:	öffentlicher Dienst (incl. Sparkassen)	40,00%
	Handwerker	20,00%
	Selbständige	11,42%
	Landwirte	11,42%
	Angestellte (privat)	8,57%
	Hausfrauen	5,71%

Die Mandatsträger zu Beginn der Wahlperiode 1986 - 1991						
Fraktion	m/ w	Alter	Beruf	Ausschüsse/ Bemerkungen		
1	CDU	m	57	Landwirt	B+V, M, SU	außen
2	CDU	m	60	Schornsteinfeger	P, B+V, M	
3	CDU	m	45	Bankkaufmann	P, KJS, Sch-Vors.	
4	CDU	m	36	Polizeibeamter	P, KJS, B+V-Vors.	außen
5	CDU	m	64	Bäckermeister	KJS, M, SU	
6	CDU	m	63	Malermeister	KJS, Sch, SU	
7	CDU	m	48	Gärtner	B+V, M, SU	
8	CDU	m	53	Bäckermeister	VA	
9	CDU	m	68	Zimmermeister	P, B+V, M, U	
10	CDU	w	44	Hausfrau	KJS, Sch, SU	
11	CDU	m	49	Verw.-Angest.	VA	
12	CDU	m	49	Techn.-Angest.	P, KJS, Sch	außen
13	CDU	m	49	Kaufmann	Sch, B+V, M	außen
14	CDU	m	46	Landwirt	B+V, M, SU	außen
15	CDU	m	40	Geschäftsführer	P-Vors., KJS, SU, U	
16	CDU	m	45	Polizeibeamter	Sch, M, SU	
17	CDU	m	32	Verw.-Leiter	KJS, Sch, SU-Vors.	
18	CDU	m	52	Studienrat	P, Sch, KJS-Vors.	
19	CDU	m	49	Landwirt	P, Sch, B+V	außen
20	CDU	m	61	Kaufmann	VA	1.stv.Bürgerm.
21	CDU	m	70	Vermessungsdir.	VA	Bürgermeister
22	CDU	m	58	Rektor	VA	Fraktionsvors.
23	CDU	m	60	Kaufmann	P, B+V, M	
24	CDU	m	52	Landwirt	VA	2.stv.Bürger.außen
25	SPD	m	36	Lehrer	VA, M-Vors.	Fraktionsvors.
26	SPD	w	32	Sparkassenangest	KJS, Sch	
27	SPD	m	36	Studienrat	VA, B+V	
28	SPD	m	34	Realschullehrer	P, B+V, U	
29	SPD	m	35	Studienrat	P, KJS, SU	
30	SPD	w	41	Hausfrau	Sch, M, SU	
31	Grüne	m	55	Sparkassenangest	B+V, M	
32	Grüne	m	34	Grafiker	VA, KJS	Fraktionsvors.
33	Grüne	w	34	Realschullehrerin	P, Sch, SU	
34	UWG	m	52	Tischlermeister	VA, P, B+V	Fraktionsvors.
35	UWG	m	42	Viehhändler	KJS, Sch, M, SU	
Anmerkungen:						
	Nr. 9	Mitglied in der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft Cloppenburg				
	Nr. 21	Mitglied im Kuratorium der Stiftung "Museumsdorf Cloppenburg"				
	Nr. 22	Mitglied im Zweckverband Erholungsgebiet Thülsfelder Talsperre				

3.3 Die kommunalpolitischen Institutionen

In diesem Abschnitt sollen die politischen Akteure von Rat und Verwaltung beschrieben werden. Durch die Konzentration auf diese Institutionen bleiben die anderen kommunalpolitischen Akteure wie z.B. Bürger, Vereine und Presse im Hintergrund.

3.3.1 Der Gemeindedirektor

Die Stellung des Gemeindedirektors als Hauptverwaltungsbeamter hängt entscheidend davon ab, wie seine Rolle in der jeweiligen Kommunalverfassung des Bundeslandes definiert ist. Dabei stehen sich zwei Modelle gegenüber. Die Süddeutsche Ratsverfassung sieht das Modell der exekutiven Führerschaft vor, d.h. die Konzentration aller Machtbefugnisse in einer Hand. "Der Bürgermeister erhält durch die direkte Volkswahl eine dem Rat gleichwertige Legitimation. Die politische Initiativfunktion liegt im wesentlichen beim Bürgermeister als Chef der Gemeindeverwaltung, der Rat dient eher als Beratungs- oder sogar lediglich als Akklamationsgremium für dessen Initiativen."⁶⁹

Demgegenüber steht das Modell der Norddeutschen Ratsverfassung, in der der Hauptverwaltungsbeamte als Figur des unpolitischen "City-Managers" gedacht ist, "der über hohe professionelle Qualitäten verfügt, aber parteipolitisch neutral der jeweils herrschenden Mehrheit im Rat zuarbeitet. Der Rat und die in ihm vertretenen Parteien spielen dabei die eigentliche politische Rolle. Rat und Verwaltungschef sind - bis auf den Wahlvorgang - institutionell nicht miteinander verbunden."⁷⁰ Durch die Allzuständigkeit des Rates⁷¹ bedeutet das de jure eine Einschränkung der Handlungsmodalitäten des Hauptverwaltungsbeamten, "de facto hängt seine Machtfülle (wie in allen anderen Bundesländern) von seiner Persönlichkeit und seinem Geschick ab, die Schlüssigkeit seiner Vorlagen im Verwaltungsausschuß und im Rat zu vertreten."⁷² Durch seine Rolle als Dienstvorgesetzter und Weisungsbefugter über jene Dienststellen, die die Beschlüsse des Rates vorbereiten und ausführen, konzentriert sich im

69 Voigt 1992, S. 4

70 Voigt 1992, S. 4

71 vgl. Rudzio 1968, S. 195 - 198

72 Schmidt-Eichstaedt 1985, S. 25

Hauptverwaltungsbeamten die kommunale Macht.⁷³ Seine entscheidende Machtbasis ist der Zugang zu und das Handeln mit Informationen. "Als Zentrum der gemeindlichen Informationsströme greift der Verwaltungschef praktisch alle Arten von Impulsen auf, formuliert sie in Entscheidungsprobleme um und entscheidet darüber hinaus nach eigenen Zielvorstellungen."⁷⁴

Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß der verfassungsmäßig neben ihm stehende Bürgermeister und der über ihm stehende Rat diese Art der Führerschaft auch zulassen. Wo diese im Interesse der Effizienz der Verwaltung hinter dem Hauptverwaltungsbeamten zurücktreten, kann dieser seine Macht als exekutiver Führer ausüben.

Wie also das Machtzentrum agiert oder agieren kann, hängt nicht nur von den verfassungsmäßigen Vorgaben ab, sondern auch vom Verhältnis von Bürgermeister und Verwaltungschef. Erfahrene Kommunalpolitiker sagen: Ein starker Hauptverwaltungsbeamter ist nur durch einen schwachen Bürgermeister möglich und umgekehrt. Profilierte Politiker im Gemeinderat können der Machtkonzentration beim Verwaltungschef entgegenwirken.⁷⁵

Obwohl der Hauptverwaltungsbeamte in der Norddeutschen Ratsverfassung kein Politiker sein soll, kommen durch seine Funktion und seine Rolle automatisch auch politische Aufgaben auf ihn zu, denn "an die Stelle der auf sachliche Lösungen von Verwaltungsaufgaben ausgerichteten Beamten sind kommunalpolitische Manager getreten, die nicht nur die Leitung einer großen Behörde, sondern auch die Mobilisierung von politischem Konsens für die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen und die Pflege der vielfältigen Außenbeziehungen einer Gemeinde zu großen Wirtschaftsunternehmen, Interessenorganisationen und den anderen Ebenen der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen haben."⁷⁶

In Cloppenburg gilt die Norddeutsche Ratsverfassung mit ihren Bestimmungen in der NGO (Nds. Gemeindeordnung), geprägt durch den Dualismus zwischen Rat/Bürgermeister und Hauptverwaltungsbeamten. Da die Person dieses Hauptverwaltungsbeamten so außerordentlich wichtig ist und der Bürgermeister mit ihr gedeihlich zusammenarbeiten muß, ist die

73 vgl. Schmidt-Eichstaedt 1985, S. 22; Hess 1979, S. 127

74 Hess 1979, S. 127

75 vgl. Voigt 1992, S. 11

76 Naßmacher, K.-H. 1981a, S. 58

Auswahl dieser Person speziell für die Mehrheitsfraktion die zentrale Entscheidung. Als Kriterium der Eignung gilt nicht nur die fachliche Qualifikation, sondern selbstverständlich auch die Parteizugehörigkeit oder -nähe. Vor der Wahl des Cloppenburg Gemeindeleiters hat sich in einem Falle eine Abordnung der Mehrheitspartei sogar die Privatwohnung des Bewerbers angeschaut und war mit der Information, daß die Frau schwanger sei, höchst zufrieden. Bei einer anderen Wahl erhielt aber auch ein Junggeselle den Zuschlag.

Während der zwei Wahlen zum Gemeindeführer in den Jahren 1981 - 1991 kam es jeweils zu Konflikten zwischen Mehrheitsfraktion und den Minderheitsfraktionen. Basis der unterschiedlichen Meinungen über die Bewerber waren die Informationen, die die einzelnen Fraktionen beim früheren Arbeitgeber bzw. bei den Ratsfraktionen des betreffenden Ortes eingeholt hatten, und unterschiedliche Einschätzungen der Persönlichkeit der Bewerber.

Die Stadtdirektoren von Cloppenburg waren von ihrer Ausbildung her sämtlich Volljuristen. Da die Kommunalpolitiker in rechtlichen Dingen meist überfordert sind, meinen sie, mit der Wahl eines Juristen an die Spitze ihrer Verwaltung sicherer zu gehen.

Konflikte gab es zwischen dem Stadtdirektor und den Minderheitsfraktionen v.a. in der Frage der Informationsvermittlung. Da speziell einer der Stadtdirektoren nur auf eine gute Zusammenarbeit mit der Mehrheitsfraktion bedacht war, fühlten sich die Minderheitsfraktionen ständig benachteiligt.

3.3.2 Die Gemeindeverwaltung

"Der Bürger ist machtlos. Seine gewählte Vertretung ist machtlos. Die Gemeindeverwaltung trickst den Rat und seine Ausschüsse aus. Sie hält es lieber mit den Interessen der Mächtigen. Die mächtigen Interessen werden von den Aufsichtsbehörden gefördert. Die Gemeindeverwaltung scheint die Macht mit den Mächtigen teilen zu wollen. Die Selbstverwaltung wird zur Farce. Zwischen den Ansprüchen der politischen Parteien und der kommunalen Wirklichkeit ist eine riesige Kluft."⁷⁷ Diese sehr einseitig wertende Einschätzung der Verwaltung als wahres Monster wird in der lokalen Politikforschung von keinem weiteren Autor geteilt. Allerdings haben viele

77 Aich 1977, S. 72

Autoren, gestützt teilweise durch empirische Forschungen, die Dominanz der Verwaltung in der politischen Willensbildung der Gemeinde hervorgehoben. "Die Administration ist aufgrund ihres Informationsvorsprunges den Fraktionen und den parlamentarischen Gremien bei der Initiierung und Vorbereitung von Beschlüssen der Stadtvertretung generell überlegen."⁷⁸

Neben ihrem Zugang zu vielfältigen Informationen, die als Herrschaftswissen einen entscheidenden Machtfaktor darstellen, kann die Verwaltung im Laufe der Jahre durch die sich ändernde Struktur der Aufgaben ihre Macht erweitern, denn die Gemeinderäte sind durch die komplexen Aufgabenplanungen (z.B. Kläranlagenbau) zunehmend überfordert. "Die verstärkte Befassung der Gemeinde mit Staatsaufgaben hat das Entscheidungsgewicht der Verwaltung gestärkt, da für die sachgemäße und rechtmäßige Abwicklung der staatlichen Auftragsverwaltung in der Regel der Verwaltungschef bzw. das kollektive Leitungsorgan der Verwaltung zuständig ist."⁷⁹ Die Macht der Verwaltung resultiert nicht nur aus ihrem Informationsvorsprung und der Aufgabenverteilung, sondern auch aus dem Vertrauen der Ratsmitglieder, denn Gemeindevertreter ziehen es wegen ihrer geringen Zeit und Schonung ihrer physischen und psychischen Kraft vor, "daß Ratssitzungen durch gute Vorbereitung und straffe Leitung möglichst kurz gehalten werden können, was regelmäßig der Verwaltung die Chance gibt, Entscheidungen zu präjudizieren."⁸⁰

Im Verhältnis von Politik und Verwaltung konstatiert Doris Gau heute zwei gegenläufige Entwicklungen innerhalb des politisch-administrativen Systems der Kommune: "Zum einen eine 'Politisierung der Verwaltung', die sich manifestiert in der Besetzung zentraler Verwaltungspositionen (Dezernenten, Amts- und Institutsleiter) mit Parteigängern und der daraus folgenden, z.T. äußerst engen Zusammenarbeit zwischen den Fachpolitikern und der loyalen Fachverwaltung. Zum anderen eine 'Bürokratisierung der Politik', die darin zum Ausdruck kommt, daß sich die politischen Gremien in einem Maße mit administrativen Details befassen, daß sie in die Einzelheiten des Verwaltungsvollzugs eingreifen, aus Mißtrauen gegenüber der Verwaltung 'Gegenverwaltungen' aufbauen, die sie - an der zuständigen Fachverwaltung vorbei - mit Informationen versorgen. Dies ist auf ein gewachsenes Kontroll- und Steuerungsbedürfnis der

78 Derlien u.a. 1976, S. 116; vgl. auch Holler/Naßmacher 1976 S. 150

79 Gabriel 1979, S. 201

80 Fürst 1975, S. 75; vgl. auch Ueltzhöffer 1975, S. 119

ehrenamtlichen Ratsvertreter zurückzuführen, wodurch - zwangsläufig - die Rollen verschoben und neu gewichtet worden sind."⁸¹

Wie wird die Verwaltung gesehen und eingeschätzt

- a) vom Bürger,
- b) vom Ratsmitglied,
- c) von sich selbst?

a) Die Verwaltung im Urteil der Bürger

"Eine unflexible und bürgerfeindliche Verwaltung vermittelt dem Bürger einen schlechten Eindruck vom demokratischen Staat."⁸² Daher haben Verwaltungen für den Bürger einen ebenso hohen Stellenwert wie die politischen Institutionen, zumal er mit Verwaltungen eher in Kontakt kommt.

Gerhard Pippig untersuchte die Einstellungen der Bevölkerung und das Verhalten der Verwalter im Wechselspiel und kommt zu dem Urteil, daß das Negativ-Image (Beamtenwitze) "weitgehend fern aller eigenen Erfahrungen"⁸³ steht. In seinem verwaltungspsychologischen Forschungsprojekt stellt er die Zufriedenheit der Bürger mit den Verwaltungen heraus. Positiv-Dimensionen wie hilfsbereit und zuverlässig sind wesentlich höher bewertet als Negativ-Dimensionen wie pedantisch oder aggressiv. Dem wird die Bewertung von Bürgertypen durch die Verwaltungsmitglieder gegenübergestellt. Bürger, die sich durch Angepaßtheit und Identifikation auszeichnen, werden von den Verwaltern am angenehmsten beschrieben. Und "offensichtlich sind Bürger mit negativer Einstellung zur Verwaltung beim Verwaltungspersonal nicht sonderlich beliebt, schon gar nicht, wenn diese mit intellektueller Kompetenz gepaart ist."⁸⁴

Klaus Arzberger kommt in seiner Untersuchung über Beurteilungen von Stadtverwaltungen (in vier Städten) zu ähnlichen Ergebnissen wie Pippig. Das Gesamturteil über Stadtverwaltungen tendiert mehr zum Positiven als zum Negativen.⁸⁵

81 Gau 1990, S. 184/185

82 Naßmacher, H. 1994, S. 62

83 Pippig 1986, S. 133

84 Pippig 1986, S. 144

85 vgl. Arzberger 1980, S. 111 - 113

b) Die Verwaltung im Urteil von Ratsmitgliedern

78,1% der Mannheimer Gemeinderäte befürchten, daß "die Kommunalparlamente zu bedeutungslosen Anhängseln einer übermächtigen Verwaltung degradiert werden."⁸⁶ Gerade durch die Abhängigkeit vom Informationsmonopol ist es den Gemeinderäten nur unter erschwerten Bedingungen möglich, die ihnen zustehende Kontrollfunktion auszuüben. Es ist ihnen aber unbenommen, das Verwaltungshandeln (soweit ihnen das wegen des fehlenden individuellen Akteneinsichtsrechts überhaupt gelingt) transparent und öffentlich zu machen. Öffentlichkeit ist für Verwaltungen eine Kontrollinstanz.

"Die Mitglieder der Minderheitsfraktionen schätzen die Möglichkeiten der kommunalen Vertretungskörperschaft, die Arbeit der Verwaltung zu kontrollieren, als höchst unzulänglich ein. Besonders weit verbreitet ist das Unbehagen an der Kontrolle über die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung."⁸⁷ Wird dieses Unbehagen gegenüber der Verwaltung artikuliert, reagiert sie oft mit einer Papierflut, in der die Ratsmitglieder erstickt werden. Durch diese "Überinformation"⁸⁸ wird der Widerspruch im Keim erstickt, denn wer kann schon der Fachsprache der Verwaltung mit ihren impliziten Sachzwängen etwas Adäquates entgegensetzen!

c) Die Verwaltung im eigenen Urteil

"Auch eine starke Verwaltung braucht Mehrheiten im Rat, die sich durch Manipulation allein nicht dauernd gewinnen lassen."⁸⁹ Obschon die Verwaltung faktisch eine Führerrolle übernimmt (exekutive Führerschaft), sieht sie sich selbst eher in einer dienenden Rolle, dem Wohl der Gemeinde verpflichtet. "Die Verwaltung kann insgesamt nicht eigenmächtig handeln, sie muß problembewußt agieren. Einstellungen und Entscheidungsabläufe im Gemeinderat antizipieren."⁹⁰

Ohne die Unterstützung demokratisch legitimierter Vertreter läßt sich heute Verwaltungshandeln nicht mehr durchsetzen, daher ist das Bemühen um

86 Ueltzhöffer 1975, S. 119; vgl. auch Gabriel 1979, S. 214

87 Gabriel 1984, S. 172; vgl. auch Hess 1979, S. 126

88 vgl. Hess 1979, S. 122

89 Naßmacher, H. 1989, S. 180

90 Naßmacher, H. 1987, S. 95

Einbindung und Unterstützung der Politiker vielleicht lästig und zeitraubend, aber notwendig. Zudem treten neben dem Rat weitere "potentielle Kontrollinstanzen auf den Plan, wie die Massenmedien, die politisch interessierte Gemeindebevölkerung, Interessengruppen,⁹¹ gegebenenfalls auch Gerichte und staatliche Instanzen."⁹² Fehlentscheidungen bei Politikern werden durch die Nicht-Wiederwahl oder durch Rücktritt bestraft, während der Verantwortliche in der Verwaltung auch strafrechtlich belangt werden kann.⁹³

Die Verwaltung muß also mit ihrem Machtpotential ständig zwischen den verschiedenen Polen balancieren. "Die Hoffnung auf die Vereinbarkeit von Effizienz und Partizipation kennzeichnet auch eine typische Selbsteinschätzung der Verwaltung als Mittler zwischen den unterschiedlichen Bürgerinteressen: so könnte etwa die Mobilisierung einer möglichst breiten Teilhabe an Planungsprozessen die Verwaltung in ihrem Selbstbewußtsein als Sachwalterin des "Gemeinwohls" gegenüber "partikularen" Einzelinteressen bestärken."⁹⁴

Auch in Cloppenburg muß die Verwaltung zwischen verschiedenen Ansprüchen lavieren. Die Mehrheitsfraktion nimmt für sich in Anspruch, Befehlsgeber der Verwaltung zu sein, die ihre Wünsche und die einzelner Ratsherren als "Bezirksfürsten" befriedigen muß, und die Minderheitsfraktionen traktieren die Verwaltung mit Fragen und Kontrollattitüden.

Durch viele enge soziale Kontakte (viele Verwaltungsmitglieder duzen sich mit Ratsmitgliedern) ist die Gefahr einer Kumpanei zu beiderseitigem Gunsten gegeben.

Andererseits bilden sich gerade jüngere Verwaltungsmitglieder eine fachlich begründete, unabhängige Meinung, die aber im Prozeß der politischen Willensbildung oft anderen Rücksichten geopfert werden muß. Im Umweltbereich ist z.B. die Verwaltung in vielen Fällen aufgrund der Auseinandersetzung mit der Fachliteratur im Bewußtsein reifer als die

91 vgl. Helmke/Naßmacher 1976

92 Gabriel 1984, S. 166

93 Wegen vorsätzlichen Verstoßes gegen das Abfallentsorgungsgesetz wurde der Bürgermeister einer Böblinger Kreisgemeinde zu einer Geldstrafe von 4 500 DM verurteilt. Landgericht Stuttgart mit Urteil vom 6. 4. 1992 AZ: 16 NS 614/90

94 von Heyl/Prätorius 1979, S. 261/162

Politiker, die, bedingt durch wirtschaftlichen oder sozialen Druck, dann oft als Bremser auftreten.

In der Auseinandersetzung um die Unterbringung von Asylsuchenden hat die Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem Rat z.B. in vorbildlicher Weise versucht, durch Veranstaltungen und Planungen die Emotionen abzuschwächen, um eine sozial verantwortliche Politik durchzusetzen. Auf der anderen Seite gibt es auch Beispiele, wie von Seiten der Verwaltungsführung gegen die Minderheitsfraktionen polemisiert wird, um sich Pluspunkte bei der Mehrheitstraktion einzuholen zur Absicherung weiterer Handlungsspielräume.

3.3.3 Der Mandatsträger

Für ein Ratsmitglied sind folgende Faktoren wichtig: Zeit, Kompetenz und Abhängigkeiten.

Zur zeitlichen Belastung gibt es verschiedene Untersuchungen v.a. aus Großstädten⁹⁵, die alle auf Befragungen von Mandatsträgern aufbauen. Bei dem festgestellten hohen Zeitbudget (bspw. bis zu 92 Std. im Monat) muß aber bedacht werden, daß ein Teil der Antworten den eigenen Erwartungshorizont oder den des Interviewpartners befriedigen soll. Ein hohes Zeitbudget unterstreicht die Wichtigkeit der Position. Ein CDU-Stadtrat aus Wertheim sagt dazu: "Immer wieder, kurz vor der Sitzung, bekommt man ein dickes Buch, das blättert man zu Hause einmal schnell durch und hat gar nicht die Zeit, sich mit einzelnen Dingen zu befassen. Ob das nun Methode ist oder Nachlässigkeit, das weiß ich nicht."⁹⁶ Diese Erfahrungen konnte auch in Cloppenburg gemacht werden. Der Bericht der "Vorbereitenden Untersuchung zur Stadtsanierung" (knapp 200 Seiten) sollte an einem Wochenende durchgearbeitet werden, oder es kam wiederholt vor, daß Mandatsträger die Vorlagen nicht gelesen hatten oder ihre Post erst in der Sitzung öffneten. Aus diesem zeitlichen Dilemma entwickelt sich eine Verhaltensstrategie, die von Jauch schon 1975 überprüft

95 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 114; Holler/Naßmacher 1976 S. 143-145; Scheuch 1992, S. 67; Naßmacher, H. 1989, S. 188; Fruth 1989, S. 25; Gau 1983, S. 82; Zoll 1974, S. 102; Suckow 1989, S. 160 Süddeutsche Zeitung vom 13.6.1992: Studie über die Arbeitsbelastung der Hamburger Abgeordneten "40 Stunden Beruf, 49 Stunden Parlament".

96 Zoll 1974, S. 99

und bestätigt wurde: "Gemeinderäte kennen nicht mehr aus eigener Anschauung die Entscheidungssachverhalte. In den Fällen, in denen nicht ihre (teil-)örtlichen Interessen berührt werden, stimmen sie nach der Vorlage der Verwaltung oder mit Angehörigen der eigenen Fraktion".⁹⁷

"Die neben der Berufstätigkeit verfügbare Zeit, die persönliche Vorbildung und die 'parlamentarische' Erfahrung entscheiden über die Möglichkeit eines einzelnen Mandatsträgers, Informationen zu beschaffen und zu verarbeiten."⁹⁸ Die Einarbeitung in Sachgebiete, die nicht aus dem persönlichen Erfahrungsbereich kommen und die Auseinandersetzung mit dem Stoff v.a. in Form von Schrift und Sprache, stellt viele Mandatsträger vor fast unüberwindliche Probleme und bevorzugt Angehörige bestimmter Berufsgruppen. So waren z.B. in Cloppenburg zeitweise drei von vier Fraktionsvorsitzenden Lehrer.

1972 listet Berkemeier einen Katalog von Fragen und Problemen auf, der die Überforderung eines Stadtverordneten von Frankfurt deutlich macht.⁹⁹ Die gleichen Überforderungen gelten auch heute noch, auch in Cloppenburg (z.B.: kann die Notwendigkeit der Höhe von Zuschüssen nicht überprüfen; mangels Detailkenntnissen wird Kapitalerhöhungen, Darlehen, Bürgschaften und Freigabe gesperrter Mittel zugestimmt; kann nicht überschauen, wie viele und welche Stellen notwendig sind, welche Stellen angehoben oder abgeschafft werden sollten; muß sich auf Verwaltungsleute verlassen, da ihm keine eigenen Experten zur Verfügung stehen; muß auf Selbstprüfung der Verwaltung vertrauen, da ihm Kontrollmittel fehlen usw.) Aus der Überforderung ergibt sich zwangsläufig eine Abhängigkeit von der Verwaltung.

"Der ehrenamtlich tätige Gemeinderat ist angesichts des Informationsvorsprungs der kommunalen Verwaltung, ihren Planungsvorteilen und behaupteten Sachzwängen einfach überfordert."¹⁰⁰ Diese Bedingungen drängen den Mandatsträger in eine Rolle, die er vielleicht gar nicht einnehmen will.

Dadurch gerät der Mandatsträger in das nächste Dilemma, nämlich der Entfremdung zwischen ihm und seinen Wählern. Wenn Ratsmitglieder

97 in: Schneider 1991, S. 73

98 Holler/Naßmacher 1977, S. 88/89

99 Berkemeier 1972, S. 204

100 Rausch 1974a, S. 226

Sachverhalte aus der Verwaltungsperspektive¹⁰¹ entweder für sich selbst bewerten oder ihren Wählern vermitteln wollen, dann kann das zu unangenehmen Konflikten führen, denn "der Gemeindevertreter kann nicht nur objektiv - sachbezogen, sondern muß interessenbezogen handeln."¹⁰² Eine von ihm erwartete "Vermittlerrolle zwischen Bevölkerung und Verwaltung"¹⁰³ bekommt Schlagseite.

Obwohl die strukturellen Schwierigkeiten von kommunalen Mandats-trägern seit mehr als 20 Jahren bekannt sind, gab bzw. gibt es keine wesentlichen Verbesserungen. Schon vor 20 Jahren meinte Zoll: "Die Konsequenz aus der Überforderung kann dann sein, daß gerade diejenigen, die kommunalpolitisches Interesse und auch politisches Talent besitzen, aufgrund der Erkenntnis, als Laie mit viel zu wenig Informationen nur Scheindemokratie zu praktizieren, nicht oder nicht mehr für den Gemeinderat kandidieren."¹⁰⁴ Übrig bleiben dann nur diejenigen, für die solch eine Scheindemokratie trotzdem attraktiv ist, denn sie ist bequem und bietet einige Annehmlichkeiten. Genau zu der Einschätzung kam der erste grüne Bürgermeister Westdeutschlands, Elmar Braun, der auf dem kommunalpolitischen Kongreß in Leipzig 1992 sagte: "Sie wollen nicht diskutieren und entscheiden, sie wollen bloß Ratsherren sein, das genügt ihnen."¹⁰⁵

Die Mitglieder des Cloppenburgers Gemeinderates repräsentieren genau die Bandbreite von Politikern mit kommunalpolitischem Interesse und Kompetenz bis zu den überforderten, die nur solche Vorlagen lesen, die sie persönlich interessieren oder interessieren müssen, sich ansonsten aber auf die anderen verlassen. Selbst der Vorsitzende eines Ausschusses sagte zur Presse: "Auf Gott vertrauend und auf die Darstellung der Verwaltung, sollten wir die Rückdatierung (einer Satzung, die Verf.) beschließen."¹⁰⁶ Von einem Ratsmitglied wurden solche Kollegen als "Ölpumpen" bezeichnet, weil sie regelmäßig nicken und die Hand heben. Es gibt Ratsmitglieder, die in der gesamten Wahlperiode nicht einmal das Wort im Rat ergriffen ha-

101 vgl. Naßmacher, K.-H. 1981a, S. 58

102 Laux 1983, S. 23

103 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 116

104 Zoll 1974, S. 101

105 Vortrags-Mitschrift der Autorin

106 Münsterländische Tageszeitung vom 27. 2. 1985

ben, und wenige haben sich auch noch nie im Fachausschuß zu Wort gemeldet. Ein typisches Beispiel, wie ein Ratsmitglied sich den Schwierigkeiten seines Rollenkonflikts entziehen wollte, war der Vorschlag, eine von der Verwaltung vorgeschlagene und von den Anliegern kritisierte Planung zwar im Bebauungsplan festzuschreiben, diesen Plan aber nie zur Ausführung kommen zu lassen.

3.3.4 Die Fraktionen

"Fraktionen sind im allgemeinen selbständig handelnde, voneinander unabhängige, mit eigenen Zielvorstellungen versehene politische Gruppen in parlamentarischen Gremien."¹⁰⁷ Um diese Definition auf die Kommunalpolitik zu übertragen, müssen einige Abstriche gemacht werden: Das selbständige Handeln wird relativiert durch den starken Einfluß der Verwaltung und durch die Direktheit der Klientelbeziehungen (sozialer Druck); die gegenseitige Unabhängigkeit ist zwar formal gegeben, wird aber auch relativiert durch die Dichte der sozialen Kontakte und Beziehungen; die eigenen Zielvorstellungen sind, nach der Betrachtung der Kommunalwahlprogramme zu schließen, von geringer Bedeutung. Trotz dieser Einschränkungen kann gesagt werden, daß sich der eigentliche politische Prozeß innerhalb der Fraktionen abspielt. Sie sind Integrationszentren, in denen 'die Bündelung der vorher aufgesplitteten Willensbildung' erfolgt. "Die von den Spezialisten der Fraktionen in den Ausschüssen erarbeiteten Standpunkte werden hier zu einer einheitlichen Linie verdichtet."¹⁰⁸ Dabei wird von den Fraktionen eine erhebliche Kapazität verlangt, Probleme zu bearbeiten (Aufbau einer Leitungs- und Organisationsstruktur, Zeiteinsatz, individuelle Bereitschaft zur Zusammenarbeit, Sachverstand und Ortskenntnisse, Beratung, Weiterbildung, Parteitätigkeit, Vereinsaktivitäten, Wahlkreisarbeit, Bürgerkontakte)¹⁰⁹. In der Kommunalpolitik haben auch die Hinterbänkler eine wichtige Funktion, nämlich "durch unermüdlichen Zeiteinsatz sowohl Orts- und Bürgernähe herzustellen wie auch Mehrheiten zustande zu bringen"¹¹⁰.

107 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 125; Naßmacher, H. 1989, S. 185

108 Gabriel 1979, S. 165

109 vgl. Naßmacher, H. 1989, S. 187

110 Naßmacher, H. 1989, S. 186

Eine Fraktion politisch zu managen, ist nicht einfach, denn als Anlaufstelle für Interessenansprüche (z.B. Zuschüsse) muß sie sich den daraus ergebenden Konflikten stellen. "Die Fraktionen geraten so in ein nur schwer überschaubares Spannungsverhältnis zwischen verfestigten Klientelbeziehungen, verständlichem Profilierungsstreben und sachlicher Überforderung. Damit verbunden ist die Profilierung politischer Positionen an Marginalien (z.B. Zuschuß für einen Verein)"¹¹¹. Ein weiteres Spannungsverhältnis, speziell für die Fraktionsführung, ergibt sich aus der Frage der Fraktionsdisziplin. Denn wenn die "Fraktion politisches Gewicht haben und sich durchsetzen will, muß sie auf ihre Mitglieder eine gewisse Integrationskraft ausüben ('Fraktionsdisziplin')".¹¹² Die Fraktionsdisziplin wirkt der Zersplitterung des politischen Willensbildungsprozesses in den Ausschüssen entgegen.¹¹³ Gegen die Fraktionsdisziplin spricht die verfassungsrechtliche Konstruktion des "frei" entscheidenden Mandatsträgers¹¹⁴; Fraktionszwang ist undemokratisch, entspricht nicht dem uneinheitlichen Meinungsbild der Wähler und bedeutet unzulässigen Druck.¹¹⁵ Andererseits kann die Fraktionsdisziplin für den einzelnen Mandatsträger eine Erleichterung seiner politischen Arbeit sein. Sie befreit ihn vom eigenen Denken und Handeln und ist bequem; die eigene Verantwortung kann sich dahinter verstecken, und er schont Energie und Nerven. Inwieweit Fraktionsdisziplin eher als be- oder als entlastend empfunden wird, ist noch nicht erforscht. Auch über das Verhältnis der Fraktionen untereinander gibt es so gut wie keine Forschungsergebnisse. Nur bei Gabriel finden wir einen Hinweis: "Gegenwärtig scheinen die Ratsfraktionen in ihrer politischen Strategie um eine Mischung aus konfliktären und kooperativen Elementen bemüht. Konflikt in der Sachpolitik geht bei den meisten Fraktionen mit Kooperation in der Personalpolitik einher."¹¹⁶

Auch im Cloppenburgener Gemeinderat sind die Fraktionen die Zentren der politischen Willensbildung. V.a. in der Mehrheitsfraktion stoßen die Interessen aufeinander (vgl. Anmerkungen zu Innenstadt - Außenbezirke), und es gibt dort heiße Diskussionen, allerdings unter Ausschluß der

111 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 137

112 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 125; Naßmacher, H. 1989, S. 186

113 vgl. Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 125

114 vgl. Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 125

115 vgl. Keese 1974, S. 196

116 Gabriel 1984, S. 147

Öffentlichkeit. Die Fraktion ist wie eine Familie, man kennt sich teilweise sehr intim, man streitet sich, unterwirft sich aber auch Autoritäten (Hierarchie), feiert zusammen, hat gemeinsame Geheimnisse und, was am wichtigsten ist, man hält nach außen hin zusammen. Wie eine Familie bietet die Fraktion Rückzugsmöglichkeiten aus der politischen Arena. Wenn z.B. bei einer Diskussion im Ausschuß neue Aspekte auftauchen, einzelne Ratsmitglieder unsicher werden und nicht mehr weiter wissen, dann heißt es: "Das muß noch mal in die Fraktion" oder: "Die Fraktionen müssen noch mal darüber her". Das bedeutet dann das Ende der öffentlichen Diskussion, Weiterführung im nichtöffentlichen Rahmen. Es kommt ganz selten vor, daß ein einzelner die Geborgenheit seiner Fraktion verläßt und eine abweichende Meinung kundtut. Meistens geschieht dies, wenn das Ratsmitglied besonderem sozialem Druck ausgesetzt ist, wenn es z.B. um die Straße, den Spielplatz etc. in seiner Nachbarschaft geht und die Fraktion zu einer Entscheidung kommt, die von den Anwohnern kritisiert wird. Dann wird dem Ratsmitglied zugestanden (mit großem Verständnis der Fraktion, denn jeder kann in die Lage kommen), sich gegen den Fraktionsbeschluß auszusprechen. So ist es möglich, daß selbst CDU-Mitglieder plötzlich mit den Grünen stimmen. Die gängige Strategie in solchen Fällen ist jedoch die Enthaltung.

Das Verhältnis der Fraktionen untereinander war teilweise sehr konfliktreich, v.a. zwischen den Grünen und der CDU. Welche Konflikte dabei die größte Rolle spielten, wird noch zu untersuchen sein. Auch wenn es in der Öffentlichkeit (Rat, Ausschuß, Presse) ein gespanntes und konfliktreiches Verhältnis war, so versuchte man doch inoffiziell (nach den Sitzungen, gemeinsame Essen und Fahrten, persönliche Feiern), die Spannungen abzubauen oder auch gemeinsame Strategien zu entwickeln.

3.3.5 Die Fachausschüsse

In den nach Fachgebieten eingerichteten Ausschüssen (Fachausschüsse) findet die öffentliche Diskussion zwischen den Fraktionen und der Verwaltung zur Vorbereitung von Ratsbeschlüssen statt. In ihnen können die Ratsmitglieder ihren Sachverstand einbringen. Die Spezialisierung dient der parlamentarischen Arbeitsteilung. Die Anzahl der Ausschüsse hängt von den kommunalrechtlichen Verfassungsvorgaben ab. So sind z.B. in Baden-Württemberg, wo die Fachausschüsse vom Bürgermeister oder einem Beigeordneten geleitet werden, geringer als z.B. in Nordrhein-Westfalen, wo der Ausschußvorsitz von einem Ratsmitglied eingenommen

wird. Da diese Position reputationsbedingt hohe Profilierungsinteressen befriedigen kann, gibt es in Ländern mit Norddeutscher Ratsverfassung die Tendenz zu mehr Ausschüssen.¹¹⁷

"Durch die Ausschüsse, die weniger Mitglieder haben als der Rat und öfter tagen, kann sich der Rat entlasten, ohne das demokratische Grundprinzip zu verletzen, wonach die wesentlichen Entscheidungen im Ratsbereich gefällt werden müssen."¹¹⁸ Für die Öffentlichkeit sind Ausschusssitzungen wesentlich interessanter als Ratssitzungen, da hier noch ein Diskussionsprozeß beobachtet werden kann. Daß allerdings in den Ausschüssen tatsächlich das "Schwergewicht der kommunalen Willensbildung"¹¹⁹ liegt, wird z.B. von Doris Gau bestritten. Wegen der verpflichtenden Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen sind i.E. die Fraktionen weniger bereit, "ihre Mitglieder ohne entsprechendes Votum der Gesamtfraktion in den Ausschuß gehen zu lassen. Um der Öffentlichkeit ein Bild der Geschlossenheit der eigenen Fraktion und der Überlegenheit gegenüber der Kulturverwaltung zu demonstrieren, wird der Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Ausschußmitglieder vorab bereits festgelegt, werden Meinungsbilder in nicht-öffentlichen Arbeitskreisen oder in Sitzungen der Gesamtfraktion erstellt, von denen dann keine Abweichung mehr gestattet ist. Dadurch jedoch kommt es in den Ausschüssen nur noch zur Abgabe von Voten, d.h. eine gemeinsame Beratung, ein Austausch von Sachargumenten und eine Auseinandersetzung mit dem Ziel eines Kompromisses bei abweichenden Meinungen findet kaum noch statt."¹²⁰

Andere Beobachtungen machten Derlien u.a.: "Für alle untersuchten Städte gilt, daß die parlamentarische Beratung weniger im Plenum, sondern ganz überwiegend in den Ausschüssen stattfindet, wo die Experten der Fraktionen und der Verwaltung unter sich sind und die Probleme noch in ihrer Breite aufgerollt werden und das Für und Wider von Entscheidungen erörtert wird."¹²¹

117 vgl. Winkler-Haupt 1988, S. 19

118 Schmidt-Eichstaedt 1985, S. 21

119 Naßmacher, H. 1989, S. 182

120 Gau 1990, S. 179/189

121 Derlien u.a. 1976, S. 102

Ein Indiz dafür, ob in den Ausschüssen tatsächlich das Schwergewicht der politischen Willensbildung liegt, wäre die Veränderung von Verwaltungsvorlagen. Gibt es in den Ausschüssen wenig Veränderungen, so unterstreicht dies die politische Wirkung der Fraktionen. "De facto bestimmen die Fraktionen schon erheblich darüber mit, was ihnen später in den Ausschüssen formal vorgelegt wird."¹²² Auch Naßmacher schätzt die "Durchschlagskraft entscheidungsreifer Verwaltungsvorlagen so stark" ein, "daß die meisten Verwaltungsvorlagen die Ausschüsse allenfalls mit marginalen Veränderungen passieren."¹²³ Eine empirische Verifizierung sind uns die Forscher bis heute schuldig geblieben. Wahrscheinlich war eine Überprüfung dieser These nicht der Mühe wert, denn die Fraktionen selbst "erwarten von der Verwaltung in der Regel die Vorlage bereits entscheidungsreifer Entwürfe in den Ausschüssen."¹²⁴ Das Interesse der Fraktionen an politischer Willensbildung v.a. in der Öffentlichkeit ist eher mäßig ausgebildet, schließlich kann man sich ja die Kompetenz und den Sachverstand der Verwaltung zunutze machen. Die Verwaltungen kennen die Vorlieben, Schwächen und Stärken der Fraktionen und versuchen, der Erwartungshaltung gerecht zu werden. Ein Mitglied der Verwaltung beschreibt das so: "Theoretisch erwarten die Ausschüsse Alternativen, da das dem allgemeinen Staats- und Verwaltungsverständnis entspricht. Wird das aber einmal praktiziert, dann ist die Verzweiflung groß, dann müssen sie echt auswählen und entscheiden, und man spürt, daß sie im Grunde gar nicht wollen. Hinterher muß dann oft die Verwaltung entscheiden."¹²⁵

Die Ausschubarbeit in Cloppenburg hat, nach der Einschätzung des Planungsamtsleiters, nach dem Einzug der Grünen in den Rat eine neue Qualität bekommen. Es wurden v.a. im Planungs-, aber auch im Sozial- und Umweltausschuß Fragen und Probleme angesprochen, die weiterführende Diskussionen erforderten, als nur eine Vorlage abzusegnen. Auch mußte sich die Verwaltung viel öfter kritischen Fragen stellen, was teilweise zu einer aggressiven Atmosphäre führte, denn das Engagement der Grünen wurde als Wichtigtuerei, Effekthascherei und Undankbarkeit angesehen. Die ungewohnte Herausforderung zur Diskussion wurde mit Unverständnis quittiert oder mit den der Mehrheit zur Verfügung stehenden

122 Befragter, zitiert in Derlien u.a. 1976, S. 66

123 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 125

124 Derlien u.a. 1976, S. 74

125 in Derlien u.a. 1976, S. 74

Machtmitteln abgeschmettert. Die Ablehnung der Verwaltung war nicht ganz so massiv, da fachlich hilfreiche Anregungen durchaus geschätzt wurden. Wenn von einem Stadtdirektor die Anträge der Grünen torpediert wurden (Weigerung, zu den Themen Vorlagen zu erstellen), so hauptsächlich aus dem Motiv heraus, bei der Mehrheitsfraktion Pluspunkte zu sammeln.

Nach dem Niedersächsischen Schulgesetz müssen die Kommunen als Schulträger Schulausschüsse nach besonderen Vorschriften bilden.¹²⁶ Dieses ist der einzige Ausschuß in Niedersachsen, der durch Gesetz vorgegeben wird. Ansonsten kann der Rat "zur Vorbereitung seiner Beschlüsse aus seiner Mitte Ausschüsse bilden."¹²⁷

Tabelle 1: Beschlüsse in den Fachausschüssen, nach Sachgebieten								
insgesamt		(100%)	davon					
			Einstimmig %		Enthaltung %		Gegenst. %	
Planung	I	1034	725	70,11	199	19,24	110	10,63
	II	834	543	65,10	108	12,94	183	21,94
Bau und Verkehr	I	278	168	60,43	37	13,30	73	26,25
	II	165	105	63,63	27	16,36	33	20,00
Umwelt	I	9	6	66,66	1	11,11	2	22,22
	II	24	8	33,33	3	12,50	13	54,16
Soziales	I	25	12	48,00	5	20,00	8	32,00
	II	55	22	40,00	13	23,63	20	36,36
Schule	I	61	32	52,45	10	16,39	19	31,14
	II	56	33	58,92	8	14,28	15	26,78
Sport	I	50	28	56,00	9	18,00	13	26,00
	II	58	24	41,37	16	27,58	18	31,03
Kultur u. Jugend	I	107	57	53,27	19	17,75	32	29,90
	II	169	87	51,47	25	14,79	57	33,72
Markt	I	33	23	69,69	4	12,12	6	18,18
	II	39	22	56,41	3	7,69	14	35,89
Sanierung (ab 1990)		112	75	66,96	11	9,82	26	23,21
I = 1981-86		1597	1051	65,81	284	17,78	263	16,46
II = 1986-91		1512	919	60,78	214	14,15	379	25,06
		3109	1970	63,36	498	16,01	642	20,64

126 NSCHG 1980, § 90; NSCHG 1993, § 110

127 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO), § 51, Abs.1

In der ersten Ratsperiode 1981-1986 hatte Cloppenburg 7 Fachausschüsse für: 1. Planung, 2. Bau und Verkehr, 3. Kultur, Jugend, Sport, 4. Soziales und Umwelt, 5. Markt, 6. Schule und 7. Umlegung. Der Antrag der SPD, einen Finanz- und Wirtschaftsausschuß einzurichten, wurde sowohl für die Ratsperiode 81-86 als auch für die Periode 86-91 abgelehnt. In der zweiten Periode gab es Änderungen der fachlichen Zuordnungen zwischen den Ausschüssen. Der Bereich Sport wurde dem Schulausschuß angegliedert, Umwelt kam zu Planung und soziale Angelegenheiten wurden mit denen von Kultur und Jugend beraten. Im Jahre 1990 kam dann noch der Sanierungsausschuß hinzu.

3.3.5.1 Der Ausschuß für Planung

"Der Planungsausschuß befaßt sich mit bauplanerischen Problemen im Zusammenhang mit Bauvorhaben, d.h. mit Bebauungsplänen und allen damit unmittelbar verbundenen Angelegenheiten. Er beschäftigt sich nicht mit der Durchführung der Bauvorhaben, sondern nur mit der vorbereitenden Planung."¹²⁸

Allein schon die Anzahl der Beschlüsse, die in diesem Ausschuß zu treffen waren, zeigt, daß dort die meiste Arbeit anfällt. 69 mal wurde als Planungsausschuß (887 Seiten Protokoll) und 16 mal als Planungs- und Umweltausschuß (242 Seiten Protokoll) getagt. Die Nachbereitung der Sitzung (Protokolle lesen) ist zeitlich nicht zu vergleichen mit deren Vorbereitung. Bei dem Studium der Vorlagen kommt es manchmal auf einen Begriff an (z.B. allgemeines oder reines Wohngebiet, privates oder öffentliches Grün, Spielplatz oder Spielachse, Hausgruppe oder Reihenhaus usw.) oder eine Zahl (Wendehammer 14 oder 16 m Durchmesser, Grundflächenzahl 0,4 oder 0,2, Dachneigung 30 oder 45 Grad, Verkehrsfläche 5m oder 5,50m usw.). Die Bürger verlangen, daß ihre Anregungen und Bedenken genau gelesen und geprüft werden, und sie kontrollieren diese Arbeit, indem sie die Diskussionen im Fachausschuß als Zuschauer kritisch verfolgen.

So mußte ein Mitglied des Planungsausschusses in 10 Jahren bewältigen: Vorlagen zu Bebauungsplänen: 2.787 Seiten, zum Flächennutzungsplan: 220 Seiten (dazu noch den Erläuterungsbericht von 101 Seiten; die Vorlage 998/Auslegungsbeschuß umfaßte 56 Seiten plus 26 Seiten Anhörung der Ortsvorsteher; die Vorlage 998a/Feststellungsbeschuß umfaßte 61 Seiten),

¹²⁸ Protokoll, Planungsausschuß vom 1.9.1987, Anlage 1

der Landschaftsplan hat 96 Seiten plus 11 Seiten Vorlage, Vorlagen zur Sanierung eines Gewerbestandortes (Kalkhoff): 171 Seiten, Sport- und Freizeitstättenentwicklungsplan: 46 Seiten, Dorferneuerung Bethen 75 Seiten und noch 272 Seiten Vorlagen zu den anderen im Ausschuß zu behandelnden Themen. Addiert man die Seiten beschriebenes Papier, die ein Mitglied des Planungsausschusses in 10 Jahren bewältigen muß, so kommt man auf eine Zahl von 5.051. Das heißt pro Jahr gut 500 Seiten. Hinzu kommen natürlich noch die schriftlichen Informationen aus den anderen Ausschüssen und dem Rat, die, wenn das Ratsmitglied mitreden will, auch gelesen sein sollen.

Das Studium der Vorlagen und Protokolle muß in der Freizeit erfolgen. Nicht alle Ratsmitglieder können oder wollen solch eine Papierflut bearbeiten. Es muß aber aus jeder Fraktion zumindest einer da sein, bei dem man sich darauf verlassen kann, daß er vorbereitet ist. Einige geben dies auch ganz offen zu. Insofern ist es leichter, in großen Fraktionen zu sitzen, da die Arbeit sich dann besser verteilen läßt.

Die Hauptarbeit erfolgt dann in den Sitzungen. In Cloppenburg beginnen die Sitzungen der Fachausschüsse in der Regel um 17 Uhr und enden nach 1 bis 3 Stunden. Die Sitzungen des Planungsausschusses enden im allgemeinen um 20 Uhr. Wenn die Sitzung länger dauert, kann es passieren, daß der Ausschuß nicht mehr beschlußfähig ist, denn es kommt immer wieder vor, daß Ratsmitglieder die Sitzung eher verlassen, weil sie aufgrund ihrer Position in Vereinen und Verbänden um 20 Uhr einen neuen Termin haben oder andere Termine, wie z.B. Chorgesang, ihnen wichtiger sind.

Gerade im Planungsausschuß kommt es trotzdem häufiger vor, daß eine Sitzung die 20 Uhr Grenze überschreitet. So dauerte die Sitzung am 27.6.89 z.B. von 17 Uhr bis 21 Uhr 42. Es gab 8 Tagesordnungspunkte im öffentlichen und 3 im vertraulichen Teil. Neben zwei Bebauungsplänen wurde im öffentlichen Teil ein Rahmenplan von einer Planerin aus Oldenburg vorgestellt, und zwei Tagesordnungspunkte betrafen die Innenstadtsanierung, zu der ein Herr von der NILEG einen Vortrag hielt. Im Februar 1990 konnte eine Sitzung nur deshalb um 20 Uhr 14 beendet werden, weil 3 Tagesordnungspunkte abgesetzt wurden. Die Absetzung von Tagesordnungspunkten ist besonders für Zuschauer ärgerlich. Daher forderte in der Sitzung am 13.2.90 ein Ratsherr der CDU, die Tagesordnung zukünftig so zu straffen, daß eine vollständige Beratung ohne Absetzung von Tagesordnungspunkten möglich sei. Diese Forderung

konnte nicht ganz erfüllt werden. Am 18.6.91 wurde eine Sitzung um 20 Uhr 05 unterbrochen und am 20.6. weitergeführt (von 17 Uhr bis 20 Uhr 25). Wenn man bedenkt, daß die meisten Ratsmitglieder zu Beginn der Sitzung schon einen Arbeitstag hinter sich haben, so wird einem klar, daß dieser zusätzliche Einsatz für viele eine körperliche und geistige Strapaze ist.

Worüber wird nun im Planungsausschuß beraten? Der Schwerpunkt liegt eindeutig bei der Bauleitplanung. In der ersten Sitzung des neuen Planungsausschusses am 25.11.86 gab der Vorsitzende zur Verdeutlichung des Verfahrens bei der Bauleitplanung eine kurze Erläuterung.¹²⁹ Danach ging es gleich zur Sache. Für neue Ratsmitglieder gilt "learning by doing".

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, sich die Arbeitsgrundlagen des Planungsausschusses, das Baugesetzbuch, anzueignen: 1. "Alte Hasen" aus der Fraktion geben Privatlektionen. Das ist die vorherrschende Methode. Nachteil: Altgewohntes wird weitertradiert, Neuerungen werden nicht zur Kenntnis genommen. 2. Besuch von Seminaren zu der Thematik. Nachteil: hoher Aufwand von Zeit. 3. Eigenstudium mit Nachfrage bei den Fachleuten der Verwaltung. Nachteil: Überforderung durch Fachsprache der Gesetzestexte; Nachfragen als Zeichen eigener Unkenntnis. Es kommt nicht selten vor, daß Mitglieder des Planungsausschusses jahrelang mitentscheiden, ohne über fachliche Grundlagen zu verfügen. Auf einer Fortbildung für Kommunalpolitiker mußte eine Dame, die schon 15 Jahre lang Vorsitzende eines Planungsausschusses war, zugeben, die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB nicht zu kennen. Die Verwaltung hat von sich aus geringes Interesse daran, die Mitglieder des Fachausschusses aufzuklären.

¹²⁹ Diese Belehrung über das Ablaufverfahren kann dann im Protokoll vom 25.11.1986 nachgelesen werden:

1. Aufstellungsbeschluß gemäß § 2 Abs. 1 BBauG
2. frühzeitige Bürgerbeteiligung gemäß § 2a Abs. 2 BBauG
3. Beteiligung der Träger öffentlicher Belange gemäß § 2 Abs. 5 BBauG
4. Beratung der Abwägung der Bedenken und Anregungen und Auslegungsbeschluß gemäß § 2a Abs. 6 BBauG
5. öffentliche Auslegung des Bebauungsplanes für einen Monat sowie Benachrichtigung der Träger öffentlicher Belange gemäß § 2a Abs. 4 BBauG
6. Abwägung der während der öffentlichen Auslegung vorgebrachten Bedenken und Anregungen und Satzungsbeschluß gemäß § 10 BBauG
7. Genehmigung durch den Landkreis Cloppenburg gemäß § 11 BBauG
8. Bekanntmachung der Genehmigung in der örtlichen Presse und im Amtsblatt gemäß § 12 BBauG

Die Beratung von Bedenken und Anregungen bei Bebauungs- und Flächennutzungsplänen (Abwägung) erfolgt ausschließlich im Planungsausschuß. Beispiel: Zu einem Bebauungsplan werden im Schnitt 10 bis 40 Bedenken und Anregungen gegeben, die einzeln beraten und abgestimmt werden müssen. Das ergibt 10 bis 40 Einzelbeschlüsse. Danach wird der Gesamtplan abgestimmt. Das ergibt dann nur einen Beschluß. Nur der Gesamtbeschluß wird zum Verwaltungsausschuß und letztlich zum Rat weitergeleitet. Bei besonders strittigen Punkten wird ein Einzelbeschluß noch einmal im Verwaltungsausschuß oder im Rat abgestimmt. Das ist aber die Ausnahme. Insofern kann man sagen, daß für die Einzelbeschlüsse der Abwägung der Planungsausschuß de facto ein beschließender Ausschuß ist. Von den insgesamt im Planungsausschuß gefaßten Beschlüssen (1868) waren 943 Abwägungsbeschlüsse (= 50,48%). Allein schon diese Tatsache gibt dem Planungsausschuß ein großes politisches Gewicht.

Bei mancher Diskussion um einzelne Abwägungsbeschlüsse prallen die unterschiedlichen Interessen hart aufeinander, wie z.B. im Konflikt um die Berücksichtigung von Interessen der Wohnbevölkerung und von Gewerbetreibenden. Da schon aufgrund der Gewerbesteuer den Interessen der Gewerbetreibenden, in der Kommunalpolitik quasi eine "natürliche" Priorität eingeräumt worden ist,¹³⁰ kann es ein altgedienter (über 20 Jahre) Kommunalpolitiker nicht fassen, daß seine Kollegen im Planungsausschuß es wagen, z.B. die Bedürfnisse der Anwohner auf Nachtruhe als zumindest gleichrangig zu behandeln.¹³¹ Er bezeichnete einen Planungsausschuß, der solch eine Diskussion führt, als "Kinderbewahranstalt": "Die Diskussion und Argumentation im Planungsausschuß der Stadt bezeichnete in der letzten Sitzung dieses Gremiums der CDU-Ratsherr (...) als eine auf der geistigen Ebenen einer Kinderbewahranstalt liegend. Dem CDU-Kommunalpolitiker war der 'Kragen geplatzt', als in der Diskussion um die Bestandssicherung eines Cloppenburg Betriebes von einem SPD-Mitglied die Frage in die Diskussion geworfen wurde, ob nicht die Möglichkeit bestehe, den Arbeitsbeginn in diesem Betrieb auf 8 Uhr morgens durch die Gewerbeaufsicht festsetzen zu lassen. Dadurch könne die Nachtruhe der Bürger im angrenzenden Bereich 'gesichert' werden. Dieser Eingriff in die Entscheidungsbefugnisse eines Unternehmens ging dem CDU-Ratsherrn zu weit. Betriebsinhaber, so wetterte er, sind keine

130 vgl. Rudzio 1977, S. 82

131 Planungsausschuß vom 15. 2. 1988

Beamten. Sie müssen das Geld verdienen, daß die Beamten (er sprach damit die Stellung seines SPD-Kontrahenten im Öffentlichen Dienst an) jeden Monat bekommen. Schließlich lebe die Stadt, so (...), zu einem Teil von der Gewerbesteuer. Und denjenigen, die sie zu zahlen haben, dürfe man keine Fessel anlegen, die die betriebliche Entwicklung einengen."¹³² Das Beispiel zeigt die politische Brisanz eines scheinbar nebensächlichen Abwägungsbeschlusses. In diesem Fall liefen die Abwägungsbeschlüsse zu den Stichworten: Verkehrliche Erschließung/Anbindung an übergeordnete Straßen und Festsetzung des Einfahrtsbereiches.¹³³

Auch im Planungsausschuß zeigt sich die Ortsteillobbyarbeit von Ratsmitgliedern. Hier geht es nicht um Zuschüsse, sondern meist um Baumöglichkeiten. Bei der Beratung zu einem Bebauungsplan aus dem Ortsteil Bethen heißt es: "Ratsherr (CDU) regte im Auftrage von Ratsherrn (CDU - wohnt in Bethen, fehlt in der Sitzung) an, zwei zusätzliche Bauplätze an der rechten Seite der Straße für eine Wohnbebauung vorzusehen, damit der Grundstückseigentümer, der durch den Ausbau der Straße finanziell am stärksten belastet würde, einen gewissen Ausgleich erhält. Der Ausschuß bat die Verwaltung zu prüfen, ob beidseitig der Straße die Ausweisung von zusätzlichen Bauplätzen möglich ist."¹³⁴ Die Verwaltung steht nun vor der Aufgabe, individuelle Interessen in städtebauliche umzuwandeln oder sie in Gesichtspunkte der Dorferneuerung zu kleiden.

Im vertraulichen Teil der Sitzung des Planungsausschusses werden Bauanträge und Bauvoranfragen behandelt (20,71% aller Beschlüsse des Planungsausschusses). Für viele Kommunalpolitiker (v.a. ältere) ist das neben den Grundstücksangelegenheiten der interessanteste Tagesordnungspunkt. Da geht es nicht um theoretische Fragen oder Zukunftsplanungen, sondern um konkrete Projekte von bekannten und unbekanntenen Personen oder Institutionen. Vorgestellt werden die Projekte, bei denen die Stadt ihre Einwilligung (Einvernehmen) geben muß.

In jeder Ratsperiode wurde genau festgelegt, welche Bauanträge zur Erklärung des Einvernehmens dem Fachausschuß bzw. dem Verwaltungsausschuß vorzulegen sind und welche vom Stadtdirektor als

132 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 2. 1988

133 vgl. Protokoll Planungsausschuß vom 15. 2. 1988

134 Protokoll Planungsausschuß vom 1. 3. 1988

Geschäft der laufenden Verwaltung zu erledigen sind.¹³⁵ So sollen u.a. dem Ausschuß vorgelegt werden: Ablehnungen; Baugesuche, die zur Sicherung der Bauleitplanung zurückgestellt oder derzeit durch eine Veränderungssperre ausgeschlossen werden können; Baugesuche, die möglicherweise Konflikte auslösen, und Baugesuche, die städtebaulich besonders auffällig sind. Bei der Diskussion der Fälle, die dem Ausschuß vorzulegen sind, gab es harte Auseinandersetzungen zwischen Verwaltung und Ausschußmitgliedern mit dem Ergebnis, daß die Seite des Rates sich noch erhebliche Mitspracherechte gesichert hat. Eine Umfrage zur Einvernehmenserteilung (Tab. 2, Stand 1984) macht die relativ starke Stellung von Fachausschuß und Verwaltungsausschuß gegenüber der Verwaltung im Vergleich zu anderen Gemeinden deutlich.

Tabelle 2: Umfrage Einvernehmenserteilung/Zustimmung, Stand: Januar 1984													
Quelle: Stadtplanungsamt (Anlage zum Protokoll)													
Bundesbaugesetz (§)													
VA/Fachausschuß							Verwaltung						
30	33	34	31	35	35	19	30	33	34	31	35	35	19
			(2)	(1)	(2)					(2)	(1)	(2)	
Vechta							x	x	x	x	x	x	x
Lohne							x	x	x	x	x	x	x
Friesoythe							x	x	x	x	x	x	x
Dinklage			x				x	x	x		x	x	x
Essen (Old.)			x	x	x	x	x	x	x				x
Cloppenburg	x	x	x	x	x	x	x						x

Die Dauer der Diskussion dieses Tagesordnungspunktes ist nie vorher zu kalkulieren, da Anzahl und Konfliktrichtigkeit der vorzulegenden Fälle im voraus nicht bekannt sind. So kann es passieren, daß der vertrauliche Teil sich wegen zwei Bauanträgen noch über eine Stunde hinzieht.

Tabelle 3: Bauanträge und Bauvoranfragen im Planungsausschuß							
	total-100%	einstimmig-%		Enthaltung-%		Gegenst.-%	
1981-86	162	109	67,28	34	20,98	19	11,72
1986-91	225	176	78,22	25	11,11	24	10,66
	387	285	72,75	59	16,04	43	11,19

135 für die erste Periode: Vorlage 1287; für die zweite Periode: Vorlage 145/86

Die Einvernehmenserteilung wird von der Verwaltung unter Zugrundelegung der rechtlichen Vorschriften¹³⁶ geprüft und zu einem Vorschlag verarbeitet. Wie aus der Tab. 3 zu entnehmen ist, werden zwar die meisten Vorschläge einstimmig akzeptiert, aber der Prozentsatz der Enthaltungen und Gegenstimmen zeigt, daß gesetzliche Vorgaben nicht kritiklos übernommen werden und daß es auch immer noch Entscheidungsspielräume gibt.

Außer den Bauanträgen und Bauvoranfragen wurden im vertraulichen Teil des Planungsausschusses noch folgende Themen behandelt: Anträge von Privatpersonen auf Änderung eines Bebauungsplanes (von 11 Anträgen wurden 3 angenommen), Vergaben an Planungsbüros, Dorferneuerung, Vorstellung eines Investitionsprojektes (Stadthalle), Planfeststellung einer Bundesstraße, Vergabe von Planungsleistungen für ein neues städtebauliches Konzept als Rahmenplan, Vortrag von drei Herren der IHK zum Thema großflächige Einzelhandelsbetriebe, Vorstellung von acht Interessenten für ein Gewerbegrundstück, Verlegung einer Straße, Verfahrensstand im Umlegungsverfahren, Reihenfolge für die Bearbeitung von Bebauungsplänen, Kostenübersicht und -entwicklung eines Modellvorhabens für ökologisches Bauen.

Neben dem Schutz privater Interessen galt der vertrauliche Teil des Planungsausschusses auch als Vorbereitungsforum für neue städtebauliche Ideen und Entwicklungen. Die Rechtfertigung für die Vertraulichkeit war leicht gegeben: Änderungen haben auch Auswirkungen auf die Grundstückspreise. Von den Ratsmitgliedern wurde die Vertraulichkeit oft dankbar angenommen (teilweise sogar gefordert), da die Abwesenheit von Zuschauern und Presse eine freie Diskussion erlaubte, ohne sich vor Zuschauern rechtfertigen zu müssen (Fensterreden) oder in der Presse zitiert zu werden.

Im Vergleich zu den anderen Fachausschüssen gab es im Planungsausschuß den höchsten Prozentsatz an einstimmig gefaßten Beschlüssen und den niedrigsten Prozentsatz von Beschlüssen mit Gegenstimmen (vgl. Tab. 1). Eine mögliche Erklärung für diese Tatsache wäre die professionell gute Vor- und Zusammenarbeit des Planungsamtes mit dem Ausschuß und des-

136 Bundesbaugesetz (BBauG)
Baugesetzbuch (BauGB)
Baunutzungsverordnung (BauNVO)
Bundesimmissionsschutzgesetz (BIMSch)

sen Vorsitzenden und der durch die Vorlagenflut auferlegte Zwang für die Ratsmitglieder, wie ein Profi zu arbeiten. Die Diskussionen im Ausschuß waren zwar teilweise heftig und kontrovers, aber immer an der Sache orientiert.

3.3.5.2 Der Sozial- und Umweltausschuß

"Als zu Beginn der Legislaturperiode 1981 der Cloppenburger Rat einen Ausschuß für Soziales und Umwelt ins Leben rief, erfolgte das sicherlich auch im Hinblick darauf, daß die Grünen mit Fraktionsstärke zum ersten Mal im Rat der Stadt vertreten waren."¹³⁷ Dieser Ausschuß war aber dann der unbeliebteste. Das zeigte sich u.a. daran, daß die SPD (!) im Zugriffsverfahren nach d'Hondt sich 1986 von den zwei noch zu vergebenden Ausschußvorsitzen den Marktausschuß aussuchte und den Sozial- und Umweltausschuß der CDU überließ.

Fünf Jahre lang (von 1981 - 1986) hat die SPD sich mit dem Vorsitz des Sozial- und Umweltausschusses herumgequält. Ein wesentlicher Grund für die Hintanstellung dieses Ausschusses war das Verhalten des damaligen Stadtdirektors, für den sowohl soziale als auch Umweltthemen wenig attraktiv waren. So mußte die Ausschußvorsitzende der SPD (als Ratsneuling mit der Position überfordert) regelrecht um Sitzungstermine für ihren Ausschuß betteln. Im Protokoll der Sitzung vom 10.5.83 finden wir die Anmerkung: "Die Vorsitzende wies den Stadtdirektor darauf hin, demnächst die Sitzungstermine kurzfristiger zu ermöglichen." Die gleiche Bitte erfolgte schon in der vorangehenden Sitzung am 25.11.82. Auf die nächste Sitzung mußte dann allerdings nur noch drei Monate gewartet werden.

Nachlässigkeiten bei der Verschickung der Einladungen erlaubte sich die Verwaltung nur bei diesem Ausschuß. Im Protokoll vom 10.5.83 heißt es dazu: "Vor Eintritt in die Tagesordnung stellte Herr W. die Nichteinhaltung der Ladungsfrist bei der Einladung der beratenden, nicht stimmberechtigten Mitglieder fest. Da jedoch niemand die Verletzung rügte und alle anwesend waren, stellte die Vorsitzende die Beschlußfähigkeit fest."

Themen aus dem Umweltbereich wurden v.a. von den Grünen in den Ausschuß eingebracht. Am 13.1.1984 beantragen sie, folgende Themen im Sozial- und Umweltausschuß zu beraten: Situation auf der Kläranlage

137 Münsterländische Tageszeitung vom 12. 5. 1984

("Grüne: Sorge um Kläranlage, Drei Anträge an Ausschuß für Soziales und Umwelt gestellt"¹³⁸), Lärmbelästigung durch Straßenreinigung und Bepflanzung und Säuberung des Bürgermeister-Heukamp-Parkplatzes. Die beiden letzten Themen werden dann aber im Bau- und Verkehrsausschuß beraten.¹³⁹ Das Thema Kläranlage kommt auch nicht auf die Tagesordnung des Sozial- und Umweltausschusses. Der Stadtdirektor weigerte sich, Vorlagen zu diesen Themen von seiner Verwaltung anfertigen zu lassen. Er begründet das damit, "daß er keine Veranlassung gesehen habe, Vorlagen zu fertigen, da die Themen wenig Substanz enthielten und keine Beschlüsse vorbereitet werden müßten."¹⁴⁰

In der Sitzung am 20.9.84 gab es nur eine Vorlage. Bei allen anderen Themen hielt die Verwaltung es nicht für nötig, Vorlagen zu erstellen, um so ihre Mißachtung oder Geringschätzung zum Ausdruck zu bringen. Auf der Tagesordnung dieser Sitzung gab es folgende Punkte:

1. Genehmigung der Niederschrift
2. Antrag des Malteser Hilfsdienstes e.V. auf Kostenzuschuß für die Beschaffung eines PKWs (Vorlage Nr. 149/84)
3. Seniorenbetreuung in Cloppenburg (ohne Vorlage)
4. Parkplatzsituation für Behinderte (ohne Vorlage)
5. Bürgersteigbreiten für Rollstuhlfahrer (ohne Vorlage)
6. Ausbildungssituation im Jahre 1984 (ohne Vorlage)
7. Kommunale Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Baumbestandes in Cloppenburg (Aufforstung der im Landschaftsplan ausgewiesenen Flächen) (ohne Vorlage)
8. Wasserkontrolle der Haushalte, die nicht an das zentrale Wasserversorgungssystem angeschlossen sind (ohne Vorlage)
9. Verschiedenes
 - a) Mitteilungen der Verwaltung
 - b) Anfragen der Ausschußmitglieder

In keinem anderen Ausschuß hat sich die Verwaltung solch eine Vorgehensweise erlaubt. Neben der Abwertung von sozialen und Umweltthemen

138 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 1. 1984

139 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 2. 1988: "Eine Bepflanzung soll Auflockerung bringen" und vom 15. 2. 1988: "Lärm und Straßenreinigung"

140 Protokoll Sozial- und Umweltausschuß vom 20.9.84

war das auch eine Desavouierung von SPD und Grünen, denn die Vorschläge stammten aus den Oppositionsfraktionen.

Zu Beginn der Sitzung am 20.9.84 gab die Vorsitzende folgende Erklärung ab: "Seit ca. 1 Jahr habe ich den Vorsitz dieses Ausschusses. Wie Sie alle wissen, ist unsere Arbeit oftmals unbefriedigend, da von den Ausschußmitgliedern bzw. Fraktionen gestellte Anträge nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden und somit keine Empfehlung an den Rat erfolgen kann. Um jedoch den Belangen bzw. den Anträgen und deren Problematik in diesem Ausschuß - und somit im Rat der Stadt Cloppenburg - gerecht zu werden, muß dringend eine Änderung in der Praxis der Aufstellung der jeweiligen Tagesordnung sowie der Häufigkeit der Ausschußsitzungen erfolgen. Hierzu ist ein absolutes Umdenken von Seiten der Verwaltung nötig, um diese unbefriedigende Situation zu beenden. Ich gehe davon aus, daß Sie, meine Herren, meine Ausführungen in diesem Sinne unterstützen."¹⁴¹

Die Antwort des Stadtdirektors darauf: "Sitzungen sollten nur einberufen werden, wenn ein Bedürfnis hierzu bestehe. Andernfalls sei der Kostenaufwand unverträglich."¹⁴² Die Argumentation des Stadtdirektors wurde in einem Kommentar in der Lokalpresse noch bekräftigt: "Es ist inzwischen, wie die Tagesordnung der letzten Sitzung dieses Fachgremiums zeigte, immer schwieriger geworden, entsprechende Themen zu finden, die eine Beratung notwendig machen und die auch Beschlußvorlagen und -empfehlungen für den Rat enthalten."¹⁴³ Die gut zweistündige Sitzung wurde dann von dem Lokalredakteur so kommentiert: "Es wurde schließlich aber eine Sitzung, in der kaum etwas gesagt wurde, was die Einberufung des Gremiums gerechtfertigt hätte, abgesehen von einem Zuschuß in Höhe von 2.000 Mark für den Malteser Hilfsdienst für die Anschaffung eines neuen Transportwagens für Essen auf Rädern."¹⁴⁴

Bei den Themen "ohne Substanz" handelt es sich u.a. um die Analyse und Feststellung des Nitratgehaltes bei Brunnenversorgung (TOP 8). In vielen Hausbrunnen auf dem Gemeindegebiet war die Nitratbelastung durch Überdüngung mit Gülle gefährlich angestiegen ("Alarmierende Nitratwerte

141 Als Anlage zum Protokoll vom 20.9.84

142 Protokoll Sozial- und Umweltausschuß vom 20.9.84

143 Münsterländische Tageszeitung vom 22.9.84

144 Münsterländische Tageszeitung vom 22.9.84

im Wasser"¹⁴⁵). Einzelne Untersuchungsergebnisse wollte man mit dem Hinweis auf Datenschutz nicht veröffentlichen. In zahlreichen Fällen wurden jedoch die Privatbrunnen vom Landkreis geschlossen und ein Anschluß an die öffentliche Wasserversorgung angeordnet.

Die Thematisierung dieser Problematik im Fachausschuß durch die Grünen wurde auch von der Presse als unnötig angesehen: "Seit einiger Zeit wird immer wieder (gesteuert) darauf hingewiesen, wie gefährlich solche 'Brunnenversorgung' sein kann (...) Exakte Zahlen, wieviele Brunnen verseucht sind (oder verseucht sein sollen) und wie hoch die Nitratbelastung ist, hat es bisher in keiner offiziellen Veröffentlichung gegeben. Es gab immer wieder nur theoretische Darstellungen, so daß oft der Anschein entstand, daß 'gesteuerte Angst' verbreitet wurde."¹⁴⁶ Nicht die Tatsache der Brunnenvergiftung ist skandalös, sondern deren Thematisierung. Die CDU-Mitglieder ließen die Ausschußvorsitzende (das zweite SPD-Ausschußmitglied fehlte) und den Vertreter der Grünen im Regen stehen. Sie hielten die Forderung nach genereller Wasseruntersuchung für überzogen. "Ein solches Vorgehen wurde von der Mehrheit des Ausschusses nicht für notwendig gehalten."¹⁴⁷ Ihre Zurückhaltung für Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge der Bevölkerung rechtfertigten sie mit dem Freiheitspostulat. "Die Mehrheit im Ausschuß vertrat die Meinung, daß man es dem einzelnen Bürger überlassen sollte, was er tun wolle oder nicht. Man sollte keine Maßnahmen treffen, die den Bürger reglementieren."¹⁴⁸

In der vorangehenden Sitzung am 11.4.84 gab es keinen einzigen Beschluß. Neben zwei Berichten (Seniorenbetreuung, DDR-Besucher) gab es nur noch eine Anfrage der Grünen. Unter Punkt Verschiedenes sprach die Vorsitzende "das Thema Tagesordnung und Häufigkeit der Sitzungen an. In der Diskussion wurde deutlich, daß nach wie vor Schwierigkeiten und verschiedene Auffassungen in der Frage der Zuordnung der Themen zu den einzelnen Ausschüssen bestehen und sich immer wieder Überschneidungen ergeben, die sich z.T. nicht vermeiden lassen. Man war der Meinung, daß es notwendig sei, die Kombination dieses Ausschusses zu überdenken."¹⁴⁹

145 Münsterländische Tageszeitung vom 10. 6. 1982

146 Münsterländische Tageszeitung vom 2.10.84

147 Münsterländische Tageszeitung vom 2.10.84

148 Münsterländische Tageszeitung vom 2.10.84

149 Protokoll Sozial- und Umweltausschuß vom 11.4.84

Eine Teilung des Ausschusses wurde auch von dem Lokalreporter in seinem Kommentar "Um Z(w)itterstellung"¹⁵⁰ und von den Grünen ("Mit Teilung einverstanden"¹⁵¹) unterstützt. Aber erst im Jahre 1990 wurden die Umweltthemen dem Planungsausschuß zugeordnet.

Das hatte zur Folge, daß für diese Themen wegen der oben geschilderten inhaltlichen und zeitlichen Belastungen des Planungsausschusses kaum Zeit war. Zudem kamen sie oft an das Ende der Tagesordnung, wo das Interesse und Engagement nachläßt. So ist auch ein Antrag der Grünen zu verstehen, zu Beginn der Tagesordnung ein Umweltthema zu behandeln. Das wurde dann ein- oder zweimal gemacht, und dann verfiel man wieder in den gewohnten Trott.

Als 1986 der Ausschuß gezwungenermaßen an die CDU fiel, nahmen die Reibereien wegen Tagesordnung und Sitzungshäufigkeit ab. Alle Themen, bei denen man 1984 keine Vorlage machen wollte, haben sich im Laufe der Jahre als wichtig herausgestellt. So hat z.B. die Seniorenbetreuung heute einen zentralen Platz im kulturellen und sozialen Sektor der Kommunalpolitik Cloppenburgs, den die CDU als besonders erfolgreich in ihren Wahlkämpfen herausstellt.

Nach der Beschreibung dieses Ausschusses ist es nicht verwunderlich, daß es hier den geringsten Prozentsatz einstimmiger Beschlüsse und den höchsten Prozentsatz von Beschlüssen mit Nein-Stimmen gab.

3.3.5.3 Der Bau- und Verkehrsausschuß

"Der Bau- und Verkehrsausschuß befaßt sich mit Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit der Planung für die Durchführung städtischer Bauvorhaben stehen, d.h. mit dem Ausbau oder Umbau städtischer baulicher Anlagen, mit Veränderungssperren und ähnlichen Problemen."¹⁵² Neben dem Planungsausschuß gehört dieser Ausschuß zu den Klassikern der Kommunalausschüsse. Gemeindliche Investitionsprojekte (hier: v.a. Kläranlage) und Verkehrsfragen (hier: v.a. Straßenbau und deren Abrechnung, später Fragen der Verkehrsberuhigung) interessieren Kommunalpolitiker nach wie vor besonders.

150 Münsterländische Tageszeitung vom 12. 5. 1984

151 Münsterländische Tageszeitung vom 25. 5. 1984

152 Protokoll Planungsausschuß vom 1. 9. 1988, Anlage 1

Dieser Ausschuß ist ein typischer Männerausschuß, auch in Cloppenburg, während sich die wenigen Frauen eher im Sozial-, Familien-, Kultur-, Jugend- und Schulausschuß wiederfinden. Von der Anzahl der Beschlüsse kommt dieser Ausschuß nach dem Planungsausschuß, allerdings mit erheblichem Abstand. Bei dem Prozentsatz der einstimmig gefaßten Beschlüsse liegt der Bau- und Verkehrsausschuß mit 62,03% gleichauf mit dem Marktausschuß mit 63,05%. Das Konfliktpotential lag beim Marktausschuß jedoch mit 27,03% höher als im Bau- und Verkehrsausschuß mit 23,12% Anteil von Beschlüssen mit Gegenstimmen. Der Sanierungsausschuß liegt mit seinen Zahlen etwa auf der gleichen Ebene wie der Bau- und Verkehrsausschuß, der Beobachtungszeitraum ist allerdings nicht vergleichbar (Bau- und Verkehrsausschuß - 10 Jahre, Sanierungsausschuß - 1 Jahr).

Im Vergleich zu anderen Ausschüssen wird in diesem Ausschuß am meisten bereist und besichtigt. In der Regel bereist der Ausschuß jährlich das Stadtgebiet, um den Zustand der Straßen zu begutachten, damit die Mittel zur Bekämpfung der Frostschäden in der richtigen Priorität ausgegeben werden. Die Haushaltspositionen zur Beseitigung der Frostschäden (beim Landkreis heißt diese Position "Verschleißdeckenprogramm") sind immer relativ hoch, denn der Zustand der Straßen ist für Kommunalpolitiker ein Herzensanliegen. Daran zu rütteln, käme dem Bruch eines Tabus gleich. Erst aufgrund der Sparzwänge des Jahres 1995 werden auch diese Positionen betroffen.

Mit Beginn der 90er Jahre wird den Radwegen mehr Aufmerksamkeit und Fürsorge zugewandt. So erfolgte z.B. am 7.6.1990 vor der Sitzung eine Besichtigung von Radwegen mit dem Fahrrad (mit Foto in der Presse). Die Sitzung fand dann auf dem Hof eines Landwirts (Ratsmitglied) statt. Im Laufe der 80er Jahre wurde der Straßenbau und -ausbau immer mehr problematisiert. Während noch in den 70er Jahren z.T. 6 m breite Fahrbahnen (plus beidseitiger Gehwege und Parkstreifen) in Wohngebiete gelegt wurden, melden sich jetzt die Betroffenen immer lauter zu Wort. Anliegerversammlungen zu Ausbauplänen waren meist sehr konfliktgeladen. Danach gab es dann oft noch Ärger mit den Abrechnungen der Erschließungsanlagen, der dann gerichtlich ausgefochten werden mußte. Das ruhige Leben als Mitglied des Bau- und Verkehrsausschusses war vorbei. Als Ergebnis dieser Auseinandersetzungen plante man in Neubaugebieten grundsätzlich nur noch verkehrsberuhigt (wobei es wegen der Ausbauplanvarianten noch zu Auseinandersetzungen kam, aber in ent-

schärfter Form), und den Ärger bei den Abrechnungen der Erschließungsbeiträge ersparte man sich dadurch, daß nach Möglichkeit voll erschlossene Grundstücke verkauft wurden. Der Kaufpreis setzte sich dann aus dem Preis für das Grundstück und einem Pauschalbetrag für die Erschließung (Ablösung) zusammen. Mit der Unterschrift unter einem Ablösevertrag wurde auch auf rechtliche Mittel verzichtet. Dieser Weg war erfolgreich. Die Haushaltsposition für Prozeßkosten sank erheblich.

Die Forderungen nach Verkehrsberuhigung auch in alten Wohngebieten setzten die Mitglieder des Ausschusses immer mehr unter Druck, denn es ist schwierig, sich der Forderung z.B. nach Schulwegsicherung zu entziehen.

Aktuelle Verkehrsprobleme und deren Lösung bzw. Entschärfung werden regelmäßig durch die Verkehrssicherungskommission (Vertreter von Behörden und Polizei) in den Ausschuß getragen. Die Vorschläge dieser Kommission werden in der Regel angenommen. Der Ausschuß läßt sich auch über die Arbeit dieser Kommission berichten. So hielt deren Geschäftsführer am 22.11.1990 vor Eintritt in die Tagesordnung einen Vortrag vor dem Ausschuß.

3.3.5.4 Der Schulausschuß

Der Schulausschuß tagte 2 bis 3 mal im Jahr. Schwerpunkt der Beratungen war jeweils der Haushalt. Als Schulträgerin ist die Kommune für den Bau, den Unterhalt und die Ausstattung der Gebäude verantwortlich. Dazu kommen noch die Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln im Verwaltungshaushalt und Neuanschaffungen von Inventar im Vermögenshaushalt. Nicht diskutiert werden die Haushaltsansätze für die Schülerunfallversicherungen und die Beiträge zur Kreisschulbaukasse (vertragliche Vereinbarungen mit dem Landkreis).

Bei der Einstellung von Schulleitern und Schulleiterinnen hat der Schulausschuß ein Mitspracherecht. Im Jahre 1985 wurde eine Schulleiterstelle ohne Mitwirkung des Schulausschusses (nur durch Beschluß des Verwaltungsausschusses) besetzt, da man nicht genügend andere Tagesordnungspunkte hatte, um eine Sitzung des Schulausschusses einzuberufen. Dieses wurde von den Grünen auch in ihrem Wahlkampf 1986 kritisiert. "Es wurde gerügt, daß er wenig tage, obgleich es eine Reihe von Fragen gebe, die dringend gelöst werden müsse. So gebe es zwei Personalentscheidungen, das Problem der Schulgrenzen im Gebiet

Sternbusch und die Einführung eines zweiten schulfreien Sonnabends in Cloppenburg. All diese Fragen seien im Verwaltungsausschuß behandelt worden. Damit werde der Schulausschuß und damit die Mitsprachemöglichkeit von Lehrer-, Schüler- und Elternvertretung behindert oder schlichtweg ausgeschaltet. Weitere wichtige Probleme, wie z.B. die Frage der Turnhallenbenutzung der Realschule oder die Aufstockung des Torsos der St. Andreas Schule, kommen so erst gar nicht zur Sprache."¹⁵³ 1988 berief man dann wegen einer Personalentscheidung eine Sitzung ein:

Tagesordnung, öffentlicher Teil:

1. Verpflichtung eines beratenden stimmberechtigten Mitgliedes
2. Genehmigung der Niederschrift
3. Verschiedenes
 - a) Mitteilungen der Verwaltung (lagen nicht vor)
 - b) Anfragen der Ausschußmitglieder (eine Frage)

vertraulicher Teil:

1. Besetzung der Rektorenstelle
Beteiligung gem. § 37 Abs. 3 NSchG
2. Verschiedenes
 - a) keine Wortmeldung
 - b) keine Wortmeldung

Dauer der Sitzung: eine halbe Stunde

Ein Jahr später (1989) gab es eine Sitzung nur mit einem vertraulichen Teil. Für die Besetzung einer Schulleiter/innenstelle einer Grundschule hatte sich eine Frau beworben, die sich im Ausschuß vorstellen und auf Fragen der Ausschußmitglieder antworten mußte. Da die fachliche Qualifikation nicht bewertet werden konnte, interessierten sich die Ausschußmitglieder v.a. für die Beziehung der Bewerberin zu dem Dorf (Verwandtschaft, Freizeitaktivitäten). In der gleichen Sitzung ging es noch um die Besetzung einer zweiten Rektorenstelle einer Grundschule in der Stadt Cloppenburg (Bewerber war bekannt, da vorher Schulleiter in dem Dorf) und um die Konrektorenstelle einer Orientierungsstufe. Die Sitzung dauerte insgesamt 75 Minuten.

¹⁵³ Münsterländische Tageszeitung vom 5. 7. 1986

Vor den Haushaltsplanberatungen erfolgte in den 80er Jahren immer eine Schulbereisung. Die Schulleiter präsentierten den Ausschußmitgliedern die Ausstattungsnöte ihrer Schulen. Die Ausschußmitglieder prüften alles kritisch. Wackelige Stühle aus dem Lehrerzimmer wurden aufgestellt, damit die Ratsmitglieder durch eine Sitzprobe die Neuanschaffung befürworteten. In der ersten Ratsperiode wurde in einer Grundschule noch großzügig mit Kaffee und Kuchen bewirtet, in den anderen Schulen erhielten die Ratsmitglieder jeweils Getränke. Da in fast keiner Schule der Kognak fehlte, verlegte man die Beratung dann auf einen anderen Tag.

Die Beratungen zum Haushaltsplan waren dann sehr sorgfältig. In keinem Ausschuß wurde mehr über kleine Summen gestritten als in diesem. Im Bau- und Verkehrsausschuß ging es vielfach nur um die Frage, ob die Summe 5- oder 6stellig sei (z.B. bei Investitionen der Kläranlage), während hier auch der Pfennig noch hochgehalten wurde.

Ein Beispiel: Am 23.11.82 wurde diskutiert, ob zwei Klassen gestrichen werden sollten. Hält der Putz noch ein Jahr? Können städtische Maler es billiger machen? Der Schulausschuß empfahl dann mit 6 Ja-Stimmen, 6 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen: 500,- DM in der Spalte "unbedingt erforderlich" zu belassen. Weiter heißt es im Protokoll: "Sodann empfahl der Schulausschuß mit 8 Ja- und 6 Nein-Stimmen, 200,- DM für die Herstellung von Steckwänden bereitzustellen." Die Bewilligung von 2.000,- DM für ein Schullandheim erforderte drei Abstimmungen.

Auch in der zweiten Ratsperiode war der Sparwille im Schulausschuß ungebrochen. Beispiel: Sitzung am 17.12.87. Der Antrag einer Ratsfrau, für 1.500,- DM einen Vorhang anzuschaffen, wurde mit 1 Ja, 10 Nein und 3 Enthaltungen abgelehnt. Dann machte sich das Ratsmitglied aus dem Einzugsbereich einer Grundschule stark für die Erneuerung der Stoffbezüge auf 8 Sesseln im Lehrerzimmer. "Von der Verwaltung wurde dazu mitgeteilt, daß nicht alle Stühle unbedingt neu bezogen werden müßten. Daher schlage die Verwaltung vor, diese Maßnahme zunächst 1 Jahr zurückzustellen."¹⁵⁴ Dieser Vorschlag wurde mit 6 Ja, 6 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen abgelehnt. (Das Abstimmungsergebnis zeigt, daß die Fronten quer durch die Fraktionen gehen). In der gleichen Sitzung wurde der Ansatz für die Anschaffung der Schreibmaschine von 1.200,- DM als zu hoch eingeschätzt. "Für 600,- DM seien gute elektronische Schreib-

154 Protokoll Schulausschuß vom 17.12.1987

maschinen zu haben."¹⁵⁵ Der Antrag, die Position zu kürzen, wurde jedoch mit 1 Ja, 12 Nein-Stimmen und 1 Enthaltung abgelehnt.

Der Anteil der einstimmig gefaßten Beschlüsse liegt mit 55,68% wider Erwarten nicht hoch, Enthaltungen gibt es mit 15,33% nur relativ wenig und das Konfliktpotential mit 28,76% ist vergleichbar mit den Entscheidungen im Bereich des Sports mit 28,51%. Die Vergleichbarkeit des Konfliktpotentials und der geringe Anteil einstimmiger Beschlüsse ist insofern erstaunlich, als die Bereiche Sport, Kultur und Jugend zu den freiwilligen Aufgaben der Kommune zählen, während die Kommune als Schulträger die Belange der Schulen als Pflichtaufgabe erledigen muß.

3.3.5.5 Der Ausschuß für Sport

Bis 1990 wurden die Angelegenheiten des Sports im Kultur-, Jugend- und Sportausschuß beraten. Bei der Frage der schulischen Nutzung von Turnhallen, Schwimmbädern und Sportfreianlagen gab es die Schwierigkeit der Zuordnung zwischen dem Schul- und dem Kultur-, Jugend- und Sportausschuß. Oft wurden diese Angelegenheiten dann überhaupt nicht in einem Fachausschuß beraten, weil die Zuständigkeiten hin- und hergeschoben wurden. Bei der Umbildung der Ausschüsse zog man dann die Konsequenz und teilte den Bereich des Sports dem Schulausschuß zu. Auf diese Weise wurde der Schulausschuß auch aufgewertet, da mehr Tagesordnungspunkte, die auf das Interesse von Bürgern stießen, beraten wurden.

Bei den Angelegenheiten des Sports ging es im wesentlichen um Zuschüsse an Vereine für Investitionen und Vereinsarbeit. Der geringe Anteil von einstimmigen Beschlüssen (48,68%) zeigt, daß es die Sportlobby nicht mehr so einfach hat, ihre Interessen durchzubringen. Wenn man von der Sportlobby spricht, so ist zweierlei zu unterscheiden: zum einen sehen die Vertreter von Vereinsinteressen sich den Vertretern anderer Vereine gegenüber, die peinlich darauf bedacht sind, keine Ungerechtigkeiten entstehen zu lassen, nach dem Motto: Was ein anderer Verein bekommt, steht uns auch zu. Auf der anderen Seite gibt es die Ratsmitglieder im Ausschuß, die sich nicht als Sportlobbyisten verstehen und die Mittel für den Sport eher mit den Zuwendungen für andere Institutionen vergleichen, um auch nach ihrem Verständnis die Mittel

155 Protokoll Schulausschuß vom 17.12.1987

gerecht zu verteilen. So ist z.B. das Abstimmungsverhalten von SPD und Grünen zu verstehen, die in einer Sitzung keinem Sportantrag zugestimmt hatten, weil in der gleichen Sitzung Anträge der Jugendhilfe abgelehnt wurden.

Sportförderung gehört zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinde. Die etwa 8.500 Mitglieder von Sportvereinen und Clubs¹⁵⁶ erwarten natürlich, daß ihre Aktivitäten von der Stadt bzw. von den von ihnen gewählten Stadtpolitikern unterstützt werden. Nicht nur individuellen Erwartungen muß entsprochen werden; eine großzügige Sportförderung dient auch dem Image der Stadt. Mit Sport- und Freizeitmöglichkeiten läßt sich eine Stadt gut vermarkten. Als "weiche Standortfaktoren" sind Sport und Kultur für die Wirtschaftsförderung von großer Bedeutung.

Der Erwartungsdruck auf die Ratsmitglieder aus dem Stadtteil eines Sportvereins ist sehr groß. Wer gegen die Interessen des Vereins stimmt, muß mit seiner Nichtwiederwahl rechnen. Mitglieder der Mehrheitsfraktion, die ihre Rolle öffentlich als Interessenvertretung einzelner Stadtteile definieren, sind bei der Sportbezuschung besonders gefordert. Da haben es die Vertreter der kleinen Fraktionen einfacher, da sie nicht Lobbyisten sämtlicher Vereine sein können.

Wenn eine Fraktion sich gegen Zuschüsse für ein bestimmtes Vereinsprojekt ausgesprochen hat, so wird doch jedem Fraktionsmitglied, egal aus welcher Fraktion, zugestanden, im Interesse "seines" Vereins von der Fraktionsmeinung abzuweichen. Der Bereich des Sports ist das typische Beispiel einer Klientelpolitik.

Um die Einzelentscheidungen zu erleichtern, hat sich der Rat Sportförderungsrichtlinien gegeben. Eines möglichst breiten Konsenses wegen werden diese Richtlinien von einer interfraktionellen Kommission ("Zum Abbau potentieller Konflikte dienen Kommissionen"¹⁵⁷) aufgestellt und dann in regelmäßigen Zeitabständen überprüft. Die Arbeit in solch einer Kommission ist sehr effektiv. In ihr wirken Vertreter aller Fraktionen mit, aber nicht unbedingt nach parteipolitischem Proporz, damit das Gremium auch nicht zu groß wird. Mit dem entsprechenden Sachbearbeiter der Verwaltung werden die Richtlinien Punkt für Punkt erstellt, ohne Vorlage der Verwaltung. Das Ergebnis dieser Kommissionssitzungen mündet in

156 siehe Kapitel 3.1.2.

157 Naßmacher, H. 1994, S. 122

eine Beschlußvorlage der Verwaltung, die dann in den Fachausschuß eingebracht wird. Die Sportförderungsrichtlinien sind jedoch nicht einstimmig verabschiedet worden.

Die meisten Zuschußanträge sind nach den Sportförderungsrichtlinien bewertet worden, so daß es nur die Frage zu klären gab, ob die Richtlinien richtig angewandt und interpretiert wurden oder nicht. Wenn der Antrag nicht den Richtlinien entsprach, konnte er ohne persönliche Konsequenzen abgelehnt werden.

Die Richtlinien konnten jedoch nicht alle Konflikte verhindern, auch nicht in Fragen, die in den Richtlinien geregelt waren. So gab es Gegenstimmen zu folgenden Themen: Zuschuß für Teilnahme an Jugendmeisterschaft des MSC Radsport, Zuschuß für Spritz- und Düngemittel des Reit- und Fahrvereins, Kürzungen von Zuschüssen gemäß Sportförderungsrichtlinien, Übernahme von Pachtzins für Sportplätze, Zuschuß für Tennisplätze, Zuschuß für Pistolenstand, Übernahme eines Pachtzinses für einen Reitverein, Zuschuß für eine Tennishalle.

Neben der Frage der Zuschüsse für Vereine war die Sanierung des Hallenbades und dann sein Umbau in ein Freizeitbad das zentrale Thema dieses Ausschusses.

3.3.5.6 Der Ausschuß für Kultur und Jugend

Ebenso wie der Sport gehört die Kultur- und Jugendförderung zu den freiwilligen Aufgaben der Gemeinde. Der Bereich des Sports weiß seine Lobby aber besser und oft wirkungsvoller zu organisieren und zu plazieren als die Kulturförderer. Verglichen mit den beiden Bereichen hat die Jugend noch die schwächste Lobby, v.a. die nicht organisierte Jugendarbeit.

Sportfunktionäre pflegen ihre Zuschußanträge oft mit dem großen Anteil Jugendlicher im Verein zu begründen, so daß Sportförderung im gleichen Atemzug mit Jugendförderung genannt wird. So gehörte beispielsweise der Ausbau des Schwimmbades (mit den Worten eines CDU-Ratsherren) zur aktiven Jugendpolitik der Gemeinde.

Ebenso liefen Zuschüsse für den Bau und Ausbau von Pfarrheimen und Gemeinderäumen unter dem Etikett der Jugendpolitik, der Zuschuß mußte nur für den Bau von Jugendheimen oder Jugendräumen gestellt werden. Wie der Ausbau der mitfinanzierten Räume dann erfolgte und wann, wie

oft und von wem sie genutzt wurden, entzog sich der Kontrolle der Kommune, weil die Kirche hohes Vertrauen genießt.

Das Thema eines Jugendzentrums und die Unterstützung der nicht organisierten Jugendarbeit waren in beiden Ratsperioden das Konfliktthema im Ausschuß zwischen Mehrheit und Minderheit. Erst ab Januar 1995 gibt es in Cloppenburg ein Jugendzentrum, obwohl die CDU schon im Wahlkampf 1981 dazu konkrete Zusagen gemacht hat¹⁵⁸ und seit 1993 die offene Jugendarbeit nach dem KJHG¹⁵⁹ zu den Pflichtaufgaben der jeweiligen Gemeinde gehört. Im Laufe der 10 Jahre gab es verschiedene Jugendzentrumsinitiativen, die aber alle ihre Hoffnungen mehr oder weniger stilvoll zu Grabe tragen mußten. Die letzten Aktionen aus der Zeit fanden im Sommer 1990 statt mit einer Hausbesetzung, Unterschriftensammlung, Demonstration und einem Presseartikel¹⁶⁰. In der darauffolgenden Sitzung des Kultur-, Jugend- und Sportausschusses am 10.10.1990 fiel kein Wort zu den Aktionen. Selbst die Oppositionsparteien waren zu müde, das leidige Thema auf die Tagesordnung zu bringen, da die Positionen durch jahrelange Grabenkriege zu diesem Thema hinreichend bekannt und verfestigt waren. Erst die Ausführungsbestimmungen des KJHG brachten dann wieder Bewegung in die Sache.

Zur Vergabe der Jugendpflegemittel (für Veranstaltungen und Vereinspflege der einzelnen Jugendgruppen) gibt es eine Vereinbarung zwischen der Stadt und dem Stadtjugendring (Zusammenschluß aller Jugendgruppen der Stadt). Der Stadtjugendring erarbeitet Vergabekriterien für die Zuschüsse an die einzelnen Gruppen. Bei einem Treffen sollen dann die anwesenden Gruppen ihr Geld zugesprochen bekommen. Der Fachausschuß für Jugend soll dann nur noch die Liste der zu vergebenden Mittel formal absegnen. In seiner Sitzung am 28.4.84 ließ sich der Ausschuß die derzeitige Situation des Stadtjugendringes durch dessen Vorstand darstellen. An diesem Verfahren wurde vereinzelt Kritik laut. Zum einen wurde der Stadtjugendring nur noch zu einer Geldverteilstation, ohne daß noch inhaltlich gearbeitet wurde, zum anderen konnten sich einige Ratsherren nicht damit abfinden, keinen Einfluß mehr auf die Geldvergabe zu haben. So gab es beispielsweise Ärger bei der Vergabe der

158 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 9. 1981

159 Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts, 26. 6. 1990 und Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG), 5. 2. 1993

160 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 8. 1990

Jugendpflegemittel, als einige Vereine nicht bedacht wurden, weil sie in der entscheidenden Sitzung unentschuldigt fehlten. Ratsherren versuchten, für diese Vereine doch noch einen Nachschlag zu erreichen.¹⁶¹

Höhepunkt in der Auseinandersetzung um die Jugendpolitik war ein Bürgerantrag (der einzige in dieser Zeit) auf einen Personalkostenzuschuß für den Verein Jugendhilfe zur Unterstützung der offenen Jugendarbeit. Der Ablauf dieses Konflikts wird weiter unten noch näher beschrieben.

Besondere Zuwendung erfuhr der Cloppenburgener Kinderchor, der allein schon durch seinen Namen das Image der Stadt fördern sollte. Zudem war der Bürgermeister im Vorstand des Vereins. Aus Gerechtigkeitsgründen mußte der zweite große Kinderchor in Cloppenburg natürlich genauso gefördert werden.

Mit dem neuen Stadtdirektor kamen 1984 auch neue Ideen der Kulturförderung in den Ausschuß. War bisher Kulturförderung hauptsächlich die finanzielle Unterstützung des Vereins "Freunde der Kunst", des Kunstkreises, verschiedener Chöre, Feuerwehrkapellen und Spielmannszüge, so mußte sich der Ausschuß auf Initiative des Stadtdirektors mit der Ausschreibung eines Kunstpreises, abwechselnd für Malerei, Literatur, Musik und Bildhauerei beschäftigen. Zur Förderung des Images wurden hierfür hohe Summen ausgegeben. Auch wenn die geförderten Kunstwerke längst nicht immer dem Geschmack der Kommunalpolitiker entsprachen, wurde von ihnen nie öffentlich Kritik laut, denn es ist opportun, sein Stadtbild mit Kunst und Kultur aufzupolieren. Kleinlicher war man dann eher bei niedrigeren Summen, wie z.B. dem Zuschuß für eine örtliche Musikerinitiative (MILC) für 5 weitere Konzerte.¹⁶²

Neben dem Kulturpreis Cloppenburg war von herausragender Bedeutung auf dem Gebiet der Kultur (und dementsprechend Thema des Ausschusses) die Anbahnung und feierliche Unterzeichnung der Städtepartnerschaft mit der französischen Stadt Bernay.

Nur gut die Hälfte aller Beschlüsse in diesem Ausschuß waren einstimmig (52,37%), das Konfliktpotential betrifft mit 31,81% etwa ein Drittel aller Beschlüsse. Damit ist dieser Ausschuß vergleichbar mit denen von Schule und Sport.

161 Münsterländische Tageszeitung vom 10. 11. 1983

162 vgl. Protokoll Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 24. 5. 1988 und 12. 6. 1991

3.3.5.7 Der Marktausschuß

Die wenigsten Sitzungen hatte der Marktausschuß. In den meisten Jahren kam er nur einmal im Jahr zur Beratung des Haushaltsplanes zusammen. Im Jahre 1990 gab es einen städtebaulichen Ideenwettbewerb zur Gestaltung des Marktplatzes. Das war die große Stunde des Marktausschusses. Allerdings hatten bei diesem Thema noch andere Fachausschüsse ein Mitspracherecht, wie v.a. der Planungsausschuß oder der Kultur-, Jugend- und Sportausschuß, mit dem der Marktausschuß am 26.4.90 eine gemeinsame Sitzung abhielt.

Ähnlich wie im Kultur-, Jugend- und Sportausschuß das Jugendzentrum, so ist im Marktausschuß der Wochenmarkt ein regelmäßig wiederkehrendes Thema, das bis heute noch nicht vom Tisch ist. Es gibt auf dem großen Cloppenburg Markt am Samstagvormittag einen kleinen Wochenmarkt mit 3 bzw. in den besten Zeiten 6 Ständen. Allein das Wort Wochenmarkt ist für die wenigen kleinen Stände schon Schönfärberei. Im Laufe der 10 Jahre gab es unterschiedliche Initiativen, in der Innenstadt einen attraktiven Wochenmarkt zu installieren. Das erste Mal beschäftigte sich der Marktausschuß am 5.8.82 mit dem Thema und das letzte Mal (bezogen auf die zu untersuchenden 2 Ratsperioden) am 7.3.91. In all der Zeit ist man nicht von der Stelle gekommen, die Abstimmung am 25.11.82 unterschied sich nur um Nuancen von der am 7.3.91 (82: Verlegung in die Innenstadt; 91: Verlegung auf den Rathausvorplatz). Der Streit um den Wochenmarkt war v.a. den im Ausschuß mitarbeitenden Frauen ein Anliegen. Nach der Abstimmung am 25.11.82 erklärte Frau N. (Hausfrauenbund), daß sie sich für einen Wochenmarkt auf dem Marktplatz nicht weiter engagieren wolle; sie bat daher, sie als beratendes Mitglied des Marktausschusses zu entlassen. Diese Frau ist mit Zustimmung der CDU in den Marktausschuß gekommen, weil die CDU-Fraktion in dieser Wahlperiode keine Frau in ihrer Fraktion hatte. Die einzige Frau in der CDU-Fraktion in der 2. Ratsperiode machte sich dann wieder im Marktausschuß für einen Wochenmarkt in der Innenstadt stark. Ihr Antrag auf Verlegung wurde am 28.11.90 mit 7 Ja, 2 Nein und einer Enthaltung angenommen. Für den Verwaltungsausschuß gab es aber noch Probleme mit diesem Beschluß, und so erfolgte eine erneute Abstimmung im Marktausschuß, diesmal auf Antrag der SPD am 7.3.91. Das Abstimmungsergebnis für die Verlegung auf den Rathausvorplatz war: 2 Ja, 6 Nein (2 stimmberechtigte Mitglieder, davon 2 Befürworter der Innenstadt, fehlten). Ergebnis: Bis auf den heutigen Tag fristet der sog. Wochenmarkt auf dem Marktplatz sein

kümmertliches Dasein. Anfang 1995 hat man den Wochenmarkt um einige Meter verrückt und dafür eine kleine Fläche gepflastert. Ein attraktiver Wochenmarkt in der Stadtmitte scheiterte allerdings nicht nur an der zögerlichen Haltung der Ratsmitglieder, sondern auch am Widerstand der Marktbesucher, die weitere Konkurrenz befürchteten.

Der Marktausschuß war der Ausschuß mit den meisten Informationsvorlagen. Es wurde über Planung und Verlauf der Cloppenburg Märkte berichtet (Krammärkte, Weihnachtsmarkt, Hobbymarkt, City-Fest, Viehmärkte, Geflügelmärkte). Gelegentlich entspann sich zu den Informationsvorlagen bzw. deren Vortrag eine Diskussion, so z.B. zu der Frage, ob beim Empfang am Mariä-Geburtsmarkt Essen gereicht werden soll oder nicht¹⁶³, oder über den Verlauf der Cloppenburg Krammärkte.¹⁶⁴

Auch wenn es im Marktausschuß wenig zu beschließen gab (geringste Anzahl der Beschlüsse in einem Fachausschuß, Informationsvorlagen enthielten keine Beschlußvorschläge), so machte man es sich mit den Beschlüssen, die noch übrig blieben, nicht einfach. Z.B. gab es beim Thema Verpachtung eines Wirtschaftsbetriebes in der Markthalle¹⁶⁵ zwei Abstimmungen: der Beschlußvorschlag der Verwaltung wurde mit 4 Ja, 4 Nein und 1 Enthaltung abgestimmt, der Beschlußvorschlag eines Ausschußmitgliedes ebenfalls mit 4 Ja, 4 Nein und 1 Enthaltung. Also hatte der Fachausschuß keinen Beschluß gefaßt. In solchen Fällen muß dann der Verwaltungsausschuß entscheiden. Am 21.11.88 gibt der Verwaltungsausschuß die Sache wieder an den Marktausschuß zurück. Dort bekam dann der Beschlußvorschlag der Verwaltung¹⁶⁶ 6 Ja- und 5 Nein-Stimmen und der Beschlußvorschlag eines Ausschußmitgliedes 5 Ja und 6 Nein-Stimmen. Dieses Ergebnis wurde dann am 5.12.88 im Verwaltungsausschuß endgültig gemacht. Bei der Abstimmung für die Verpachtung eines Wurststandes gab es zwei Alternativvorschläge, eingebracht von 2 CDU-Ratsherren (jeder unterstützte eine Fleischerei). Der Sieger bekam 7 Ja, 3 Nein und 1 Enthaltung. Der Verwaltungsausschuß bestätigte diesen Vorschlag.

163 siehe Protokoll Marktausschuß am 3. 3. 1983

164 siehe Protokoll Marktausschuß am 29. 9. 1988

165 siehe Protokoll Marktausschuß am 29. 9. 1988

166 vgl. Vorlage 183/88

Gelegentlich gab es im Marktausschuß einen vertraulichen Teil. So wurde z.B. am 7.3.91 die Informationsvorlage über die Cloppenburger Krammärkte im vertraulichen Teil diskutiert. Die o.g. Verträge zur Verpachtung wurden selbstverständlich auch im vertraulichen Teil beschlossen.

Der Anteil der einstimmig gefaßten Beschlüsse liegt mit 63,05% etwas über dem Prozentsatz des Bau- und Verkehrsausschusses, aber noch deutlich unter dem Planungsausschuß. Angesichts der Tatsache, daß das Thema Markt gesellschaftlich keine große Relevanz hat und auch nicht als Konfliktthema gilt, ist der Prozentsatz der einstimmigen Beschlüsse relativ gering und das Konfliktpotential mit 27,03% noch erstaunlich hoch.

3.3.5.8 Der Sanierungsausschuß

Der Sanierungsausschuß wurde zur organisatorischen Vorbereitung und Planung der Innenstadtsanierung 1990 eingerichtet. Die Behandlung der Sanierung der Fabrikbrache der ehemaligen Fahrradfabrik Kalkhoff verblieb im Planungsausschuß.

Die Unterlagen zur Beschreibung des Sanierungsausschusses beziehen sich nur auf gut ein Jahr, so daß die Zahlen in ihrer Aussagefähigkeit nur bedingt vergleichbar mit den anderen Fachausschüssen sind.

Im Sanierungsausschuß wurden in 11 Sitzungen (1. Sitzung am 12.6.1990) in gut einem Jahr 112 Beschlüsse gefaßt, im Marktausschuß aber in 10 Jahren nur 72, im Sozialbereich nur 80, im Sportbereich 108 und im Umweltbereich gar nur 23 Beschlüsse. Die im Vergleich zu anderen Bereichen hohe Anzahl von Beschlüssen resultiert aus dem Aufgabenbereich des Sanierungsausschusses, in dem, so wie im Planungsausschuß die Baugenehmigungen, Genehmigungen nach § 145 Baugesetzbuch im vertraulichen Teil behandelt und beschlossen wurden. Ebenfalls vergleichbar mit dem Planungsausschuß wurden Abwägungsbeschlüsse (insgesamt 20) nur im Fachausschuß behandelt.

Im Vorfeld der Bildung des Sanierungsausschusses haben sich die Minderheitsfraktionen zu einer Gruppe zusammengeschlossen¹⁶⁷, u.a. mit der strategischen Überlegung, den Vorsitz über einen wichtigen Ausschuß zu erlangen. So liefen die Planungen zur Einrichtung des

167 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 5. 1990

Sanierungsausschusses und die für die Bildung einer Gruppe parallel. Das angepeilte Ziel wurde erreicht: Die SPD erhielt den Vorsitz des Sanierungsausschusses, die Grünen stellten den Vertreter bzw. die Vertreterin.

Der erste bedeutsame Ausschuß unter der Regie von Rot/Grün sollte anders geführt werden als die anderen Fachausschüsse in der Vergangenheit. Getragen von einer neuen Aufbruchstimmung sollten mehr Mitsprachemöglichkeiten für die Bürger geschaffen werden.

In der konstituierenden Sitzung legte die Verwaltung Beschlußvorschläge zur Organisation der Arbeit des Sanierungsausschusses vor: "a. Der Sanierungsausschuß ist vorbereitend zuständig für die Beratung aller Planungen und Sachverhalte (...), die im Sanierungsgebiet zur Entscheidung anstehen, die als Grundlage zur Erstellung der städtebaulichen Rahmenplanung und des städtebaulichen Konzeptes, der Bauleitplanung und anderer Fachplanungen zu behandeln sind. b. Der Sanierungsausschuß erteilt abschließend die nach § 145 BauGB erforderlichen Genehmigungen, sofern diese nicht dem Geschäft der laufenden Verwaltung zuzuordnen sind." Die CDU beantragt, den Beschluß über die Arbeit des Sanierungsausschusses zunächst in den Fraktionen zu beraten. SPD und Grüne bekunden keinerlei Bedenken, weisen jedoch darauf hin, daß eine kurzfristige Beratung erfolgen müsse, um die weitere Arbeit des Sanierungsausschusses nicht zu behindern. Ein Mitglied der CDU trägt den Wunsch von Geschäftsleuten vor, die Sitzung erst um 18 Uhr beginnen zu lassen. "Es müsse auch in den Fraktionen darüber gesprochen werden, ob diesem Wunsch nachgekommen werden solle bzw. ob ggf. von Fall zu Fall um 16 Uhr die Sitzungen terminiert werden sollten."¹⁶⁸

Der Vorschlag der Gruppe, den Organisationsvorschlägen der Verwaltung einen Punkt hinzuzufügen: "Analog der Ratssitzung darf die Zuhörerschaft am Ende der Sitzung Fragen zu den auf der Tagesordnung behandelten Punkten stellen", wurde zunächst vom Ausschuß zustimmend zur Kenntnis genommen. "Zur Öffentlichkeitsarbeit fragte der Ausschußvorsitzende an, ob den Besuchern wie in der Ratssitzung die Möglichkeit eingeräumt werden solle, Fragen zu den beratenden Tagesordnungspunkten zu stellen. Grundsätzlich war der Ausschuß der Meinung, daß dagegen nichts

168 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 12. 6. 1990

einzuwenden sei, ggf. soll ein Versuch gestartet werden. Dieser Punkt soll jedoch auch in den Fraktionen beraten werden."¹⁶⁹

Die erste Sitzung des Sanierungsausschusses wurde von der Lokalpresse so kommentiert: "Und gleich in der ersten Sitzung des Sanierungsausschusses hörte man Töne, die es bisher nicht gegeben hat - und sie kamen ausgerechnet vom Vorsitzenden des Fachgremiums, der der SPD angehört. Er sprach davon, die Parteibrille abzusetzen und auch bei vorprogrammierten Interessenkonflikten die öffentlichen und privaten Interessen nur in der Sache zu beurteilen und dann eine Entscheidung zu fällen. Das sind wahrlich neue Erkenntnisse, die, wenn sie in allen Ratsausschüssen zum Tragen kommen würden, ein vollkommen neues Sitzungsgefühl erzeugen könnten. (...) Erfreulich ist die Tatsache, daß dieser Ausschuß eine intensive Öffentlichkeitsarbeit betreiben will. Sie ist, wie viele Dinge in den letzten Wochen zeigten, mehr als notwendig, denn es gibt noch viele Cloppenburger, die nicht wissen, worum es geht, welche Chancen es für die Stadt gibt. (...) Und noch etwas ganz Neues wurde in der ersten Sitzung des Sanierungsausschusses vorgeschlagen: Den Bürgern soll, wie in den Ratssitzungen, die Möglichkeit gegeben werden, nach Abschluß der Tagesordnung Fragen zu den behandelten Themen zu stellen. Eine solche Öffnung nach außen wurde begrüßt, aber da es sich hier um eine Grundsatzentscheidung handelt, sollen erst die Fraktionen darüber beraten, denn auch die Geschäftsordnung müßte geändert werden."¹⁷⁰

Die Beratung in den Fraktionen machte die Aufbruchstimmung der ersten Sitzung zur Eintagsfliege. In der zweiten Sitzung brachte die CDU-Fraktion ihre Bedenken vor: "Die Anregung, den Bürgern in der Sanierungsausschußsitzung ein Fragerecht einzuräumen, kann die CDU-Fraktion nicht mittragen. Ausgangspunkt für diese Entscheidung ist die Gleichbehandlung aller Ausschüsse. Es sollten daher wie in den anderen Ausschüssen auch im Sanierungsausschuß keine Anfragen zugelassen werden. Zur Gestaltung von Bürgerinformationen sprach sich die CDU-Fraktion ebenfalls dagegen aus, daß die Sanierungsausschußmitglieder bzw. Vertreter der Fraktionen neben den beteiligten Planungsbüros und der Verwaltung als Ansprechpartner fungieren sollten. Die Bürgerinformationen sollten von der Verwaltung wie bisher geführt

169 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 12. 6. 1990

170 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 6. 1990

werden. Die von Bürgern vorgetragene Anregungen sollten von der Verwaltung aufgenommen werden und im Ausschuß vorgetragen werden."¹⁷¹

Der Ausschußvorsitzende bedauert, daß es in den Punkten zu keinem Konsens kommt. Er begründet noch einmal, weshalb er die Ratsmitglieder in den Bürgerinformationen aktiv sehen wollte: "Hinsichtlich der Beteiligung von Sanierungsausschußmitgliedern bei anstehenden Bürgerinformationen sei seine Intention gewesen, die vom Ausschuß gefaßten Beschlüsse auch gegenüber den Bürgern zu vertreten. Der einzelne Ratsherr hätte somit die Möglichkeit, seine Entscheidung, auch wenn sie private Interessenlagen zum Teil verletzt, zu rechtfertigen. Bislang komme diese Aufgabe der Verwaltung zu."¹⁷² Nach dem Vorschlag des Ausschußvorsitzenden kann sich das Ratsmitglied nicht hinter den Ausführungen der Verwaltung verstecken, sondern soll auch direkt Rede und Antwort stehen können, indem er seine Entscheidung rechtfertigt und zu seiner Verantwortung steht. Der Einwand der Mehrheit des Ausschusses war dann auch folgerichtig: "Die Beteiligung der Sanierungsausschußmitglieder bei Bürgerinformationen würde zu einer Mehrbelastung der Ratsmitglieder führen und würde eine Präsenzplicht der Ratsmitglieder erfordern, damit sie die von ihnen getragenen Entscheidungen rechtfertigen könnten."¹⁷³

Der Ausschußvorsitzende begründet noch einmal seinen Vorstoß. Er habe diese Anregung gemacht, "damit der Bürger den Kontakt zum Sanierungsausschuß habe und nicht immer gezwungen sei, an die Verwaltung heranzutreten. Er habe den Eindruck, daß die Kritik der Bürger sich bisweilen immer an die Verwaltung richte, obgleich der Ausschuß die Entscheidungen gefällt habe."¹⁷⁴ Auf die Nachfrage, wie die Verwaltung zu dieser Problematik stehe, wurde vom Leiter des Planungsamtes geantwortet, "daß er, bevor er zur Stadt Cloppenburg kam, in der Vergangenheit in allen Fachausschüssen Anfragen der Bürger beantwortet habe, ein Verfahren, das auch seine positiven Seiten hat."¹⁷⁵

Die Unterstützung des Vorschlags durch die Verwaltung ist durchaus verständlich, denn sie soll ja als direkter Ansprechpartner entlastet werden.

171 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 5. 7. 1990

172 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 5. 7. 1990

173 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 5. 7. 1990

174 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 5. 7. 1990

175 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 5. 7. 1990

Die Mehrheitsfraktion konnte sich dann aber mit dem folgenden Beschluß durchsetzen: "Den Zuhörern wird in der Sanierungsausschußsitzung kein Fragerecht eingeräumt. Die Verantwortung bei den Bürgerinformationen liegt weiterhin bei der Verwaltung. Eine grundsätzliche Beteiligung aller Sanierungsausschußmitglieder bzw. Vertreter der Fraktionen wird abgelehnt." Begründung für diese Entscheidung: Die Bürgerinformationen sollen keine "Veranstaltung zur Selbstdarstellung" werden. Bei dem rhetorischen Talent des Ausschußvorsitzenden war die Befürchtung nicht ganz unberechtigt.

Die CDU-Fraktion konnte noch einem weiteren Punkt des Organisationsvorschlags der Verwaltung (abschließende Beratung der Genehmigungen nach § 145 BauGB durch den Sanierungsausschuß) nicht zustimmen. Eine abschließende Beratung hätte den Sanierungsausschuß aufgewertet (und das bei einem SPD-Vorsitz!) und den Verwaltungsausschuß ein kleines Stück entmachtet. Das lassen die "Ratsherren zu Pferde"(= Beigeordnete) nicht zu. Daher die Begründung: "Die CDU-Fraktion habe sich für diese Regelung ausgesprochen, da der Verwaltungsausschuß sich derartige Beschlußfassungen vorbehalten habe."¹⁷⁶ Auch der Hinweis des Ausschußvorsitzenden, daß in anderen Städten die Genehmigungen nach § 145 BauGB als Geschäft der laufenden Verwaltung angesehen und entsprechend gehandhabt werden und daß sich der Sanierungsausschuß durch die abschließende Beratung durch den Verwaltungsausschuß eine gewisse Funktion selbst nehme, konnte die CDU-Mitglieder des Sanierungsausschusses nicht umstimmen. Mit ihrer Mehrheit wurde durchgesetzt, daß der Sanierungsausschuß, wie alle anderen Fachausschüsse auch, nur vorbereitend zuständig ist.

Der gescheiterte Versuch einer verbesserten Bürgernähe wird von der Lokalpresse halbherzig gerechtfertigt: "Aus dem neugebildeten Sanierungsausschuß kam jetzt ein Vorstoß, um das Bürgerinteresse noch mehr als in der Vergangenheit anzukurbeln. Es wurde vorgeschlagen, nach Abschluß der eigentlichen Sitzung noch einen Punkt auf die Tagesordnung zu setzen, nämlich Anfragen aus der Bürgerschaft zu den in dieser Sitzung behandelten Fragen. Einen gleichen Punkt gibt es auch für den öffentlichen Teil der Ratssitzung. Sicherlich wäre es einen Versuch wert gewesen, eine solche Fragestunde 'zu erproben', um vor der endgültigen Entscheidung Erfahrungen zu sammeln. Aber das geht scheinbar nach der

176 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 5. 7. 1990

Niedersächsischen Gemeindeordnung nicht. Zwar wird in der NGO eine Ausschuß-Fragestunde nicht ausdrücklich angesprochen, aber in der Thiele-Kommentierung gibt es eine grundlegende Aussage dazu: 'Bürger-Fragestunden in den Ausschüssen, die nicht Organe und nicht entscheidungsbefugt sind, sind rechtlich und tatsächlich problematisch. Auf sie sollte deshalb verzichtet werden.' Rechtlich und tatsächlich problematisch - das sagt alles ..."¹⁷⁷

Auf diesen Kommentar reagiert der Ausschußvorsitzende in einem Leserbrief, in dem er noch einmal ausführlich die Intention der Bürgerfragestunde darlegt. Dem Kommentar zur NGO mißt er keinerlei rechtliche Bindung für die Arbeit des Gremiums bei. Er bewertet das Ergebnis der Debatte so: "Das Problem ist kein juristisches, sondern ein politisches: In der CDU-Fraktion hat man, aus welchen politischen Gründen auch immer, ein Fragerecht für die Bürger/innen im Sanierungsgebiet nicht gewollt. Die Tatsache, daß es bis heute in den anderen Fachausschüssen kein Fragerecht gibt, kann in dem Zusammenhang nicht ernsthaft als Argument gedacht worden sein. Auch die eigentlich politische Frage, nämlich: Wem nutzt die Verweigerung des Fragerechts? kann sachlich und intellektuell nicht befriedigend beantwortet werden. Außer, man findet eine Befriedigung darin, daß ein Vorschlag des Ausschußvorsitzenden, der der SPD angehört, von der Mehrheit abgelehnt worden ist. Und das wäre doch tatsächlich zu dumm und außerdem zum Schaden der von uns allen immer wieder beschworenen (angeblichen) Bürgernähe."¹⁷⁸

Die inhaltliche Arbeit des Sanierungsausschusses war mit der des Planungsausschusses vergleichbar. Zu den 11 Sitzungen mußten 138 Seiten Protokoll und 474 Seiten Vorlagen bewältigt werden. Auch hier gab es das Problem der Sitzungsdauer. Die ersten beiden Sitzungen des Sanierungsausschusses dauerten jeweils von 17 Uhr bis 21 Uhr. Vor den Sitzungen gab es noch häufiger eine Begehung des Sanierungsgebietes.

Themen des vertraulichen Teils des Sanierungsausschusses waren: Auftragsvergaben an Architekten für Planungen, Grunderwerbsangelegenheiten, Verwertung von städtischen Grundstücken im Sanierungsgebiet, Auftragsvergabe für Abbrucharbeiten, Berichte über den

177 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 7. 1990

178 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 7. 1990

jeweils aktuellen Stand von Sanierungsrahmenplänen, Auftragsvergabe Außenanlage Stadthalle, Tiefgaragenprojekt, Architektenvertrag für Modernisierungsvoruntersuchung, Erweiterung des Sanierungsgebietes, Zuschüsse für private Modernisierungsmaßnahmen und Förderungsgrundsätze für private Modernisierungsmaßnahmen. Im Juni 91 mußte sich der Ausschußvorsitzende wegen seiner Vorgehensweise bei einer Bezuschussung einer privaten Modernisierung im vertraulichen Teil rechtfertigen. "Vom Ausschuß wurde die Meinung vertreten, daß über die Ausführungen des Vorsitzenden hinsichtlich seiner Handlungsweise im Rahmen einer privaten Modernisierungsmaßnahme im vertraulichen Teil der heutigen Sitzung gesprochen werden soll."¹⁷⁹ Der Ausschußvorsitzende sah sich selbst von Mitgliedern der eigenen Gruppe mit dem Vorwurf der "Mauschelei" konfrontiert. Aufgrund der Vertraulichkeit kann dieser Konflikt nicht näher dargestellt werden.

Die Andersartigkeit des Sanierungsausschusses hat sich schnell gegeben. Es zeigte sich, daß die Aufregungen der Anfangsphase des Ausschusses durch das Alltagsgeschäft aufgesogen wurden. Der Ausschußvorsitzende bekam die gleichen "Allüren" (Vorwurf der Grünen, Anerkennung durch die CDU) wie die anderen Ausschußvorsitzenden, so daß der Sanierungsausschuß keine Ausnahmestellung mehr hatte.

Es wird zu untersuchen sein, inwieweit in den Ausschüssen in Cloppenburg tatsächlich die zentrale politische Willensbildung stattfand. Dieses soll gemessen werden an dem Maß der Veränderungen der Verwaltungsvorlagen und den Initiativen einzelner Ratsmitglieder oder Fraktionen (Fragen, Anfragen, Anträge). Da es in den Ausschüssen nach der NGO nur Beschlußempfehlungen für den Verwaltungsausschuß oder den Rat gibt, soll weiterhin untersucht werden, inwieweit die Beschlußempfehlungen von den abschließenden Gremien akzeptiert werden. Wenn die Beschlußempfehlungen des Fachausschusses oft abgeändert werden, wird die Autonomie des Ausschusses eingeschränkt. Besonders bemerkenswert ist es, wenn die öffentlich gefaßten Beschlußempfehlungen durch nicht öffentlich gefaßte abschließende Beschlüsse des Verwaltungsausschusses gekippt werden. Dadurch kommt es zu Konflikten zwischen den "Ratsherren zu Fuß" und den "Ratsherren zu Pferde" (Verwaltungsausschuß).

179 siehe Protokoll Sanierungsausschuß vom 13. 6. 1991

3.3.6 Der Verwaltungsausschuß

Die Ratsmitglieder im Verwaltungsausschuß heißen Beigeordnete. Der Verwaltungsausschuß der Stadt Cloppenburg besteht aus 8 Beigeordneten (2 SPD, 1 Grüne, 5 CDU, ab 1990 3 Gruppe, 5 CDU) und dem Ratsvorsitzenden (CDU). Der Gemeindedirektor und das Mitglied der UWG (bis 1990) haben beratende Stimme.

Der Verwaltungsausschuß bereitet grundsätzlich alle Beschlüsse des Rates vor, d.h., es muß nicht unbedingt eine Beschlußempfehlung des Verwaltungsausschusses an den Rat vorliegen, sondern der Verwaltungsausschuß muß sich mit der Angelegenheit befaßt haben.

Der Verwaltungsausschuß ist - anders als die Fachausschüsse - auch ein beschließendes Organ. Alle Beschlüsse, die durch Zuständigkeit nach der NGO nicht dem Rat obliegen und die nicht zum Geschäft der laufenden Verwaltung gehören, werden abschließend im Verwaltungsausschuß behandelt. Einen großen Teil dieser Beschlüsse machen die Bauanträge und Bauvoranfragen aus, Vergaben, Widersprüche und Personalangelegenheiten. Darlehensaufnahmen und Grundstücksangelegenheiten werden an den Rat weitergeleitet. Der Anteil der Beschlüsse in den einzelnen Bereichen ist der Tabelle 4 zu entnehmen.

Tabelle 4: Beschlüsse des Verwaltungsausschusses / Themen schwerpunkte								
		total-100%	einstimmig-%		Enth.-%		Gegenst.-%	
Bauanträge u.	I	437	391	89,47	31	7,09	15	3,43
Bauvoranfragen	II	746	681	91,28	33	4,42	32	4,28
Personalangelegenheiten	I	196	166	84,69	14	7,14	16	8,16
	II	232	198	85,34	22	9,48	12	5,17
Vergaben	I	225	193	85,77	18	8,00	14	6,22
	II	301	256	85,04	20	6,64	25	8,30
Darlehensaufnahmen	I	69	65	94,20	2	2,89	2	2,89
	II	24	21	87,50	2	8,33	1	4,16
Grundstücksangelegenheiten	I	223	187	83,85	21	9,41	15	6,72
	II	348	306	87,93	27	7,75	15	4,31
Innenstadtsanierung (ab 1990)		63	62	98,41	---	---	1	1,58
I = 1981 - 1986								
II = 1986 - 1991								

Auffällig ist in beiden Ratsperioden der hohe Anteil von einstimmigen Beschlüssen. Zu den einzelnen Bereichen:

a) Bauanträge und Bauvoranfragen

Viele Beschlüsse sind schon durch den Planungsausschuß vorbereitet worden. Vergleicht man die Zahlen von Tabelle 4 mit denen von Tabelle 3 (Bauanträge und Bauvoranfragen im Planungsausschuß), so fällt die wesentlich höhere Anzahl der Beschlüsse im Verwaltungsausschuß auf. Das heißt, daß wegen der Eilbedürftigkeit von Bauanträgen viele direkt im Verwaltungsausschuß behandelt werden (weil dieser öfter tagt). Die Differenz der Anzahlen läßt sich aber dadurch relativieren, daß im Planungsausschuß mehrere Anträge zusammen (ein Beschluß) abgestimmt wurden, während im Verwaltungsausschuß in der Regel Einzelbeschlüsse erfolgten. Dies ist teilweise durch die Position auf der Tagesordnung erklärbar: im Planungsausschuß waren die Bauanträge immer der vorletzte Tagesordnungspunkt. Nach einer anstrengenden öffentlichen Sitzung war die Neigung groß, den vertraulichen Teil möglichst schnell zu beenden, so daß eine Abstimmung in cumulo begrüßt wurde. Im Verwaltungsausschuß wurden Bauanträge, Grundstücks- und Personalangelegenheiten zu Beginn der Sitzung behandelt, so daß es noch keine Ermüdungserscheinungen gab. Im Vergleich zum Planungsausschuß ist der Anteil der einstimmigen Beschlüsse weit höher und das Konfliktpotential wesentlich geringer. Dies ist zum einen durch die höhere Anzahl zu erklären. Anträge, die von vornherein auch von der Verwaltung als unproblematisch angesehen werden, kamen eher, um die Anträge schneller bearbeiten zu können, direkt in den Verwaltungsausschuß. Konfliktträchtigere Anträge werden dem Planungsausschuß vorgelegt, wo dann auch eine fachliche Diskussion stattfindet. Eventuell abweichende Meinungen aus dem Planungsausschuß werden dann oft bei der Vorlage im Verwaltungsausschuß eingearbeitet oder ganz berücksichtigt, so daß das Einvernehmen im Verwaltungsausschuß dann kein Problem mehr ist. Es gab aber auch nicht wenig Fälle mit Gegenstimmen im Fachausschuß und einstimmigem Beschluß im Verwaltungsausschuß.

Eine weitere Erklärung der Differenz der Zahlen gibt ein Blick auf Tab. 2 (Umfrage Einvernehmenserteilung): Das Versagen des Einvernehmens wird grundsätzlich dem Verwaltungsausschuß vorgelegt, dem Fachausschuß nicht.

b) Personalangelegenheiten

"Der Beratungspunkt 'Personalangelegenheiten' wird hinter dem Beratungspunkt 'Bauanträge und Bauvoranfragen' auf die Tagesordnung gesetzt. Den Mitgliedern des Verwaltungsausschusses sind die Vorlagen mit einer entsprechenden Stellungnahme der Verwaltung rechtzeitig zuzuschicken."¹⁸⁰ Außer bei Beamten ist der Verwaltungsausschuß beschließendes Organ bei Personalentscheidungen. Die Beigeordneten bekommen auch bei Personalangelegenheiten eine Vorlage mit einer Beschlußempfehlung der Verwaltung. Personalentscheidungen üben bei einigen Beigeordneten einen gewissen Reiz aus, da sie durch diese Entscheidung Macht ausüben können. Gerade diese Tatsache führt bei anderen jedoch zu Unbehagen, denn die Ausübung von Macht kann auch als moralische Herausforderung (Gerechtigkeit/Verantwortung) angesehen werden. Wenn z.B. bei einer Stellenausschreibung über 100 Bewerbungen eingehen, kann die Auswahl und letztendlich die Entscheidung schon eine Gewissensangelegenheit sein. Nach welchen Kriterien wird ausgewählt: nach Zeugnissen, Schulabschluß, Alter, Geschlecht, sozialem Stand, Herkunft, Wohnort, persönlichem Eindruck? Da ist es gut, daß die Verwaltung eine Vorauswahl trifft, indem sie Tests und Vorstellungsgespräche durchführt. Wie aus dem Prozentanteil der Gegenstimmen zu entnehmen ist (8,16% und 5,17%), wird der Vorschlag der Verwaltung oft nicht akzeptiert. Aus welchen Gründen? Der Bewerber wohnt z.B. nicht in Cloppenburg; fristlose Kündigung wird nicht akzeptiert; für eine Bewerberin sollte eine niedrigere Vergütungsgruppe gelten; Genehmigung einer Nebentätigkeit wird abgelehnt; aus sozialen Gründen wird ein Mann für eine ABM-Tätigkeit vorgezogen; der Bewerber wird nicht für qualifiziert gehalten; der Personalrat hat anders entschieden; eine Person wird von einem Beigeordneten gefördert (z.B. Eltern sind Parteimitglied).

Vor Personalentscheidungen werden Beigeordnete oft angerufen oder angesprochen, um sich für einen bestimmten Bewerber zu verwenden.

Bei den Personalentscheidungen für höher dotierte Posten (Stadtdirektor, Dezernent), die jeweils auch im Rat entschieden wurden, gab es ein besonderes Verfahren: Entweder wurden die Bewerber, die in die engere Vorauswahl kamen, von der Verwaltung vorgeschlagen und von den Politikern bestätigt, oder die Fraktionen selbst nahmen die Möglichkeit

¹⁸⁰ einstimmiger Beschluß Verwaltungsausschuß am 5. 9. 1983

wahr, Einblicke in alle Bewerbungsunterlagen zu nehmen, um selbst Vorschläge für Bewerbungsgespräche zu machen. Die Bewerber mußten sich dann vor der gesamten Fraktion vorstellen und dort Rede und Antwort stehen. Um den Bewerbern zu viele Vorstellungsrunden zu ersparen, einigte man sich auf jeweils 2 Vorstellungen: einmal vor der CDU-Fraktion und einmal vor den übrigen Fraktionen. Die Vorstellungen waren dann auf dem gleichen Flur, in gegenüberliegenden Räumen. Obwohl das Rennen vor den Vorstellungsgesprächen absolut offen war, ist es nie vorgekommen, daß Mehrheitsfraktion und Minderheitsfraktionen dieselben Personen favorisierten. Gibt es für einen Rechts- oder Baudezernenten Qualifikationen oder Merkmale (abgesehen von der Parteizugehörigkeit), die eher CDU-gefällig oder SPD-typisch sind? Die Vertraulichkeit verbietet es, die Frage hier weiter zu verfolgen. Die Analyse der Einzelfälle würde zu interessanten Ergebnissen führen. Ein Vergleich mit einer SPD-geführten Gemeinde wäre ein lohnender Forschungsauftrag.

Bei der Wahl des letzten Stadtdirektors haben sich die Minderheitsfraktionen der Auswahl und der Abstimmung verweigert, weil die CDU es abgelehnt hatte, sich die Bewerbungsvorschläge der anderen Fraktionen anzuhören.

c) Vergaben

Es gibt genaue Vorschriften und Richtlinien, wie eine Kommune sich bei der Vergabe von Aufträgen zu verhalten hat. Zu beachten sind sog. Verdingungsverordnungen für Leistungen (VOL) und für Bauten (VOB), deren Einhaltung zwingend ist und die auch von der Kommunalaufsicht überwacht werden. Der Grundsatz ist, kurz gesagt, daß beschränkt oder öffentlich ausgeschrieben werden und die Kommune den billigsten Anbieter nehmen muß. Es gibt allerdings noch Entscheidungsspielräume. Wenn bspw. die billigste Firma als nicht leistungsfähig bekannt ist und ihre Bonität in Zweifel gezogen werden kann, dann darf auch der zweitbilligste Anbieter genommen werden. Die Entscheidungen müssen aber hieb- und stichfest begründet sein und einer Überprüfung standhalten können.

Trotz dieser zwingenden gesetzlichen Vorgaben erfolgten bei Vergaben nicht hundertprozentig einstimmige Beschlüsse. Mit 6,22% und 8,30% ist der Prozentsatz der Gegenstimmen noch erstaunlich hoch, und auch der Prozentsatz von Enthaltungen (8,00% und 6,64%) zeigt, daß zwingende gesetzliche Vorgaben nicht zwangsläufig zu einstimmigen Beschlüssen führen. Wie ist dies zu erklären? Zunächst gibt es die Begründung der Kon-

sequenz: Wurde ein Bauprojekt oder eine Anschaffung abgelehnt, dann wurde auch die Vergabe dieses Projektes abgelehnt, oder man enthielt sich dann bei der Entscheidung. Ähnlich verhielt es sich bei strittigen Projekten, wie z.B. Kläranlage oder Hallenbad, bei denen Art und Umfang der Ausführung nicht von allen akzeptiert wurden. Ablehnungen kamen auch vor, weil noch zu viele Fragen bezüglich eines Projektes nicht geklärt waren (z.B. Feuerwehr) und mit der Vergabe Fakten geschaffen wurden, deren Konsequenzen noch nicht absehbar waren. Ein weiterer Grund war die Finanzierung. Soll die Kommune allein finanzieren, oder soll sich ein anderer Träger beteiligen? Durch die Vergabe wird die Anzahl der Vertragspartner festgelegt.

Bei der Vergabe von Leistungen waren die Hauptgründe, eine Zustimmung zu verweigern: Die Schwerpunktsetzung oder Ausführungsmodalitäten von Planungsbüros wurden grundsätzlich abgelehnt.

Vergaben wurden ausschließlich abschließend im Verwaltungsausschuß behandelt.

d) Grundstücksangelegenheiten

Die Behandlung von Grundstücksangelegenheiten nimmt zeitlich einen breiten Raum in den Sitzungen ein. Das Thema ist so sensibel, daß hierzu keine Vorlagen gefertigt wurden, so daß der ganze Sachverhalt erst im Ausschuß vorgetragen werden mußte. Daher sind die Protokolle des Verwaltungsausschusses oft seitenlang mit Grundstücksangelegenheiten gefüllt. Wenn ein Thema im wahrsten Sinne des Wortes im Ausschuß "verhandelt" wird, dann sind es die Grundstücksangelegenheiten. Hier geht es um Geld und um Interessen. Die Anzahl der diesbezüglichen Beschlüsse (10,32% und 13,05%) täuscht über das tatsächliche Gewicht der Grundstücksberatungen im Verwaltungsausschuß. Es kommt oft vor, daß eine Grundstücksangelegenheit vorgetragen, ausführlich beraten und dann mit einem erneuten Verhandlungsauftrag an die Verwaltung wieder zurückgegeben wird. Dieser Vorgang kann sich dann noch wiederholen, so daß eine Grundstücksangelegenheit mehrmals beraten wird, ehe ein Beschluß gefaßt wird. Eine Ablehnung oder Enthaltung begründet sich nicht nur auf andere Preisvorstellungen. Ablehnungen gab es u.a. aus folgenden Gründen: Das Bauprojekt, das auf dem Grundstück geplant war, wurde abgelehnt, und eigenmächtige Grundstücksverhandlungen eines Ratsherren wurden nicht akzeptiert.

Zu diesem Tagesordnungspunkt gehörte auch die Vergabe von Baugrundstücken. Zur Festlegung einer Reihenfolge wurden Kriterien erarbeitet, die nicht von allen akzeptiert wurden. So sollten z.B. Einheimische in einem zum Stadtgebiet gehörenden Dorf wegen einer sinnvollen Eigenentwicklung des Dorfes bevorzugt bedacht werden (sog. Einheimischenprivileg), was von der Opposition als "Inzuchtregelung" abgelehnt wurde.

Weiter gehören zu diesem Tagesordnungspunkt: An- und Vermietung, Abbruch städtischer Gebäude, Grundstückstausch, Einzugsbereichsfestsetzungen von Grundschulen, Erbpacht und Übernahme von Ausfallbürgschaften.

Grundstücksangelegenheiten werden im Rat abschließend behandelt. Es gibt Ratsherren, die sich ausschließlich zu diesem Tagesordnungspunkt geäußert haben.

e) Darlehensaufnahmen

Bei der Aufnahme von Darlehen und bei der Zinsanpassung erfolgten die geringsten Auseinandersetzungen. Bei entsprechender Haushaltslage müssen eben Kredite aufgenommen werden, und die Zinsanpassung ist quasi ein Geschäft der laufenden Verwaltung, das der Zustimmung der politischen Gremien bedarf. Wie bei einer Ausschreibung legt die Verwaltung die Zinsbedingungen einzelner Kreditinstitute vor, und es ist selbstverständlich, daß die Bank mit den günstigsten Bedingungen genommen wird. Enthaltungen wurden mit der Ablehnung von Projekten begründet, die durch das aufzunehmende Darlehen finanziert werden sollten. Gegenstimmen gab es bei der Frage, ob ein Kredit kurz- oder besser langfristig festzulegen sei.

f) Innenstadtsanierung

Die in Tabelle 4 aufgeführten Beschlüsse betrafen nur die Genehmigungen nach § 145 BauGB. Sie sind daher ihrem Charakter nach mit den Beschlüssen zu Baugenehmigungen und -voranfragen zu vergleichen. Auch diese Beschlüsse fallen in die abschließende Zuständigkeit des Verwaltungsausschusses.

g) eigene Zuständigkeit

Betrachtet man den Prozentsatz der Beschlüsse in eigener Zuständigkeit (75% und 83,6%, vgl. Tab. 5), so wird verständlich, daß der Verwaltungs-

ausschuß als das eigentliche Machtzentrum der kommunalen Selbstverwaltung in Niedersachsen angesehen werden kann. Deshalb ist ein Sitz im Verwaltungsausschuß auch für ein Ratsmitglied so erstrebenswert. Ein Sitz im Verwaltungsausschuß bedeutet Information über alle Beschlüsse, da alle Beschlüsse der Fachausschüsse durch den Verwaltungsausschuß gehen (Ausnahme: Abwägungsbeschlüsse).

Tabelle 5: Beschlüsse des Verwaltungsausschusses / Zuständigkeiten								
	total	%	einstimmig - %		Enth. - %		Gegenst. - %	
1981 - 1986	2159	100	1701	78,78	214	9,91	254	11,76
zuständig VA	1640	75	1341	62,11	152	7,04	137	6,80
zuständig Rat	529	25	360	16,67	62	2,87	107	4,95
1986 - 1991	2666	100	2188	82,07	233	8,73	245	9,18
zuständig VA	2229	83,6	1919	71,98	159	5,96	151	5,66
zuständig Rat	437	16,3	269	10,09	74	2,77	94	3,52

Da gut drei Viertel aller Beschlüsse abschließend im Verwaltungsausschuß behandelt werden, ist die Vertraulichkeit des Verwaltungsausschusses nicht unproblematisch. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Beschlüsse des Verwaltungsausschusses ist in der NGO nicht scharf geregelt, so daß das Thema Vertraulichkeit auch ein Konfliktpunkt zwischen Mehrheit und Minderheit war. Eben dieses Gebot der Vertraulichkeit verbietet hier die Darstellung des Konfliktes.

Wie aus der Tabelle 6 hervorgeht, endeten 48,67% aller Beschlüsse aus den Fachausschüssen abschließend im Verwaltungsausschuß. Die Öffentlichkeit, die die Diskussion im Fachausschuß verfolgen kann (zumeist allerdings nur in Form der Presse), konnte nur gut die Hälfte der Angelegenheiten mit dem abschließenden Beschluß im Rat verfolgen. Die andere Hälfte der Themen im Fachausschuß wird abschließend vertraulich im Verwaltungsausschuß behandelt und beschlossen. Wenn Beschlüsse des Fachausschusses durch den Verwaltungsausschuß wieder "gekippt" werden, erfährt die Öffentlichkeit diese Abänderung nur, wenn sie auch offiziell der Presse mitgeteilt wird.

Die Sitzungen des Verwaltungsausschusses sind grundsätzlich nach der Vorschrift der NGO nicht öffentlich (§ 59, 2 NGO). In der Hauptsatzung der Stadt Cloppenburg wird den Cloppenburger Ratsmitgliedern die Möglichkeit gegeben, an den Sitzungen des Verwaltungsausschusses als

Zuhörer teilzunehmen (ratsöffentlich). Von dieser Möglichkeit wurde nur vereinzelt Gebrauch gemacht.

Tabelle 6: Endgültige Entscheidung der Beschlüsse aus den Fach ausschüssen						
		insgesamt = 100%	davon			
			VA	%	Rat	%
Bau und Verkehr	I	278	108	38,84	169	60,79
	II	165	103	62,42	59	35,75
Umwelt	I	9	8	88,80	1	11,10
	II	24	14	58,33	6	25,00
Soziales	I	25	9	36,00	16	66,66
	II	55	30	54,54	20	36,36
Schule	I	61	16	26,22	45	73,77
	II	56	20	35,71	30	53,57
Sport	I	50	26	52,00	23	46,00
	II	58	49	84,48	9	15,51
Kultur und Jugend	I	107	58	54,20	48	44,85
	II	169	113	66,86	49	28,99
Markt	I	33	17	51,51	15	45,45
	II	39	21	53,84	18	46,15
Sanierung teilw.	II	112	75	66,96	17	15,17
Planung	I	1034	182	17,60	167	16,15
	II	834	283	33,93	184	22,06
				48,67		37,84
Planung, davon Abwägung	I	691 = 66,82%				
	II	352 = 42,20%				
davon Bauanträge	I	162 = 15,66%				
	II	225 = 26,97%				

I = 1981 -1986		II = 1986 - 1991				

In der ersten Ratsperiode gab es 181 Sitzungen des Verwaltungsausschusses und in der zweiten 143. Bei 260 Wochen in der Ratsperiode macht das eine Sitzung in 1,43 Wochen oder: alle 10 Tage eine Sitzung. Da in der Ferienzeit nach Möglichkeit keine Sitzungen stattfanden, kann gesagt werden, daß es in der 1. Ratsperiode pro Woche eine Verwaltungsausschußsitzung gab. Die Häufigkeit der Sitzungen nahm in der 2. Ratsperiode ab. Dort erfolgte alle 1,81 Wochen eine Sitzung. Im Schnitt wurde 14tägig getagt. Bei Bedarf wöchentlich. Trotz geringerer Sitzungshäufigkeit nahm die Anzahl der Beschlüsse zu (von 2.159 auf 2.666), begründet v.a. durch steigende Bauanträge (von 437 auf 809) und Grundstücksangelegenheiten (von 223 auf 348).

Die Dauer der Sitzungen war selten unter vier Stunden (16 Uhr bis 20 Uhr). Es wird ohne Pausen getagt. In den ersten Jahren gab es noch nicht einmal Kaffee. Wenn sich nach Stunden der Hunger bemerkbar machte und das Ende der Sitzung noch nicht absehbar war, dienten die Zuckerstücke aus der Zuckerdose als Energiezufuhr. Erlaubte es die Zeit, so wurde trotz kontroverser Auseinandersetzungen nach der Sitzung im Vorzimmer des Stadtdirektors gemeinsam ein Schnaps getrunken. Zeitweilig war aber das Klima zwischen den Fraktionen so gespannt, daß der gemeinsame Umtrunk nicht mehr möglich war.

Die Gesamtzahl der Beschlüsse aller Fachausschüsse (Periode I: 1.597 und Periode II: 1.512) war niedriger als die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses (Periode I: 2.159, Periode II: 2.666). Aus der Differenz der Beschlüsse des Verwaltungsausschusses (4.825) zu den Beschlüssen der Fachausschüsse (3.109) ergeben sich die Beschlüsse bzw. Tagesordnungspunkte, die ausschließlich im Verwaltungsausschuß diskutiert und beschlossen werden, teilweise aber noch an den Rat weitergehen. Die Rechnung muß noch etwas modifiziert werden, da nicht alle Beschlüsse der Fachausschüsse im Verwaltungsausschuß behandelt werden. Es handelt sich um die Abwägungsbeschlüsse des Planungsausschusses (1.043, vgl. Tab. 6) und des Sanierungsausschusses (20). Also kamen von den insgesamt 3.109 Fachausschuß-Beschlüssen nur 2.046 in den Verwaltungsausschuß. Die endgültige Rechnung lautet also: $4.825 - 2.046 = 2.779$. Ein großer Teil dieser Beschlüsse ist in Tabelle 5 aufgeschlüsselt.

Betrachtet man den geringen Prozentsatz der Ratszuständigkeit bei Beschlüssen des Verwaltungsausschusses, so wird die hohe Anzahl der ausschließlich vertraulich gefaßten Beschlüsse deutlich.

Im Vergleich zu den Fachausschüssen und zum Rat ist der Prozentsatz der einstimmig gefaßten Beschlüsse im Verwaltungsausschuß mit 78,78% und 82,07% am höchsten und das Konfliktpotential mit 11,76% und 9,18% am geringsten.

Tabelle 7: Vergleich: Fachausschüsse - Verwaltungsausschuß - Rat						
	1981 - 1986 in %			1986 - 1991 in %		
	einst.	Enth.	Gegenst.	einst.	Enth.	Gegenst.
Fachausschuß	65,81	17,78	16,46	60,78	14,15	25,06
Verw.aussch.	78,78	9,91	11,76	82,07	8,73	9,18
Rat	62,27	7,11	30,60	56,26	6,34	37,39

Dafür lassen sich drei Erklärungen finden:

1. Der in Tabelle 4 aufgeschlüsselte hohe Anteil einstimmiger Beschlüsse in Bereichen, in denen durch gesetzliche Vorgaben wenig Entscheidungsspielraum zugelassen ist (Vergaben, Personal, Darlehen) oder die durch mehrmaliges Verhandeln und Beraten (Grundstücksangelegenheiten) zu Einstimmigkeit geführt haben.
2. Da in diesem Ausschuß ausschließlich vertraulich getagt wird, kann auf öffentlichkeitswirksame Zurschaustellung von Gegenpositionen verzichtet werden. Der Verhandlungsspielraum läßt sich unvoreingenommener nutzen. Die Notwendigkeit zu Kompromissen wird vielleicht eher eingesehen, weil es sich zum größten Teil um abschließende Beschlüsse handelt.
3. Die Mitglieder des Verwaltungsausschusses sind in der Regel "alte Hasen", die mit der Materie vertraut sind und evtl. einen anderen Überblick oder Durchblick zu den Tagesordnungspunkten haben als ein Mitglied eines Fachausschusses, das speziell in einer Materie bewandert ist. Eine staatstragende Haltung, die die Verantwortung für "das Ganze" eher im Blick hat, wirkt sich in diesem Ausschuß noch am ehesten aus, während die Konfliktaustragung den öffentlichen Gremien wie Fachausschuß und Rat verbleibt.

3.3.7 Der Rat

Der Rat ist das parlamentarische Gremium der kommunalen Selbstverwaltung, in dem die Prinzipien Minderheitenschutz, Widerspruchsrecht und Mehrheitsentscheid gelten (sollen). Nach der Gemeindeordnung wird ihm eine Allzuständigkeit zugeschrieben, insbesondere die Berufung der übrigen Gemeindeorgane, die Kontrolle der Verwaltung und Gesetzgebungsbefugnis (Satzungsrecht). Da der Rat weitgehend dieselben Funktionen wahrnimmt, "wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen

dem Parlament zugewiesen sind"¹⁸¹, ist es erlaubt, "von der Vertretungskörperschaft als dem 'Kommunalparlament' zu sprechen."¹⁸²

Auch wenn der Rat das "oberste demokratische Organ der kommunalen Ebene"¹⁸³ ist, ist seine Bedeutung für die politische Willensbildung nur noch gering, sie erschöpft sich zumeist in der Repräsentanz und Legitimierung.

"Die Rolle der Vertretungskörperschaft läßt sich zutreffender durch den Terminus 'Mitwirkung' als durch die Begriffe 'Zielsetzung, Steuerung oder Kontrolle' umschreiben. Ihr Einfluß wird, vornehmlich über ihre organisatorischen Subsysteme, die Ausschüsse, die Fraktionen und das Führungspersonal vermittelt. Diese tragen die politische Arbeit im engeren Sinne, während das Plenum die Aufgabe der 'Außendarstellung' wahrnimmt."¹⁸⁴

Da die Plenararbeit also in erster Linie eine "symbolisch-repräsentative Funktion"¹⁸⁵ ausfüllt, ist es nicht verwunderlich, daß der Mangel an Debatten oder Streit¹⁸⁶ nicht nur aus einem Harmoniebedürfnis resultiert, sondern sich aus dieser Funktion selbst ergibt. Dadurch ist der eigentliche Sinn des Parlamentarismus, nämlich die "Darstellung politischer Konflikte in der Öffentlichkeit, um deutlich zu machen, daß es politische Meinungsverschiedenheiten zu kommunalpolitischen Fragen gibt,"¹⁸⁷ zum größten Teil verlorengegangen. "Die öffentliche Sitzung dient somit in erster Linie der Abwicklung formaler Prozeduren, während Argumentation und Diskussion fast ausschließlich in den nicht-öffentlichen Sitzungen erfolgen bzw. in die Vorbereitungsphase verlagert sind."¹⁸⁸ Daher spiegeln die Aktivitäten des Rates "häufig die Perzeption seiner Führungskräfte wider."¹⁸⁹ Die Beschlüsse, die dort noch gefaßt werden, charakterisiert

181 Gau 1983, S. 24

182 Gau 1983, S. 24; vgl. auch Frey/Naßmacher, 1975, S. 198

183 Gau 1983, S. 24

184 Gabriel 1979, S. 218; vgl. auch Berkemeier 1972, S. 202: "Entscheidungen werden in Intim-Kreisen vorgefertigt und abgesichert; dem Parlament bleibt die Legitimierung."

185 Gabriel 1979, S. 190

186 vgl. Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 126

187 Holler/Naßmacher 1976, S. 142

188 Gabriel 1979, S. 189

189 Naßmacher, H. 1989, S. 193

Schmidt-Eichstaedt (1985) als prozeßleitende oder als Kulminationsbeschlüsse.¹⁹⁰

Da das Plenum des Stadt- oder Gemeinderates "nicht der Ort der gegenseitigen Beeinflussung und Überzeugung aufgrund der besseren Argumente und höheren Einsicht"¹⁹¹ ist, sind Ratssitzungen ziemlich langweilig, denn die Ergebnisse der Beschlüsse sind den Ratsmitgliedern vorher bekannt. Es ist noch nie vorgekommen, daß sich ein Beschluß vom Verwaltungsausschuß zum Rat noch geändert hat. Die Ratssitzung dient nur der Präsentation der verschiedenen Positionen in der Öffentlichkeit, die zumeist selbst auch nur durch die Presse repräsentiert wird. Da in der Ratssitzung die geleistete Verwaltungsarbeit zur Schau gestellt wird, die Fraktionen dort ihr Image pflegen und die Führer sich profilieren können,¹⁹² kann man sie auch als Schaukampfarena bezeichnen.

Die Mandatsträger selber scheinen mit dieser Rollenausdifferenzierung einverstanden zu sein, schon sie doch ihr knappes Zeitbudget. Debatten würden nur das Ende der Sitzung hinauszögern, ohne daß die Ergebnisse sich ändern würden. Das ist Verschwendung von Zeit, Energie und Intellekt. "Der Gemeinderat als Laiengremium flüchtet auf anderer Ebene in eine ähnliche Apathie wie die Bevölkerung, weil auch für ihn die Prozesse nicht mehr durchschaubar sind."¹⁹³

Gründe für eine Überforderung des Rates sieht Hess in der Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen, dem wachsenden Bedarf an öffentlich-rechtlicher Regelung gesellschaftlicher Lebensbereiche, der zunehmenden Kompliziertheit der Entscheidungs- und Planungsprobleme und den wachsenden Leistungs- und Teilnahmeforderungen bürgerlicher Gruppen.¹⁹⁴

In der Literatur ist Hiltrud Naßmacher die einzige, die den Gemeinderat auch als Diskussionsforum sieht, allerdings verstärkt v.a. in Krisenzeiten. "Durch Zustimmung oder allgemein gehaltene Resolutionen verzichtet er (Gemeinderat) meist auf Steuerungsmöglichkeiten. Werden allerdings Entscheidungen als konfliktrichtig erkannt, können die Gemeinderäte für das

190 in: Naßmacher, H. 1989, S. 179

191 Keese 1974, S. 189

192 vgl. Holler/Naßmacher 1976, S. 156 und Derlien u.a. 1976, S. 113

193 Zoll 1974, S. 109

194 vgl. Hess 1979, S. 123

Sanktionieren von zeitlichen Abläufen und den Einsatz bestimmter Programminstrumente von erheblicher Bedeutung sein."¹⁹⁵

Für den Cloppenburgener Gemeinderat ist die Einschätzung Banners von 1972 auch heute noch aktuell: Die Gemeindevertreter "möchten den formalen Entscheidungsvorgang als eine möglichst geräuschlose Ratifikation hinter sich bringen."¹⁹⁶ Wenn dann Anträge und Anfragen der Minderheitsfraktionen den Ablauf der Sitzung nur in die Länge ziehen, Debatten nicht erwünscht sind, da das Ergebnis wie vorgeschrieben nicht verändert werden soll, dann reagiert die Mehrheit aggressiv und drückt ihren Unmut durch Störung (Nicht-ausreden-lassen) oder durch Absetzen von der Tagesordnung aus. Zu Beginn ihrer Ratsarbeit haben die Grünen versucht, wirkliche Debatten im Plenum zu initiieren. Beispielsweise waren ihre Haushaltsreden nicht nur eine Bewertung der Zahlen des vorliegenden Haushalts, sondern die Sprecher versuchten, die allgemeinen politischen und fiskalischen Rahmenbedingungen zu diskutieren. Das wurde nur mit Störungen und Wortentzug quittiert. Unter dem Tagesordnungspunkt "Verschiedenes" wurde dem Bürgermeister von den Grünen ungehöriges Verhalten bei einem Empfang ausländischer Jugendlicher vorgeworfen. Die Quittung für diese Kritik war die Abschaffung des Tagesordnungspunktes "Verschiedenes" in der Geschäftsordnung des Rates. Zu Beginn wurden von den Grünen Anträge in die Sitzung eingebracht in der Hoffnung, daß durch Überzeugungsarbeit diese Anträge in der Sitzung eine Mehrheit finden könnten. Inzwischen haben auch für die Grünen Anträge die Funktion, den abweichenden Standpunkt in eine Handlungsalternative zu kleiden. Dadurch soll die eigene Position noch einmal verdeutlicht und der politische Gegner eventuell vorgeführt werden. Anträge müssen auch immer abgestimmt werden, also erscheinen sie auch im Protokoll. Auf diese Weise kann man seine Position auch in einem Ergebnisprotokoll manifestieren.

Neben dieser offiziellen Funktion als Beschlußgremium ist der Rat auch eine Gruppe von Personen/Politikern, die auf informeller Ebene vielfältig Kontakte pflegen, zusammen essen, trinken, feiern und Fahrten unternehmen. Die Zugehörigkeit zur "politischen Klasse" des Ortes und ein daraus resultierendes Zusammengehörigkeitsgefühl über die Parteigrenzen

195 Naßmacher, H. 1987, S. 95

196 in: Gabriel 1979, S. 189

hinweg kompensiert für viele die untergeordnete Rolle des einzelnen Ratsmitgliedes (speziell des sog. Hinterbänklers) im Ratsplenum.

Wie sah das Abstimmungsverhalten des Cloppenburgers Rates aus? Aus der Tabelle 6 ist ersichtlich, daß nur 37,84% aller Beschlüsse aus den Fachausschüssen im Rat landen. Als Beschlußorgan rangiert der Rat noch unter dem Verwaltungsausschuß, auch was die Anzahl der Beschlüsse betrifft (vgl. Tab. 8). Der Durchschnittswert von 37,84% errechnet sich aber aus einer großen Spannweite von 11,1% bis 73,77% (vgl. Tab. 6). Aus den Zahlen läßt sich allerdings nicht schließen, daß Fachausschüsse, die nur einen geringen Prozentsatz an Ratsbeschlüssen haben, weniger wichtige Beschlüsse fassen. Das beste Beispiel bieten der Planungs- und der Sanierungsausschuß. Die Zahl der Ratsbeschlüsse, die aus diesen Fachausschüssen kommen, ist prozentual gesehen sehr gering, dafür haben es die Beschlüsse aber "in sich". Sie sind in der Regel Gesamtbeschlüsse als Ergebnis eines ausführlichen Abwägungs- und Diskussionsprozesses. Ein Indiz für die Wichtigkeit der Beschlüsse ist die Anzahl der Seiten, die als Vorlage für einen Gesamtbeschluß dienen. Nehmen wir z.B. die Bebauungspläne. Vorlagenseiten zu Bebauungsplänen gab es 2.787, Gesamtbeschlüsse etwa 137. Das macht pro Ratsbeschluß aus dem Planungsausschuß bezüglich von Bebauungsplänen eine Vorlage von durchschnittlich 20,34 Seiten. Das Gewicht des Planungsausschusses läßt sich auch durch die Anzahl der Beschlüsse im Rat bekräftigen. Die Beschlüsse aus dem Planungsausschuß werden immer im öffentlichen Teil der Ratssitzung gefaßt.

Tabelle 8: Beschlüsse des Rates, öffentlicher Teil; Zuordnung zu den Fachausschüssen							
	insgesamt = 100%	davon					
		Planung	%	Bau u. Verk.	%	Kult.J.Sp.	%
1981 - 1986	444	167	37,61	169	38,06	48	10,81
1986 - 1991	414	184	44,44	59	14,25	49	11,83

Wie aus Tabelle 8 zu ersehen ist, ist mehr als ein Drittel aller öffentlichen Ratsbeschlüsse dem Planungsausschuß zuzuordnen. An zweiter Stelle kommt der Bau- und Verkehrsausschuß und an dritter der Kultur-, Jugend- und Sportausschuß. Die anderen Ausschüsse laufen unter "ferner liefen". (Die Zahlenbasis für den Sanierungsausschuß ist noch zu gering.) Genau in dieser Reihenfolge wurden auch die Ausschußvorsitze nach dem Zugreifverfahren nach d'Hondt gegriffen.

Tabelle 9: Entscheidungen des Rates der Stadt Cloppenburg							
	insges. = 100%	davon					
		einstimmig	%	Enth.	%	Gegenst.	%
1981 -1986	562	350	62,27	40	7,11	172	30,60
davon vertraulich	118						
öffentlich	444						
1986 - 1991	615	346	56,26	39	6,34	230	37,39
davon vertraulich	201						
öffentlich	414						

Vergleicht man die Ergebnisse der Beschlüsse des Rates (Tab. 9) mit denen des Verwaltungsausschusses (Tab. 5), so fällt auf, daß in diesem öffentlichen Beschlußorgan der Anteil der einstimmigen Beschlüsse erheblich geringer und der Prozentsatz mit Gegenstimmen wesentlich höher liegt. Es gibt auch eine Verschiebung mit gleicher Tendenz, wenn man die Ratsbeschlüsse mit denen aus dem Verwaltungsausschuß mit der Zuständigkeit Rat vergleicht (Tab. 10)

Tabelle 10: Vergleich der Beschlüsse von Rat und Verwaltungsausschuß (Zuständigkeit Rat vgl. Tab. 5)							
	insgesamt = 100%	davon					
		einstimmig	%	Enth.	%	Gegenst.	%
1981-1986 Rat	562	350	62,27	40	7,11	172	30,60
VA	529	360	68,05	62	11,72	107	20,22
1986-1991 Rat	615	346	56,26	39	6,34	230	37,39
VA	437	269	61,55	74	16,93	94	21,51
Anmerkung: Die unterschiedlichen Zahlen ergeben sich dadurch, 1. daß in den konstituierenden Sitzungen des Rates die Beschlüsse nicht durch den Verwaltungsausschuß gegangen sind, 2. ein Ratsbeschluß muß durch den Verwaltungsausschuß vorbereitet werden, was nicht zwangsläufig einen Beschluß bedeutet, 3. durch Trennung in Einzelbeschlüsse oder Zusammenfassung von Beschlüssen können die Zahlen variieren.							

Der Rat ist die Arena, in der die Gegenstimmen öffentlich begründet werden. Im Verwaltungsausschuß hat dies keinen Zweck, da weder Öffentlichkeit noch Presse zugegen sind und die meisten Beschlüsse durch Vorabab-sprachen oder Fraktionsvorbereitungen auch schon feststehen.

Im vertraulichen Teil ist das Verhältnis von Einstimmigkeit zu Gegenstimmen allerdings anders. Von den 118 gefaßten Beschlüssen waren 92 ein-

stimmig, also 77, 96% (Periode I) und von 201 immerhin 142, also 70,64% (Periode II).

Was wurde im vertraulichen Teil behandelt? Die größten Blöcke waren Grundstücks- und Personalangelegenheiten und Darlehensaufnahmen, weiterhin: Erweiterung des städtischen Kiosks, Übernahme von Ausfallbürgschaften, überplanmäßige Ausgaben, Nutzungsverträge, Erschließung und Finanzierung eines Bebauungsplanes, finanzielles Konzept der Stadthalle, Angelegenheit eines in Konkurs gegangenen Gewerbes, städtebauliches Konzept als Rahmenplan, Mietverträge, Kommission zum Stadthallenbau, teilweise Verzicht auf Erschließungsbeiträge, Beanstandungen von Ernennungsurkunden, Anschluß eines Grundstückes an die Schmutzwasserkanalisation, Innenstadtsanierung, Bauhilfen für die Wohnungsbaugesellschaft, Beitragsverzicht, Vergabe von Bauarbeiten zur Erschließung eines Baugebietes, Ausfallbürgschaften, Mitglieder des Kuratoriums vom Museumsdorf, Förderungsgrundsätze privater Modernisierungsmaßnahmen, Garantieerklärung zur Finanzierung der Stadthalle, Tiefgaragenprojekt, Ablehnung von Planungsentschädigung, Gesellschaftervertrag und weitere Verträge.

Der Prozentsatz der Enthaltungen ist im Rat am niedrigsten (vgl. Tab. 1, 5, 9). Da mit der Ratsentscheidung das Ende des Entscheidungsprozesses markiert ist, ist hier die Herausforderung zu einer eindeutigen Stellungnahme besonders groß. Eine Enthaltung im Fach- oder Verwaltungsausschuß läßt noch den Weg in beide Richtungen offen, im Rat ist aber die Entscheidung gefragt. Vor der abschließenden Ratsentscheidung gibt es noch Fraktionssitzungen, in denen die Optionen beraten werden können.

In den beiden Ratsperioden gab es jeweils 37 Ratssitzungen, das sind pro Jahr 7,4 oder im Abstand von 7 Wochen eine Sitzung. Die Sitzungsdauer war in der Regel von 16 Uhr bis 20 Uhr. Getagt wurde in Gaststätten, Sälen, Pfarrheimen oder Dorfgemeinschaftshäusern im Gemeindegebiet (bis zur Fertigstellung der Stadthalle). Auf diese Weise nahmen auch Zuschauer aus den einzelnen Ortschaften an den Sitzungen teil. Bis auf wenige Ausnahmen war das Zuschauerinteresse aber mager.

Ein unvorbereiteter Zuschauer würde einer Ratssitzung wenig Unterhaltungswert abringen. Daher kommen nur Zuschauer, die sich für einen ganz bestimmten Tagesordnungspunkt interessieren, zumeist werden dann die eigenen Interessen (oder die des Vereins) tangiert. Nach der Ratssitzung haben die Bürger Gelegenheit, zu den auf der Tagesordnung stehenden

Punkten Fragen zu stellen. Davon ist so gut wie nie Gebrauch gemacht worden. Denn was nützt es auch, Fragen stellen zu können zu Sachverhalten, die bereits abschließend behandelt und beschlossen wurden! Ein Fragerecht nach Fachausschußsitzungen wäre sinnvoller.

4 *Die Themen und Beschlüsse der Cloppenburger Ratsgremien - Der empirische Befund*

In diesem Kapitel werden alle Beschlüsse der Cloppenburger Ratsgremien nach den Kriterien: Einstimmigkeit, Enthaltung und Gegenstimmen analysiert. Durch die Auflistung der Beschlüsse werden gleichzeitig die Inhalte deutlich, mit denen sich die Ratsgremien zu befassen haben.

4.1 **Einstimmigkeit - Ausdruck von Harmonie oder Sachzwang?**

Empirische Daten über das Abstimmungsverhalten gibt es so gut wie gar nicht, und wenn, dann nur von den Ergebnissen der Abstimmungsbeschlüsse aus dem öffentlichen Teil der Ratssitzung. Derlien u.a.¹ und Luckmann² beobachten eine große Anzahl einstimmig gefaßter Beschlüsse. Die Zahlen aus der Untersuchung von Derlien (vgl. Tabelle 11) sind weit entfernt von den empirischen Befunden aus Cloppenburg.

		einstimmig	große Mehrheit	knappe Mehrheit
Coburg	1970	93,6	4,4	0,7
	1971	93,8	4,1	1,4
Bad Homburg	1970	91,9	7,4	--
	1971	76,3	15,8	5,0
Bad Kreuznach	1970	81,1	15,9	0,9
	1971	72,4	27,6	--
Lemgo	1970	84,5	11,7	2,5
	1971	91,3	6,3	0,8

Die Zahlen lassen sich allerdings nur bedingt vergleichen: 1. Die Zahlen von Derlien u.a. beziehen sich nur auf den Rat, also käme nur ein Vergleich von Tabelle 11 mit Tabelle 9 in Frage. 2. Der Beobachtungszeitraum von Derlien u.a. beträgt nur zwei Jahre, die Cloppenburger Zahlen basieren auf

1 Derlien u.a. 1976, S. 113 - 115

2 Luckmann 1970, S. 131

einem Beobachtungszeitraum von zehn Jahren. 3. Der historische Abstand (Derlien: 1970/71, Kannen: 1981-91) muß beim Vergleich mit berücksichtigt werden.

Der hohe Prozentsatz der Einstimmigkeit ist jahrelang in der lokalen Politikforschung tradiert worden und prägte dadurch auch das Bild von Harmonie im Gemeinderat. "Auffällig ist auch die große Anzahl einstimmig verabschiedeter Vorlagen. Gleichzeitig weist diese große Einstimmigkeit auf einen für den kommunalen Bereich typischen Tatbestand hin. Im kommunalen Bereich scheint, wie die vier hier untersuchten Städte vermuten lassen, ein einheitliches Auftreten von Verwaltung und (allen) Fraktionen im Plenum eher vorzukommen als in den Parlamenten von Bund und Ländern."³

Nach den hier erzielten Forschungsergebnissen gehören einstimmige Beschlüsse nicht mehr zum kommunalen Alltag. Die Zahlen (Tabelle 1, 5, 7, 9) sprechen eine deutliche Sprache. "Zur Einstimmigkeit trägt auch bei, daß sich die Fraktionen bemühen, möglichst geschlossen in der Öffentlichkeit aufzutreten. Abweichungen von der Fraktionslinie kommen daher in den Ausschüssen wesentlich häufiger vor."⁴ Diese Vermutung kann nicht bestätigt werden. Der Anteil der einstimmigen Beschlüsse ist im Rat sogar am geringsten mit 62,27% und 56,26% (vgl. Tabelle 7). Den höchsten Anteil einstimmiger Beschlüsse hat der Verwaltungsausschuß⁵. Wenn der Prozentsatz der einstimmigen Beschlüsse durchschnittlich für alle Gremien bei 68,95% (81-86) und bei 66,37% (86-91) liegt, so muß das Bild der Harmonie in Frage gestellt werden. Und auch der von Derlien u.a. konstatierte "Funktionsverlust des Plenums"⁶ aufgrund des hohen Anteils einstimmiger Beschlüsse, muß heute anders gesehen werden.

4.1.1 Einstimmig gefaßte Beschlüsse, aufgeschlüsselt nach Ausschüssen (Anteil/Inhalt)

Die einzelnen kommunalen Politikfelder lassen sich zumeist den Fachausschüssen zuordnen. Da es im Laufe der Jahre ein Verschieben der Aus-

3 Derlien u.a. 1976, S. 113

4 Derlien u.a. 1976, S. 115

5 siehe Kapitel 3.3.6

6 Derlien u.a. 1976, S. 115

schußzuständigkeiten gegeben hat, deckt sich die folgende Gliederung nicht ganz mit den Zuständigkeiten der Fachausschüsse.

4.1.1.1 Planung - 70,11% und 65,10%

Der Planungsausschuß ist der Fachausschuß mit dem höchsten Anteil einstimmiger Beschlüsse (vgl. Tab. 1). Der Schwerpunkt der Beschlüsse dieses Ausschusses betrifft die Bauleitplanung. Zu dem Anteil der Abwägungsbeschlüsse (66,82% und 42,20%) muß man noch die Gesamtbeschlüsse, die dann bis zum Rat gehen, hinzurechnen.

	total 100%	einstimmig	%	Enthaltung	%	Gegenst.	%
1981-1986	691	500	72,35	125	18,09	66	9,55
1986-1991	352	237	67,32	44	12,50	71	20,17

Betrachtet man beispielsweise nur die Abwägungsbeschlüsse (die de facto abschließend im Planungsausschuß beraten werden), so zeigt sich ein höherer Anteil an Einstimmigkeit als der Durchschnittswert des Planungsausschusses (Tab. 1). Noch höher liegen die Werte für Einstimmigkeit bei den Bauanträgen und Bauvoranfragen (Tab. 3).

	Abwägung	Gesamtbeschluß	Bauanträge	Summe	restl. Themen
1981-1986	66,82	6,38	15,66	88,86	11,14
1986-1991	42,20	6,83	26,97	76,00	24,00

In der 2. Periode gab es einen höheren Anteil der Themen, die nicht direkt zur Bauleitplanung gehörten. Das lag daran, daß die Sanierung des ehemaligen Fahrradfabrikgeländes, die ersten Beschlüsse zur Innenstadtsanierung und Umweltthemen gegen Ende der 2. Periode in dem Ausschuß diskutiert wurden.

Einstimmige Beschlüsse, die indirekt mit der Bauleitplanung zusammenhängen, gab es zu folgenden Themen: Aufstellungsbeschluß, Beschluß zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung, Beitrittsbeschluß (Anerkennung der Auflagen der genehmigenden Behörde), Beschluß über die Festsetzung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles (§ 34

BauGB), Rücknahme eines Satzungsbeschlusses und Feststellung der Rechtsunwirksamkeit eines Bebauungsplanes, Veränderungssperre, Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde zur Erschließung eines Bebauungsplanes (§ 125 Abs. 2 BauGB), Bebauungspläne und Flächennutzungspläne anderer Gemeinden, Heilung von Mängeln der Abwägung von Flächennutzungsplänen und Satzungen (§ 244, 2 BauGB), Durchführung der Bürgerbeteiligung, Leistungsangebot für eine Rahmenplanung, Rahmenplanungen und Verlegung einer Straße.

Die restlichen einstimmigen Beschlüsse wurden zu folgenden Themen gefaßt: raumordnerische Abstimmung zu einem Sandabbau, Verweis in die Fraktionen, Erklärung des Einvernehmens bei Bauanträgen (Grundsatzbeschluß), Sanierung Kalkhoff (ehemalige Fahrradfabrik), Dorferneuerung Kellerhöhe und Bethen, Haushalt, Verkehrskonzeption für das Umfeld der Stadthalle, Ablösung von Einstellplätzen, großflächige Einzelhandelsbetriebe, Sanierung Innenstadt, Kenntnisnahme Umweltbericht, Raumordnungsverfahren Erdgasleitung, Gesamtkonzeption Surfsee, Auftragsvergabe an ein Planungsbüro, Kenntnisnahme der Ergebnisse des Wettbewerbs zur Neugestaltung des Marktplatzes.

4.1.1.2 Sanierung - 66,96%

In der ersten Sitzung des Sanierungsausschusses wurde die übergreifende Zielsetzung des Sanierungsausschusses einstimmig verabschiedet, nämlich die Schaffung eines "funktionsgerechten und aufenthaltsfreundlichen zentralen Bereichs mit den Hauptfunktionen Versorgungszentrum für das Umland und innenstadtgemäßes Wohnen." Nach diesem allgemein formulierten Grobziel folgten in den nächsten Sitzungen einstimmige Einzelbeschlüsse zu den Themen: Rahmenplan Stufe 2 für den Antoniusplatz und die Burgstraße, Gestaltungsgrundsätze Werbung, Auftragsvergabe für eine Planung, Verweis in die Fraktionen, Öffnung des Museumsdorfes an der Hagenstraße, Standort behindertengerechter Fernsprecher, Umgestaltung eines Kreuzungsbereichs (Pingel Anton), Abriß Bürocontainer am Stadtpark, Aufstellung eines Bebauungsplanes, Ankauf einer Verkehrsfläche, Gestaltungsgrundsätze, private Modernisierung, Architektenvertrag, 1. Änderung der Ziele und Zwecke der Sanierung, Bebauungsplan und Flächennutzungsplan für einen Hotelbau und zwei Beschlüsse zum Grunderwerb.

4.1.1.3 Bau und Verkehr - 60,43% und 63,63%

Das Themenspektrum der einstimmigen Beschlüsse ist breit gestreut. Um eine bessere Übersicht zu bekommen, werden teilweise unterschiedliche Einzelbeschlüsse (z.B. zur Straßenbeleuchtung gab es einstimmige Beschlüsse zur Energieeinsparung, zum Standort und zum Lampentyp) zu Themenschwerpunkten zusammengefaßt.

Tabelle 14: Themenbereiche einstimmiger Beschlüsse des Bau- und Verkehrs ausschusses	
Anzahl	Themenbereiche
36	Abrechnung/Erschließungskosten
5	Verkehrsbeschilderung
2	Mülldeponie (Sanierung, Gasgewinnung)
18	Straßenausbau (Kreuzung, Wohngebiete, Ausbauart, Rückbau)
1	Brücken
11	Parkplätze (Bewirtschaftung, Anordnung)
11	Straßenbeleuchtung (Energiesparen, Standort, Lampentyp)
3	Schulwegsicherung
4	Unfallschwerpunkte
2	Grüne Welle, Ampeln
3	Ortsdurchfahrtsgrenzen
6	Radwege (Planung, Ausbau, Finanzierung, Sanierung)
4	Frostschäden
12	Verkehrsberuhigung
1	Verwendung von Straßenbaumitteln
45	Haushalt
1	Galgenmoor (Entsandung)
1	Fußgängerverkehr
2	Abbiegespuren
1	Fahrradständer
2	Oberflächenentwässerung
10	Widmung/Umstufung/Einziehung von Wegen und Straßen
3	Wirtschafts- und Genossenschaftswegebau
5	Bepflanzung
1	Straßenreinigung
12	Erschließung eines Baugebietes
1	vertagen
2	Entsiegelung
6	Verkehrslenkung
1	Winterdienst
5	Abwasserbeseitigung
1	Auftragsvergabe
6	Schmutzwasserkanalisation
1	Mühlenteiche
1	Stauvorrichtung Soeste

1	Kennnisnahme Umweltbericht
5	Kläranlage
2	Ablöseverträge
5	Wasserversorgung
1	Einzelfallsatzung
1	Vorfluter
2	Tempo 30
1	Dorferneuerung
1	Gleisanlage
3	Planfeststellung
1	Verkehrsentwicklungsplanung
1	Erschließungsbeitragssatzung
1	Regenrückhaltebecken
1	Verkehrssicherheit
2	Stadhallenbau

4.1.1.4 Kultur und Jugend - 53,27% und 51,47%

Der größte Teil der einstimmigen Beschlüsse beschäftigt sich mit Zuschußanträgen. Die folgende Übersicht zeigt die einstimmige Reaktion des Ausschusses auf die Zuschußanträge.

Tabelle 15: Einstimmige Beschlüsse des Kultur-, Jugend- und Sportausschusses Zuschußbewilligungen oder -ablehnungen		
Zustimmung	Zuschußantrag für	Bemerkungen
2	internationale Jugendbegegnung	
1	Dorfverschönerung	
1	Jubiläumsmedaille	
1	Karnevalsverein	1 x abgelehnt
5	Jugendpflegemittel	
5	Feuerwehrkapelle	
1	Fanfarenzug Karnevalsverein	Bürgerm. protestiert
1	Kinderspielplatzeinrichtung durch BI	
4	Kinderspielplatz auf Sportplatz	1 x abgelehnt
2	Fahrt des Kinderchores	
	Mittel für einzelne Ortschaften	abgelehnt
2	Kinderchor	Ortsvorsteher verärgert
1	Heimatchronik	
1	Jubiläumsfeier	
1	Kindergarten	1 x abgelehnt
1	öffentliche Büchereien	
1	Videokassetten	
1	Heimvolkshochschule	
1	Schützenmusikzug	
2	Bildungswerk	

1	Vereine und Verbände	
1	Kreishandwerkerschaft	
1	Ausstellung Kreuzkampf	
1	Bezirkstierschau	
1	Pfarrzentrum	
1	Musikschultag	
1	Plastik im Stadtpark	
1	Partnerschaftskomitee	
3	Erlaß einer Saalmiete	
	Zelt Jugendfeuerwehr	abgel., Antr. für Feuerlöschw. stellen
1	Senioren-gemeinschaft	
1	Kreismusikverband	
	Festwoche Turnverein	abgel., weiter an Schul- und Sportaus.
1	norddeutscher Bücherfrühling	
1	Kunstpreis Skulpturen	
1	Freunde der Kunst	
4	Veranstaltung letzter Schultag	
1	Ferienpaß für Jugendliche	
3	Jugendhilfe (Heiz- und Personal- kosten, Kulturarbeit)	
1	Ferienpaß für Sozialhilfeempfänger	
1	Buch über Cloppenburg	
	Erhöhung Jugendpflegemittel	abgelehnt, da Neuregelung kommen soll
1	Arbeit und Leben	
2	Musikerinitiative Cloppenburg	
3	Jugendräume, evangelische Kirche	
	Kleiderstände für Clp. Kinderchor	abgelehnt
1	Feuerwehrspielmannszug	
	Volksmusikverband	abgelehnt
1	Kinderfest für Pfadfinder	
1	Jazz im Park	
	Gulphaus Vechta	abgelehnt, wegen Jugendförderungsrichtlinien
1	Sonntagskonzert	
1	Vitrine für Kunstkreis	
1	Liederkranz	teilweise angenommen
1	Kreismusikfest	
1	Tag der Briefmarkenfreunde	
1	Bernayfahrt	
	kommerzielles Jugendferienlager	abgelehnt
1	Brieftauben Reisevereinigung	teilweise angenommen
1	Schüleraustausch Bernay	
88		

Die restlichen Beschlüsse des Ausschusses betrafen Grundsatzbeschlüsse für die Verteilung von Geldern, Straßenbenennungen, Haushaltsbeschlüsse und Beschlüsse zu kulturellen Projekten.

Tabelle 16: Einstimmige Beschlüsse des Kultur-, Jugend- und Sportausschusses mit Ausnahme von Zuschußanträgen	
Zustimmung	Thema / Bemerkungen
1	Herausgabe einer Stadtgeschichte / ohne finanzielle Zusagen
11	Haushalt
1	Besichtigung möglicher Standorte für ein Jugendz.
1	Nutzung des Baggersees
15	Straßenbenennungen
1	Gremium für Jubiläumsfeierlichkeiten
1	Kommission für Zuschußordnung
4	Jugendförderungsrichtlinien
1	Anbahnung einer Städtepartnerschaft
1	Diskussionspapier der CDU
1	Modus für Zuschußgewährung für Städtepartnerschaft
1	Beisitzerposten für Partnerschaftskomitee
1	Richtlinien Reisekosten Bernayfahrt
1	Mitgliedschaft in IG Städte mit Theatergastspiel
2	Programmkonzept Stadthalle
1	Grundsatzbeschluß Bezuschussung Spielplätze in Kindergärten
1	Umsetzung einer Skulptur
1	Abschaffung Richtlinien für Berlinfahrten
1	Lesung mit Kunstpreisträger
1	Mitgliedschaft im Heimatbund "De Spieker"
48	

Alle Beschlüsse aus Tabelle 15 betreffen das Verteilen von Geld. Addiert man dazu noch die Beschlüsse aus Tabelle 16, die sich auch auf das Verteilen von Geld beziehen (Grundsätze für Bezuschussung, Haushalt = 19), so kommt man auf eine Zahl von 107 Beschlüssen. Das heißt, von 136 inhaltlich dem Kultur- und Jugendbereich einstimmigen Beschlüssen fallen 107 (78,67%) auf die direkte oder indirekte Verteilung von Geld.

Die restlichen Beschlüsse (29) betreffen zum größten Teil Straßenbenennungen (15). Es bleiben also nur noch 14 einstimmige Beschlüsse in 10 Jahren im Kultur- und Jugendbereich, die nichts mit Geldverteilung zu tun haben.

Die Straßenbenennungen lassen sich nur bedingt dem kulturellen Teil zuordnen. Zum größten Teil sind die Entscheidungen über Straßennamen vergleichbar mit dem Geschäft der laufenden Verwaltung, nämlich dann,

wenn in einer Siedlung die Straßennamen bestimmten Bereichen (z.B. Blumen, Tiere, Namen, Heilige ...) zugeordnet sind und eine zusätzliche Straße das System ergänzt. Dann sind die Alternativen von vornherein begrenzt. Ähnlich ist es bei der Bezeichnung historischer Örtlichkeiten. Gelegentlich kann die Entscheidung für einen Straßennamen aber zu einer echten Wertentscheidung werden, speziell bei der Benennung nach historischen, kulturellen oder politischen Persönlichkeiten. Insofern können Straßenbenennungen ein Thema der politischen Kulturdebatte werden.

4.1.1.5 Sport - 56% und 41,37%

Bei Beschlüssen über Angelegenheiten des Sports ging es um den Ausbau von Sportanlagen und um Zuschüsse an Vereine. Obwohl sich die Stadt Sportförderungsrichtlinien gegeben hat, die durch Übereinkunft eine bindende Wirkung für die Entscheidungen der Ratsmitglieder haben, ist der Anteil der einstimmigen Beschlüsse insgesamt nur bei 48,68%. Trotz der Vorbereitung der Sportförderungsrichtlinien durch eine interfraktionelle Kommission wurden sie nicht einstimmig verabschiedet. Das ist eine Erklärung für den geringen Prozentsatz einstimmiger Beschlüsse, denn wenn sich die Fraktionen nicht auf einheitliche Zuschußkriterien einigen können, sind Konflikte bei einzelnen Zuschußanträgen vorprogrammiert.

Folgende Beschlüsse wurden, basierend auf den Sportförderungsrichtlinien, einstimmig verabschiedet (teilweise zusammengefaßt): Verbesserung von Gebäuden, Zuschüsse für Sportvereine, Sanierung Segelflughalle, Flutlichtanlagen, Geräteräume, Ausbau von Fußballplätzen, Fahrtkostenzuschüsse, Raseneinsaat in Fußballfelder, Nutzungs- und Pachtverträge, Erweiterung von Umkleideräumen, Errichtung einer Sportplatzanlage, Zuschuß für die Ausrichtung der Volleyballmeisterschaften, Zuschüsse für die Vereinsarbeit.

Einstimmig abgelehnt wurden Zuschußanträge für die Pachtübernahme eines Tennisvereins und der nachträgliche Zuschuß für die Fußballfelder einer neuen Sportfreianlage.

Zum Hallenfreibad wurden einstimmig beschlossen: Beheizung des Freibades, Eintrittspreise (1. Periode), Wasserrutsche und Sanierung des Hallenbades. Die weiteren einstimmigen Beschlüsse mußten sich auch mit dem Geldverteilen (Zuschüssen) befassen: internationale Schulsportbegegnung (2 x), Haushalt (9 x), Errichtung einer Kunststofflaufbahn (in den Sportförderungsrichtlinien ist zwar die Rede

von Laufbahnen, aber nicht von Kunststofflaufbahnen; es gibt auch billigere Alternativen), Umbau einer Leichtathletikanlage, Zuschuß für eine Festwoche des Turnvereins, Zuschuß für vielfältiges Bewegungslernen.

Verschwindend gering waren die Beschlüsse, die direkt nichts mit dem Geldverteilen zu tun haben: Nutzungsvertrag Stadt - Sportverein, Bedarfsermittlung für Tennisplätze, Benutzung der Werbeanlage im Stadion durch einen Verein.

Der Antrag des Caritas-Vereins zur Befreiung von Gebühren für die Benutzung städtischer Bäder und Turnhallen wurde abgelehnt mit der Begründung, daß die Gebühren vom Landessozialamt erstattet werden können.

4.1.1.6 Schule - 52,45% und 58,92%

Das Schwergewicht (nicht nur) der einstimmigen Beschlüsse des Schulausschusses bildeten Haushaltsbeschlüsse, da die Kommune als Schulträger für den Bau, die Unterhaltung und die Ausstattung der Schulen verantwortlich ist. Auch die Höhe der Lehr- und Lernmittel wird über einen Haushaltsbeschluß geregelt. In der 1. Periode gab es 19 und in der 2. Periode 24 einstimmige Beschlüsse zum Haushalt.

Weitere kostenträchtige einstimmige Beschlüsse: Neugestaltung von Schulhöfen (3 x), Umgestaltung einer Mehrzweckhalle, Ausbau eines provisorischen Daches, Finanzierung der Sanierung der Realschule, Ausbau einer Sportanlage, Einrichtung von Werkräumen in Grundschulen, Zuschuß Sportanlage einer Privatschule.

Einstimmig abgelehnt wurde die Einrichtung eines Musikraumes mit dem Hinweis auf eine andere Zuständigkeit. Einstimmig zurückgestellt wurde die Erweiterung der Pausenhalle einer Grundschule, bis die Haushaltslage sich verbessert habe. Dieser Beschluß ist faktisch eine Ablehnung, denn die Haushaltslage bessert sich nie. Die o.g. Begründung läßt sich aber leichter "verkaufen" als eine offene Ablehnung.

Es gab nur wenige nicht kostenträchtige einstimmige Beschlüsse, wie beispielsweise: Einrichtung eines Sprachheilkindergartens, Erweiterung des Schulausschusses um einen Schülervertreter (gesetzlich vorgeschrieben), Benennung eines stimmberechtigten Mitgliedes aus der Schülerschaft (mußte mehrmals neu bestimmt werden, da die Amtszeit der Schülervertreter kürzer als eine Ratsperiode ist; die Schüler nahmen im

Schnitt nur an 1 bis 2 Sitzungen teil, daher wenig effektive Mitarbeit möglich), Schulbezirksgrenzen (wurde in die Fraktion verwiesen), Verlegung des Schulkindergartens, Schulbushaltestelle, Ökologisierung des Schulalltags (Antrag der Gruppe) und Schulwegsicherung (Diskussionspapier der Grünen wurde an die Schulen zur Stellungnahme geschickt, Ergebnisse mit geringen Ergänzungen einstimmig angenommen.).

4.1.1.7 Soziales - 48% und 40%

In sozialen Angelegenheiten gab es im Vergleich mit den anderen kommunalen Politikfeldern den geringsten Anteil an einstimmigen Beschlüssen. Auf den ersten Blick mag das verwundern, denn die Stadt wurde und wird von einer satten Zwei-Drittel-Mehrheit einer sich christlich nennenden Partei geführt, und die anderen Parteien gaben sich verbal auch als die Verfechter sozialer Interessen aus. Zieht man allerdings die Bedeutung der Klientelbeziehungen gerade auf kommunaler Ebene in Betracht, dann ist der geringe Anteil einstimmiger Beschlüsse nicht mehr so erstaunlich. Auch auf der kommunalen Ebene haben die sozial Schwachen eine nur kleine Lobby, und ihre Artikulations- und Aktionsmöglichkeiten sind nur schwer zu organisieren. Die Vertreter der Wohlfahrtsverbände im Ausschuß, die als Lobbyisten der sozial Schwachen agieren sollen, haben sich im Ausschuß wenig engagiert. Obdachlose wurden von ihnen z.B. gar nicht vertreten.

Welche Beschlüsse sind nun, angesichts dieser Schwierigkeiten, einstimmig angenommen worden? Den Schwerpunkt bildet auch hier der Haushalt (1. Periode 5 Beschlüsse, 2. Periode 7 Beschlüsse). Weiter: Untersuchung des Brunnenwassers der Obdachlosenunterkunft auf Schadstoffe, Zuschuß Caritas Sozialstation (2x), Zuschuß Mietkosten Möbelkammer, Zuschuß und Finanzierung Sozialer Briefkasten, Personalkostenzuschuß: Kindergärten, Neugestaltung: Spielplatz Kindergarten, Renovierung: Obdachlosenunterkünfte, Unterbringung von Asylbewerbern, Zuschuß: Gehörlosenverein, Zuschuß: Anonyme Alkoholiker für Hallenmiete. In vier Angelegenheiten gab es einstimmige Ablehnungen: Die Beratungsstelle für Nichtseßhafte wurde in der 1. Periode zweimal vertröstet, da kein Haus vorhanden sei bzw. die Verwaltung weiter mit dem Verein verhandeln solle. Der Zuschußantrag des Sozialdienstes katholischer Frauen wurde abgelehnt mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit des Landkreises. Im Jahre 1987 wurde ein Zuschußantrag

der Gesellschaft zur Erforschung des plötzlichen Kindstodes abgelehnt. Ebenfalls einstimmig abgelehnt wurde ein Zuschußantrag des Reichsbundes für Beratung. Einstimmig erhöht wurden vom Ausschuß die Mittel zur Renovierung der Obdachlosenunterkünfte von 143.241 DM (Beschlüßvorschlag der Verwaltung) auf 200.000 DM.

4.1.1.8 Markt - 69,69% und 56,41%

Die einstimmigen Beschlüsse des Marktausschusses lassen sich in vier Bereiche zusammenfassen:

1. Haushaltsbeschlüsse (1. Periode: 7 und 2. Periode: 5)
2. Marktveranstaltungen: Ersatzveranstaltung für den städtischen Ferkelmarkt, Termine City-Fest, Schließung des Ferkelmarktes, City-Fest Gestaltung, Einrichtung eines Hobbymarktes, Erweiterung des Weihnachtsmarktes, Termingestaltung Schützenfest.
3. Markthalle (Münsterlandhalle) und Marktplatz: Verpachtung eines Betriebes in der Münsterlandhalle, Erneuerung des Tanzfußbodens in der Markthalle, Planung und Bauvorhaben der Herdbuchgesellschaft (Stall auf dem Marktplatz), Erneuerung der Gastronomie in der Münsterlandhalle, städtebaulicher Ideenwettbewerb Marktplatz (Markthalle, Nutzung, Marktplatz, Einbindung der Eschstraße und der Gedenkstätte Kreuzkampf, Marktbedarfszufahrt, Herdbuchgesellschaft), Überlassung der Münsterlandhalle an einen privaten Nutzer (Wahlveranstaltung).
4. Wochenmarkt und Gebühren: Erhebung der Marktgebühren, Richtlinien für die Vergabe von Ständen auf dem City-Fest, Erhöhung der Marktstandgelder für das City-Fest, Verlegung des Wochenmarktes (Verwaltung soll Alternativen suchen), Kommission zur Verlegung des Wochenmarktes, zwei Alternativen für den Wochenmarkt, Personenbenennung für die Kommission zum Wochenmarkt.

4.1.1.9 Umwelt - 66,66% und 33,33%

In den 80er Jahren ist die Umwelt erst zum kommunalen Handlungsfeld herangewachsen. Vorher gab es dieses Handlungsfeld natürlich auch, nur es wurde noch nicht als solches in den Räten definiert. Das zeigt schon das Anwachsen der Beschlüsse von 9 (1. Periode) auf 24 (2. Periode), was eine Steigerung von 266,66% bedeutet. Mit der Anzahl der Beschlüsse nimmt

der Prozentsatz der Einstimmigkeit rapide ab (von 66,66% auf 33,33%), was auf die Konflikthaftigkeit dieser Thematik hinweist.

Einstimmige Beschlüsse aus der 1. Periode gab es zu folgenden Themen: Landschaftsplan, Einrichtung Sondermüllsammelstellen, Anschluß der Mülldeponie an die Kläranlage, Ausbau der Kläranlage.

Bei drei anderen Themen konnte der Ausschuß nicht eindeutig im Sinne von angenommen oder abgelehnt entscheiden: 1. Konzept der Kläranlage, Beschluß: Der Sozial- und Umweltausschuß soll regelmäßig bei dem Thema vom Bau- und Verkehrsausschuß zugeladen werden; 2. Schülerwettbewerb Pflanzen- und Tierwelt, Beschluß: Die Verwaltung soll prüfen und dann wieder berichten (was dann nie erfolgte); 3. Kommunale Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Baumbestandes, Beschluß: Bildung eines Arbeitskreises, der die Anregungen der Grünen prüfen soll. Daraus wurde dann von der Verwaltung eine Aktion "Grün in der Stadt" gemacht. Der einstimmige Beschluß in einer der folgenden Ausschußsitzungen daraufhin: "Die Verwaltung soll die Plaketten beschaffen und die entsprechenden Organisationen zur Mithilfe und Unterstützung anregen". Der Stadtdirektor hat dieser Aktion nach Ansicht der Grünen den von ihnen intendierten Naturschutzcharakter genommen und zu einer Aktion der Stadtbildpflege umfunktioniert. In die Jury der Aktion wurden berufen: Verein für Wirtschaftsförderung, Heimatverein, Kunstkreis, Stadtbauamtsleiter, Kultursachbearbeiterin und das Amt für Kreispflege des Landkreises.

Die einstimmigen Beschlüsse aus der 2. Periode waren klarer und wurden nicht mehr umfunktioniert oder ins Leere geleitet: Entsiegelung von Verkehrsflächen, Umstellung des Winterdienstes, Sanierung einer ehemaligen Fahrradfabrik, Pflege- und Entwicklungsprogramm Mühlenteiche, Umweltbericht Lärm, Änderung Abwasserbeseitigungsgebührensatzung, Benutzung des städtischen Holzschredders.

4.1.1.10 Verwaltungsausschuß - 78,78% und 82,07%

Über den Anteil von einstimmigen Beschlüssen aus einzelnen Fachgebieten gibt die Tabelle 4 Auskunft. In der Darstellung der einstimmigen Beschlüsse des Verwaltungsausschusses werden die Beschlüsse nicht berücksichtigt, die aus den einzelnen Fachausschüssen in den Verwaltungsausschuß verwiesen wurden. Wenn es hier Abweichungen zum Abstimmungsverhalten in den Fachausschüssen gab, so wird dieser

Sachverhalt in einem gesonderten Abschnitt erörtert⁷. Die Differenzen zwischen dem Verwaltungs- und dem Fachausschuß sind aber so minimal, daß sie statistisch nicht zu Buche schlagen. Insofern kann man die Einstimmigkeit aus dem Fachausschuß auf die nächst höheren Gremien übertragen (keine Regel ohne Ausnahmen!).

Die im folgenden aufgelisteten einstimmigen Beschlüsse des Verwaltungsausschusses schließen also die Beschlüsse aus den Fachausschüssen und die Beschlüsse zu den Bereichen aus Tabelle 4 aus. Teilweise werden die Beschlüsse (wegen der Übersichtlichkeit) zu Schwerpunkten zusammengefaßt.

Tabelle 17: Einstimmige Beschlüsse des Verwaltungsausschusses ohne Beschlüsse aus den Fachausschüssen ohne Beschlüsse aus Tabelle 4	
Anzahl	Thema
80	Haushaltsbeschlüsse
Satzungen	
1	Hundesteuersatzung
2	Vergütungssteuersatzung
1	Kanalbaubeitragssatzung
4	Erschließungsbeitragssatzung im Einzelfall
5	Satzung über Ablösung von Einstellplätzen
2	Satzung über Aufwandsentschädigungen
1	Aufhebungssatzung
4	Abwasserbeseitigungsgebührensatzung
1	Erschließungsbeitragssatzung
4	Straßenreinigung (Satzung, Verordnung, Gebühren)
2	Satzung zur Abwälzung der Abwasserabgaben
1	Hauptsatzung
1	Gebührensatzung für Grundstücksabwasseranlagen
1	Festsetzung von Gewerbesteuereinnahmen
Verträge	
1	Nutzungsvertrag: Windsurfer und Angler für einen See
3	Gestattungsvertrag mit Straßenbauamt und DB
1	Nutzungsvertrag Straßenbauverwaltung - Stadt
1	Verträge mit anderen Gemeinden (Kanalreinigung)
1	Nutzungsvertrag wegen Grillplatz
1	Kündigung: Wartungsvertrag für Ampeln
1	Vertrag mit Stiftung wegen Kanalbaubeiträgen
2	Nutzungsvertrag mit Herdbuchgesellschaft und TVC
1	Gassammelvertrag mit EWE

⁷ vgl. Kapitel 5.1.2

2	Betreuungsvertrag mit Architektenbüro
1	Kündigung: Verträge zur Straßenreinigung
1	Aufkündigung: Wartungsvertrag Straßenbeleuchtung
2	Gesellschaftsvertrag: Gemeinnützige Wohnungsbauges.
1	Vertrag mit WWA zur Überprüfung der Indirekteinleiter
Rechtliche	
Bewertungen	
2	Urteil wegen Erschließungskosten
3	Erlaß von Gewerbesteuer: ja/nein
1	Rückzahlung GVFG-Mittel
1	Abrechnung rückständiger Erschließungsbeiträge
1	Verzicht einer Vertragsstrafe
8	Vergleich in einem Gerichtsverfahren
2	Rückzahlung von Erschließungsbeiträgen
8	Rechtsverfahren
4	Grundsteuerlaß: ja/nein
1	Erlaß d. Beiträge: Schmutzwasserkanal für Pfarrgemeinde
1	Erlaß von Zinsen für hinterzogene Steuern
2	Erlaß von Erschließungs- und Kanalbaubeiträgen
1	Prozeßkostenerstattung für Klage der Grünen
1	Aussetzung einer Zahlung wegen Krankheit
2	Erlaß von Säumniszuschlägen
Planungs-	
konzepte	
1	Eroscenter
1	einleitende Maßnahmen zur Dorferneuerung
1	Sport- und Freizeitstättenentwicklungsplan
2	Dorferneuerungskonzept
2	Abwasserbeseitigungskonzept
1	Standorte großflächiger Einzelhandelsbetriebe
10	Festlegung Sanierungsgebiet, Sanierungsgutachten
4	städtebauliche Konzepte und Rahmenplanungen
1	Erstellung e. Schallimmissionsplans
2	Friedhofsplanung
1	Auftrag: Verkehrsentwicklungsplanung
2	experimenteller Wohnungs- und Städtebau
6	Sanierung Innenstadt
1	Ortsentwicklung Staatsforsten
3	Projekt Stadthalle/Hotel
1	Entwicklungskonzept Vergnügungsstätten
1	Fremdenverkehrskonzept
1	Planung Höltinghauser See
Interna	
11	Bericht des Rechnungsprüfungsamtes
1	Aufhebung: Sperrvermerk im Haushalt
8	Entlastung d. Stadtdirektors

2	Bestellung eines Stellvertreters für den Stadtdirektor
2	Zurückstellung von Tagesordnungspunkten
4	Anhebung von Planstellen
2	neue Planstellen
1	Streichung von Planstellen
1	Anerkennung von Verdienstzeiten für Stadtdirektor
1	Genehmigung von Dienstreisen
3	Kenntnisnahme des Kassenprüfungsberichtes
1	Rationalisierung der Protokollführung
1	Möbel für Konferenz- und Trauzimmer
1	beratendes Mitglied im Marktausschuß
2	Entlassung eines Ortsvorstehers
1	Festlegung e. Unerheblichkeitsgrenze für über- und außerplanmäßige Ausgaben
1	Vergabeordnung
1	Arbeitgeberdarlehn an städt. Bediensteten
3	Besetzung d. Umlegungsausschusses
2	Anerkennung privateigener Fahrzeuge
3	Stellenausschreibung
1	Erteilung einer Generalvollmacht (Grundstückskäufe)
1	Zuständigkeitsregelung nach ...80 NGO
1	Stellenausschreibung: Stadtdirektor
1	Entlassung d. Stadtdirektors
1	Einrichtung von EDV Arbeitsplätzen
1	Bildung eines Sanierungsausschusses
1	Grundsatzbeschluß: Was tun bei Kostenüberschreitungen?
Mitglied-	
schaften	
1	Beitritt zur Gesellschaft für Wirtschaftsförderung
1	Mitgliedschaft im Rat der Gemeinden Europas
1	Mitgliedschaft im Bundesverband Telestuben, über- und außerplanmäßige Ausgaben
1	Regenwasserkanal
1	Mietkauf Wasserrutsche
Resolutionen	
1	Resolution zum Universitätsstandort Vechta
1	Resolution zu einer Bundesbahnstrecke
Verschiedenes	
1	ABM Verlängerung
1	Gebührenerstattung für Privattelefon der Schulleiter
1	Schutzgeländer an Fußgängerbrücke
2	Kuratorium Krankenhaus und Museumsdorf
2	Bau eines Feuerwehrhauses
4	Feuerwehrfahrzeuge
6	Ehrenpreise
1	Ankauf einer Skulptur

1	Akustik im Sitzungssaal
1	Aufnahme in den Schulkindergarten (Kind aus anderer Gemeinde)
1	Einzäunung d. Sportzentrums
1	Sandabbau im Zuge des Ausbaus der B 72
1	Befestigung eines Parkplatzes
1	Verzicht auf einen Wendeplatz
3	Straßenbeleuchtung (Erneuerung, Erweiterung)
2	Herausgabe einer Stadtgeschichte
1	Zählerentschädigung für Volkszählung
1	Einrichtung e. Gedenkstätte jüdischer Friedhof
2	Unterrichtsräume für die Rote Schule
1	Etappenort Niedersachsenrundfahrt
1	Aufhebung der Nachtabschaltung (Straßenbeleuchtung)
1	Sanierung Gasleitung
1	Ernennung eines Brandkassenschätzers
3	Planung 550-Jahr-Feier, Festschrift, Image
1	Vergabe großer Wappenteller
4	Kläranlage
1	Vorschläge für Tag der ehrenamtlich Tätigen
2	Vorschlagsliste Schöffengewahl
1	Anliegerinformation wegen Straßenbeleuchtung
3	Besetzung Rektor- und Konrektorstelle
1	Anordnung Umlegungsverfahren
1	Abwassermengenmeßanlage für Pfanni
4	Wohnbauzuschüsse für kinderreiche Familien
1	Ehrenbürgerschaft Hitlers (Grüne abwesend)
2	Genehmigung zur Verwendung des Stadtwappens
1	Kostenbeteiligung an einer Aulabestuhlung
1	Erweiterung des Kiosks am ZOB
1	Übernahme des Kreishauses
2	Verwendung alter Gemeinidenamen
6	Festlegung von Wahlbereichen, Wahlleitern
1	Erdgasanschluß für Dorfgemeinschaftshaus
1	Änderung: Rechtsform der KDO
1	Erklärung gegenüber dem Finanzamt wegen Erschließung
1	Berufung: Stadtbrandmeister eines Baugebietes
3	Pauschalbetrag wegen amtlicher Bekanntmachungen
5	Bau eines Forums
1	Wasserversorgung im Gewerbegebiet
1	Stellungnahme NROG, Richtfunkverbindungen
1	Übernahme einer Wegeparzelle von Wegegenossenschaft
1	Einrichtung einer öffentlichen Toilettenanlage
1	Rückbau privater Beetenanlage auf öffentlicher Fläche
1	Lärmgutachten
1	Baustelleneinrichtung/Parkplätze
1	Entschädigung für Wahlvorstände
1	Signet: Erholungsgebiet Thülsfelder Talsperre

1	Verkauf städtischer Grundstücke/Preise
1	Sanierung Dorfgemeinschaftshäuser
1	Festlegung: Miete für das Bauamt
1	Wegweisung zum Industriegebiet
1	Ausstellungshalle Museumsdorf
2	Überlassung d. Münsterlandhalle für Wahlveranstaltung
1	Stellungnahme LROP
1	Richtlinien zum Familienpaß
1	Gestaltung d. Rathausvorplatzes
1	Herstellung eines Partnerschaftstalers
1	Wirtschaftsschau in Bernay
1	Raumordnungsverfahren: Erdgasfernleitung
1	Erstellung eines Stadtmodells
2	Ehrenbürgermeister
1	Einladung eines Investors zu einem Vortrag
1	Aufhebung einer Ausschreibung
1	Aufstellung eines LUN Containers (Luftismissionen)
1	Verlegung e. Bücherei in eine Grundschule
1	Reduzierung d. Kleinpflasterfläche vor der Stadthalle
1	Öffentlichkeitsarbeit Umweltschutz
1	Garantieerklärung zur Finanzierung der Stadthalle
1	Darstellung einer Ausgleichsfläche für Nachbargemeinde
1	Beauftragung z. Beitragsbedarfsberechnung (RWK,SWK)

4.1.1.11 Rat - 62,27% und 56,26%

Der Prozentsatz der einstimmigen Beschlüsse ist im Vergleich mit dem Verwaltungsausschuß und den Fachausschüssen im Rat am geringsten (vgl. Tab. 7). Da, bis auf wenige Ausnahmen, die Beschlüsse des Rates durch Beschlüsse von Fachausschüssen und dem Verwaltungsausschuß vorbereitet werden (vgl. Tab. 6 und Tab. 8), müssen die Themen und Inhalte hier nicht noch einmal aufgelistet werden, denn es wiederholt sich im wesentlichen. Es gibt zwar einzelne Abweichungen der Abstimmungsergebnisse zwischen den Fachausschüssen und dem Verwaltungsausschuß (Beispiel: Fachausschuß mit Gegenstimme oder Enthaltungen, im Verwaltungsausschuß dann einstimmig oder umgekehrt), zwischen Verwaltungsausschuß und Rat sind die Abweichungen des Abstimmungsverhaltens v.a. bei Haushaltsbeschlüssen, wo es Enthaltungen im Verwaltungsausschuß gab (in der Regel von der Opposition) und dann Gegenstimmen oder Zustimmung im Rat. Ein weiteres Beispiel war die Einführung der Dezernate (Verwaltungsausschuß: einstimmig, Rat am 21.5.84: 3 Gegenstimmen und 1 Enthaltung). Die Abweichungen sind aber so minimal, daß man die inhaltlichen Zuordnungen der einstimmigen

Beschlüsse auch bis zum Rat weiterverfolgen kann, sofern sie bis zum Rat gelangen (vgl. Tab. 6). Oder, anders ausgedrückt, den einstimmigen Beschlüssen des Rates sind einstimmige Beschlüsse des Verwaltungsausschusses und der Fachausschüsse vorausgegangen.

Zu nennen blieben hier also nur die einstimmigen Beschlüsse, die keine einstimmigen Vorbeschlüsse durch Verwaltungsausschuß oder Fachausschuß haben: Saisonkarte Hallenbad, Entwässerungsgebührensatzung, Ehrenbürgerschaft Hitlers, Forum Mühlenstraße, Kommission zur Festsetzung der Tarife des Hallenfreibades, Geschäftsordnung (2x), Bürgerantrag (Zulässigkeit, Überweisung an den Fachausschuß), Besetzung des Umlegungsausschusses, Schulwegsicherung und Möglichkeiten der Müllvermeidung (Überweisung an den Fachausschuß), Verhandlungen mit einer Nachbargemeinde wegen eines Großschlachthofes, Zuschußrichtlinien für Sanierung von Hausklärgruben.

In den zwei konstituierenden Sitzungen gab es einstimmige Beschlüsse des Rates, die nicht durch den Verwaltungsausschuß vorbereitet wurden: vorläufige Geschäftsordnung, Gültigkeit der Wahl, Feststellung der Ausschußmitglieder, Zusammensetzung einzelner Ausschüsse, Benennung von Vertretern in Organen von Körperschaften, Benennung von beratenden nicht stimmberechtigten Ausschußmitgliedern, Feststellung der Fraktionen und Gruppen, Benennung der Mitglieder des Verwaltungsausschusses, Benennung der Mitglieder der Ausschüsse, Besetzung der Vorsitzenden der Ausschüsse. In der letzten Sitzung der Ratsperiode 1986-1991 am 28.10.91 wurde einstimmig die Ehrung von ausscheidenden Mitgliedern des Rates beschlossen.

4.1.2 Initiatoren einstimmiger Beschlüsse

"In den vielfältigen Kontakten im Rahmen dieses Verflechtungsgerüsts beeinflußt die Verwaltung in weitem Umfang - gestützt auf ihren Sachverstand und ihren Informationsvorsprung - den Inhalt der Ratsbeschlüsse. Umgekehrt beeinflussen der Rat, sein Vorsitzender und die Fraktionen die Verwaltungsarbeit in allen Stadien - bei der Vorbereitungstätigkeit, bei der Durchführung von Ratsbeschlüssen und in hohem Maß sogar bei den laufenden Geschäften."⁸

8 Banner 1982, S. 35

Tabelle 18: Initiatoren einstimmiger Beschlüsse aus den Fachausschüssen ohne Haushaltsbeschlüsse ohne Planungs- und Sanierungsausschuß					
Ausschuß	Verwaltung Stadt/Kreis	Rat/Fraktion Ratsmitglied	Bürger	Verein	Firma Institution
Bau und Verkehr	160 Straßenbauverw. 4 Verkehrssicherheitskomm. 6	12 Ortsvorsteher/Verw. 1 Anlieger/Partei 1	9 Verw./Anlieger 14	1 Verein/Verw. 1 AK Dorferneuer. 2	9 Schule 1 Polizei 1 EWE 1 GKW 2
Kultur und Jugend	43	13	5 Anlieger/Verw.1 Ortsvorst. 2	40 Verein/Verw.3	27
Sport	6 Verw./Verein 2	1	--	27	2
Schule	7 Verw./Schule 2	2	1	1	6
Soziales	2	3	--	8	4
Umwelt	9	6	--	--	--
Markt	11	5	1	1 Verein/Verw.1	1 m.Verw.2

Der Planungs- und Sanierungsausschuß lassen sich nicht in die Tabelle einordnen, bzw. müssen bei diesen Ausschüssen andere Kriterien angelegt werden. Sämtliche Initiativen zu städtebaulichen Planungen und Entwicklungskonzepten gingen von der Verwaltung aus. Ausnahmen bilden die Anträge von Bürgern an den Planungsausschuß, aufgrund eigener Bauvorhaben den Bebauungsplan zu ändern bzw. einen neuen Bebauungsplan aufzustellen (verhandelt im vertraulichen Teil des Planungsausschusses insgesamt 11 Anträge - davon 2 einstimmig).

Eine weitere Ausnahme war die Initiative eines Ratsherren aus Staatsforsten, der für seinen Ortsteil ein neues Baugebiet haben wollte. Diese Initiative war sowohl in der eigenen Fraktion (schließlich will jeder für seinen Bereich neue Baugebiete) als auch in den Behörden ("Allein der Wunsch von Politikern und Bewohnern aus dem Ortsteil Staatsforsten, neue Wohnbauflächen zu erhalten, begründet noch kein städtebauliches

Erfordernis', so die Bezirksregierung.")⁹ umstritten, führte aber letztendlich zum Erfolg (allerdings nicht einstimmig).

Die Abwägungsbeschlüsse (vgl. für den Planungsausschuß Tab. 6, für den Sanierungsausschuß - 20 Beschlüsse) können als Beschlüsse gelten, die nicht von der Verwaltung initiiert wurden, da sie Bedenken und Anregungen von Bürgern, Vereinen, Institutionen und Trägern öffentlicher Belange beinhalten (vgl. dazu Tab. 12). Auch Bauanträge und -voranfragen werden nicht von der Verwaltung initiiert (vgl. dazu für den Planungsausschuß Tab. 3, der Sanierungsausschuß hatte insgesamt 40 Anfragen, davon 37 einstimmig).

4.1.2.1 Die Verwaltung

Allein die Tatsache, daß die Verwaltung - im Benehmen mit dem Ausschußvorsitzenden - die Tagesordnung aufstellt und die Vorlagen dazu erstellt, macht die Verwaltung zum Hauptinitiator für die Eröffnung des Entscheidungsprozesses im parlamentarischen Raum. Diese Funktion wird noch dadurch gestärkt, daß die Verwaltung den Entwurf des Haushaltsplanes aufstellt. Damit macht sie die entscheidenden Vorgaben für politisches Handeln auf der kommunalen Ebene. Diese Dominanz wurde auch schon in vielen Studien bestätigt. Sie haben festgestellt, "daß die Initiative im kommunalen Entscheidungsprozeß auf die Verwaltung, insbesondere auf die Verwaltungsspitze, übergegangen ist und daß sich die Bevölkerung mit ihren Anliegen eher an die Verwaltung als an die Gemeindevertretung oder die politischen Parteien wendet. Dies entsprach auch der dominierenden Erwartungshaltung auf Seiten der Mandatsinhaber und der lokalen Öffentlichkeit."¹⁰

Wie aus der Tabelle 18 hervorgeht, ist die Dominanz der Verwaltung als Initiator von Entscheidungsprozessen in den einzelnen Fachgebieten unterschiedlich. Im Sportbereich überflügeln die Initiativen der Vereine die Initiativen der Verwaltung und im Kultur- und Jugendbereich gibt es etwa ein Gleichgewicht zwischen den Vereinen und der Verwaltung.

9 Einwendung der Bez.Reg. Weser Ems vom 18.1.1991 zur 20. Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Cloppenburg im Bereich Staatsforsten, Vorlage 46a/91 Planungsausschuß 12.3.91 und Rat 24.4.91

10 Gabriel 1979, S. 140

In mehreren Fällen lassen sich die Initiativen nicht eindeutig zuordnen. Die Verwaltung kooperiert mit Vereinen, Firmen, Institutionen und Anliegern vor dem offiziellen politischen Entscheidungsprozeß, so daß die Verwaltung nicht mehr allein als Initiator auftritt. In der Vorlage wird dann schon dargestellt, wie die Verwaltung gemeinsam mit dem Verein, den Anliegern oder der Institution das Problem sieht und welche Lösung sie gemeinsam vorschlagen.

Der hohe Anteil der Verwaltungsinitiativen ist begründet 1. durch die Struktur und Aufgabenverteilung der kommunalen Selbstverwaltung (Verwaltung erstellt Vorlagen und Haushaltsentwürfe), 2. durch die fachliche Kompetenz und Überlegenheit der Verwaltung gegenüber den Ratsmitgliedern (speziell im Planungs- und Sanierungsausschuß) und 3. durch die Nähe zu den Informationen aus der Verwaltungspraxis (speziell im Bau- und Verkehrsausschuß). Wo diese Bedingungen nicht mehr ganz so entscheidend sind für die Formulierung von Entscheidungsvorgaben, steigt der Anteil der Initiativen außerhalb der Verwaltung (vgl. Sport und Soziales).

4.1.2.2 Fraktion - Ausschuß - Ratsmitglied

Aufgrund des "Verflechtungsgerüsts" der einzelnen kommunalpolitischen Akteure in ihren Netzwerken ist es schwierig, Initiativen den Akteuren eindeutig zuzuordnen, v.a. weil die informelle Vorbereitung nicht aktenkundig gemacht wird. So werden z.B. Initiativen des Bürgermeisters im vorparlamentarischen Raum mit dem Stadtdirektor abgeklärt und erscheinen dann als Vorlage, ohne daß der Initiator besonders genannt wird (Anmerkung des Bürgermeisters zum Manuskript). Empirisch lassen sich allerdings nur die Initiativen dokumentieren, die sich auch in den Protokollen wiederfinden. Nur diese Initiativen sind Grundlage der Analyse.

Die Initiativen aus dem Rat entstehen 1. durch Eingaben oder Anträge der Fraktionen als Initiative der Partei ("Die SPD beantragt ..."), 2. als Ergebnis des Diskussionsprozesses im Ausschuß und 3. als Einzelantrag eines Ratsmitgliedes (in der Regel im Fachausschuß).

Unter den Initiativen zu 1) gibt es nur wenig einstimmige Beschlüsse. Die gefaßten einstimmigen Beschlüsse sind dann meist keine Annahme der Initiative, sondern eine "Ableitung". Beispiele: Initiative der Grünen: "Kommunale Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Baumbestandes". - Beschluß: Es soll ein Arbeitskreis gebildet werden, der die

Anregungen der Grünen prüfen soll. Initiative der SPD: "Schülerwettbewerb Pflanzen- und Tierwelt" - Beschluß: Die Verwaltung soll prüfen und dem Ausschuß wieder berichten. Initiative Grüne: "Schulwegsicherung" - Beschluß: Diskussionspapier wird an die Schulen zur Stellungnahme verschickt. Initiative der CDU: "Diskussionspapier zum Forum" - Beschluß: Die Diskussionsvorlage der CDU-Fraktion wird als Empfehlung des Ausschusses den Fraktionen zur weiteren Beratung gegeben.¹¹

Ohne Umschweife einstimmig angenommen wurden folgende Fraktionsinitiativen: Bepflanzung Bürgermeister-Heukamp-Parkplatz (Grüne), Straßenbeleuchtung (SPD), Jugendförderungsrichtlinien (interfraktionelle Kommission), Beheizung des Freibades (SPD), Ökologisierung des Schulalltages (Gruppe), Wasseruntersuchung Obdachlosenunterkunft (SPD), Anschluß Mülldeponie an die Kläranlage (Grüne).

Unter den Initiativen zu 2) sind die Beschlüsse zu zählen, die in der Regel nach Informationsvorlagen zustande kamen. Diese Vorlagen enthalten keine Beschlußvorschläge. Es kommt gelegentlich vor, daß sich aus der Diskussion der Vorlage ein Handlungsbedarf herauskristallisiert. Der einstimmige Beschluß beginnt dann meistens mit der Formulierung: "Die Verwaltung wird beauftragt ...". Ein Beispiel für einen typischen Beschluß dieser Kategorie (Thema: Unterbindung des Schwerlastverkehrs): "Die Verwaltung wird beauftragt, die Sachlage neu zu überdenken und Zahlen über das Verkehrsaufkommen der o.g. Straßen vorzulegen. Die Ergebnisse werden in einer der nächsten Bau- und Verkehrsausschußsitzungen vorgestellt."¹²

Der Einzelantrag eines Ratsmitgliedes ergibt sich meist spontan aus der Diskussion im Fachausschuß. Vorbereitete Einzelanträge würden das Bild der Geschlossenheit der Fraktion nach außen stören. Wenn sie dennoch vorkommen, so handelt es sich um Anträge, die das Ratsmitglied im Namen "seines" Ortsteils stellt (z.B. Straßenbeleuchtung - 2x und Neubau eines Radweges). Einstimmige Beschlüsse, die auf die Initiative von einzelnen Ratsmitgliedern zurückgehen, wurden zu folgenden Themen gefaßt: Kommission zur Verlegung des Wochenmarktes, Alternativen zum Wochenmarkt: Weiße Schule oder Rathausvorplatz, Einrichtung einer

11 Kultur- Jugend- und Sportausschuß vom 10.5.1988

12 Bau- und Verkehrsausschuß vom 22. 11. 1990

Sondermüllsammelstelle, Zuschuß Jugendförderungsrichtlinien, Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Anbahnung der Städtepartnerschaft, Besichtigung möglicher Standorte für ein Jugendzentrum und zum Abwasserbeseitigungskonzept.

4.1.2.3 Bürger - Vereine

Man kann davon ausgehen, daß "prinzipiell jeder Bürger, jede Organisation oder Instanz befugt sind, Themen in den kommunalen Entscheidungsprozeß einzubringen. Allerdings sehen die Gemeindeordnungen bestimmte Wege der Formalisierung der Anregungen zu Anträgen an die Entscheidungsgremien vor."¹³ Die Initiativen der Bürger kamen in der Mehrzahl von Anliegern von Verkehrswegen, die eine andere Verkehrsführung bzw. eine Verkehrsberuhigung beantragten. Im Planungsausschuß machen die Bürger sich zu Initiatoren von Entscheidungsprozessen durch ihre Anregungen und Bedenken, die sie schriftlich während der Auslegung des Bebauungsplanes hereingeben oder die sie mündlich während der frühzeitigen Bürgerbeteiligung kundtun. Es sind sowohl Initiativen von Einzelbürgern, die ihre privaten Belange beeinträchtigt sehen, als auch von Interessengruppen, die durch Unterschriftenlisten ihr Anliegen verstärken. Diese Bürger bilden dann die kritische Zuschauerkulisse (Unmutsäußerungen oder Beifall sind verboten) in den Fachausschüssen. "Sofern nicht eng umgrenzte, persönlich relevante Interessen auf dem Spiele stehen, kümmert sich die Mehrzahl der Bürger kaum um die Probleme, die im kommunalen Entscheidungsprozeß zur Debatte stehen, und bemüht sich auch nicht darum, bestimmte Entwicklungen in die Wege zu leiten."¹⁴

Die in mehreren Untersuchungen¹⁵ festgestellten sozialen Merkmale der sozial aktiven Bürger: männliches Geschlecht, höhere Berufs- und Statusgruppen, mittlere Altersgruppe, Einheimische stärker als Neubürger lassen sich auf Cloppenburg nicht übertragen. Bei den Einwendungen zu Bebauungsplänen gibt es keine Überrepräsentation höherer Berufs- oder Statusgruppen, Neubürger engagieren sich z.T. stärker als Einheimische, und spe-

13 Gabriel 1979, S. 136

14 Gabriel 1979, S. 146

15 vgl. Gabriel 1979, S. 147

ziell in Fragen der Verkehrsführung und -beruhigung melden sich immer stärker Frauen zu Wort.

Bei der Untersuchung dieses Abschnittes über die Initiatoren ist immer wieder zu bedenken, daß die Ausgangsfrage war: Wer initiierte die einstimmigen Beschlüsse? Da sämtliche Untersuchungen zu kommunalen Entscheidungsprozessen die Unterscheidung in einstimmig - Enthaltung - Gegenstimme nicht machen, sondern allgemein die Initiativfunktion untersuchen, soll an dieser Stelle in einem Exkurs über alle parlamentarischen Initiativen im Cloppenburg Stadtrat mit ihren Ergebnissen berichtet werden.

4.1.3 Exkurs: Parlamentarische Initiativen im Cloppenburg Stadtrat

Bei den dargestellten Initiativen handelt es sich um Anträge, die auch tatsächlich auf die Tagesordnung gesetzt wurden und auch im Protokoll erschienen. Ausgeklammert bei dieser Betrachtungsweise bleiben die vielen Anträge zur Tagesordnung, die auch als parlamentarische Initiative bezeichnet werden können. Die Geschichte dieser Anträge wird in einem gesonderten Abschnitt beschrieben.¹⁶

Da die Übersicht der Initiativen in einer Tabelle zu viel Text beinhaltet hätte, werden sie in chronologischer Reihenfolge nach folgenden Stichpunkten dargestellt:

Nummer der Initiative

- a) Datum der Initiative (Antragsschreiben oder Sitzung)
- b) Initiator
- c) zuständiger Ausschuß
- d) Thema der Initiative
- e) Verlauf bzw. Ergebnis

Nr. 1

- a) 9.11.1981
- b) Grüne und SPD
- c) Rat
- d) Vertreter des Vereins Jugendhilfe als beratendes Mitglied
- e) beratendes Mitglied abgelehnt im Rat: 25 Ja, 10 Nein (SPD, Grüne)

16 vgl. Kapitel 4.3.1.11.2

Nr. 2

- a) 20. 11. 1981
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Einschränkung bei Streusalz
- e) Informationsvorlage am 6.1.82, Diskussion der Vorlage, zustimmende Kenntnisnahme, kein Beschluß

Nr. 3

- a) 20. 1. 1982
- b) Grüne
- c) Bau- und Verkehrsausschuß
- d) Eingabe von Anliegern vom 25.5.1981 Verkehrsberuhigung Rügenstraße
- e) Bau- und Verkehrsausschußsitzung am 2.3.1982, Beschluß: "Die Problematik der Schaffung weiterer verkehrsberuhigter Bereiche in der Stadt Cloppenburg soll zunächst in den Fraktionen beraten werden" - 9 Ja, 2 Nein, Antrag der Grünen: 2 Ja, 9 Nein; Bau- und Verkehrsausschuß am 10.8.1982, einstimmiger Beschluß auf Antrag der CDU: Die Verwaltung soll eine Anliegerversammlung durchführen, um die Frage der Reinigung und Finanzierung zu klären. Bau- und Verkehrsausschuß am 17.5.1983, einstimmiger Beschluß: Die Stadt gestattet den Anliegern die Einrichtung eines verkehrsberuhigten Bereichs auf eigene Kosten.

Nr. 4

- a) 28.4.1982
- b) Grüne
- c) Marktausschuß
- d) Wochenmarkt in der Innenstadt
- e) ständiges Thema im Marktausschuß, Ablehnung durch Verwaltungsausschuß oder Rat, bis heute (Mai 95) nicht verwirklicht

Nr. 5

- a) 15.5.1982
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Baumschutzsatzung
- e) Erinnerung mit Schreiben vom 28.2.1983 und 20.4.1983; Presseartikel 5.3.1983; Sozial- und Umweltausschußsitzung am 18.8.1983, Antrag SPD: Architekten bei Durchführung von Bauvorhaben für Leistungen

des Baumschutzes loben - 7 Ja, 1 Enthaltung; Sozial- und Umweltausschußsitzung im April 1985: mit einer Gegenstimme (Grüne) abgelehnt.

Nr. 6

- a) 9.9.1982
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Einrichtung einer Sondermüllsammelstelle
- e) einstimmig: Antrag an den Landkreis mit der Bitte um Einrichtung einer Sondermüllsammelstelle ist heute "Stand der Technik", vom Abfallgesetz vorgeschrieben.

Nr. 7

- a) 17. 10. 1982
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Ersatzaufforstung Pastorenbusch
- e) nach jahrelangen Beratungen über den Standort und ständigen Nachfragen 1986 (Kommunalwahl) verwirklicht

Nr. 8

- a) 29.11.1982
- b) Grüne und Bürgermeister (bereits früher/ohne Protokoll)
- c) Verwaltungsausschuß
- d) Gedenktafel am jüdischen Friedhof
- e) 500 qm große Gedenkstätte (einstimmiger Beschluß) 1984 eingeweiht

Nr. 9

- a) 13.1.1984
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Bepflanzung und Säuberung des Parkplatzes an der Soeste
- e) Bau- und Verkehrsausschuß am 9.2.84, einstimmiger Auftrag an die Verwaltung, Vorschlag der Verwaltung am 8.3.1984 einstimmig angenommen.

Nr. 10

- a) 13.1.1984
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Änderung der Straßenreinigung wegen Lärmbelästigung

- e) Vorlage 17/84, Ausschußsitzung am 11.4.84, kein Beschluß, Beeinträchtigung der Ruhe muß hingenommen werden, Stadt hat keine Überprüfungs-kompetenz

Nr. 11

- a) Januar 1984
- b) Grüne
- c) Planungsausschuß
- d) Diskussionspapier: Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung
- e) nach mehrmaliger Anregung zur Diskussion durch die Grünen, Stellungnahme des Planungsamtsleiters als Anlage zum Protokoll vom 28.2.84

Nr. 12

- a) 9.5.1984 und 20.9.1984
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Kommunale Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Baumbestandes in Cloppenburg
- e) Verwaltung weigert sich, eine Vorlage zu erstellen (dem Antrag fehle es an Substanz), vorgeschlagener Maßnahmenkatalog wird dem Protokoll beigelegt

Nr. 13

- a) 18.10.1984
- b) Grüne
- c) Bau- und Verkehrsausschuß
- d) Schulwegsicherung am Pingel Anton
- e) mehrmals im Ausschuß diskutiert, Schule nimmt zwischenzeitlich ihren Antrag zurück, bis heute (Mai 95) nicht verwirklicht

Nr. 14

- a) 12.11.1984
- b) Grüne
- c) Rat
- d) Kommunale Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Baumbestandes in der Stadt Cloppenburg
- e) Auf Antrag der CDU-Fraktion von der Tagesordnung abgesetzt, Folge: Klage der Grünen gegen den Rat; Antwort auf die von den Grünen gemachten Vorschläge vom Planungsamt am 31. 5. 1985

Nr. 15

- a) 7.3.1985
- b) Grüne
- c) Rat
- d) Aberkennung der Ehrenbürgerschaft und Distanzierung von der Verleihung der Ehrenbürgerschaft von Hitler und Seldte
- e) Anregung am 4.2.1985 im Verwaltungsausschuß durch die Grünen, in den folgenden Verwaltungsausschußsitzungen erhebliche, teilweise persönliche Kontroversen; einstimmiger Beschluß im Rat am 25.3.1985 (Inhalt siehe Kapitel 5.6.1)

Nr. 16

- a) 30.9.1985
- b) SPD
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Schülerwettbewerb Pflanzen- und Tierwelt in Cloppenburg
- e) einstimmig: Verwaltung soll Möglichkeiten einer solchen Aktion prüfen und zu gegebener Zeit berichten

Nr. 17

- a) 16.10.1985
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Leistungsfähigkeit und Konzeption der Kläranlage
- e) einstimmig: der Sozial- und Umweltausschuß soll zu den Sitzungen des Bau- und Verkehrsausschusses zum Thema Kläranlage geladen werden

Nr. 18

- a) 9.6.1986
- b) CDU
- c) Verwaltungsausschuß
- d) Fördermöglichkeiten für Existenzgründungen im Bereich der Stadt Cloppenburg
- e) Bericht des Stadtdirektors im Verwaltungsausschuß am 11.8.86 über Existenzgründungszentren

Nr. 19

- a) 26.2.1987
- b) SPD
- c) Verwaltungsausschuß

- d) Überprüfung der Kostenberechnung eines Fachbüros für die Abwasserbeseitigung durch das WWA
- e) beraten am 16.3.87 im Verwaltungsausschuß, Beschluß: Prüfauftrag an die Verwaltung - 8 Ja, 1 Nein, Mitteilung am 30.3.87: WWA ist mangels Zeit und Qualifikation nicht in der Lage, Angebot einer Privatfirma: 30.000 DM, Dauer: 4-6 Monate Verwaltungsausschuß 21.4.87: Stadtdirektor sieht keine Veranlassung, die Ergebnisse des Fachbüros überprüfen zu lassen, Begründung: Dauer von 6 Monaten und Kosten von 150.000 DM

Nr. 20

- a) 11.4.1987
- b) SPD
- c) Verwaltungsausschuß
- d) Mißbilligung des Stadtdirektors wegen Verstoßes gegen die Unterrichtspflicht des Gemeindedirektors nach NGO § 62, Abs. 3
- e) mit 3 : 7 abgelehnt, Rat am 27.4.87: Antrag auf Ablehnung: 23 Ja, 9 Nein (SPD und Grüne)

Nr. 21

- a) 10.9.1987
- b) SPD
- c) Planungsausschuß
- d) Gestaltung des Marktplatzes
- e) keine Abstimmung, Studenten sollen für die Gestaltung des Marktplatzes gewonnen werden, 31.1.89: Ratsherr der SPD erinnert an seinen Antrag, Antwort: Studenten beschäftigen sich noch damit; Stadt schreibt später einen städtebaulichen Ideenwettbewerb (mit Geldpreisen) dazu aus; bis heute (Mai 95) ist noch nichts realisiert

Nr. 22

- a) 9.2.1988
- b) SPD
- c) Planungsausschuß
- d) Schaffung einer öffentlichen Toilettenanlage
- e) am 9.2.88 aus Zeitgründen von der TO abgesetzt, am 15.2.88: 11 Ja, 1 Enth.: Erfordernis soll von der Verwaltung geprüft werden, dem Planungsausschuß sollen Vorschläge für den Standort gemacht werden. Vorlage 131/88, beraten am 2.8.88, Beschluß: Toilettenanlage ist notwendig, Verwaltung soll Nutzungs- und Betreiberkonzept erarbeiten (11 Ja, 1 Nein, 1 Enth.), bis heute nicht verwirklicht.

Nr. 23

- a) 10.5.1988
- b) CDU
- c) Kultur-, Jugend- und Sportausschuß
- d) Diskussionspapier zum Stadthallenbau
- e) einstimmig: Diskussionsvorlage soll in den Fraktionen beraten werden

Nr. 24

- a) 30.5.1988
- b) SPD und Grüne
- c) Rat
- d) Erlaß einer Verordnung zur Vermeidung von gesundheitsgefährdenden Geruchsbelästigungen beim Ausbringen von Flüssigmist in der Stadt Cloppenburg
- e) einstimmig: Weiterleitung an Dienstbesprechung mit Gemeindegeldirektoren und Kreislandvolkverband; Weiterleitung an den Sozial- und Umweltausschuß, Rat am 13.6.1988, beschlossen mit den Gegenstimmen der Grünen

Nr. 25

- a) 8.6.1988
- b) SPD
- c) Bau- und Verkehrsausschuß
- d) Aufstellung von zwei Straßenleuchten
- e) Bau- und Verkehrsausschuß: 10 Ja, 3 Nein; Verwaltungsausschuß am 20.6.88: 6 Ja, 1 Nein, 1 Enth.; Anlieger sollen aber selbst bezahlen; Bau- und Verkehrsausschuß am 10.11.88, einstimmig: Anlieger sollen nicht selbst bezahlen; Bestätigung durch den Verwaltungsausschuß

Nr. 26

- a) 8.6.1988
- b) SPD
- c) Bau- und Verkehrsausschuß
- d) Verkehrs- und Lärmbelästigung, Weitergabe von Anliegerbeschwerden
- e) einstimmig: Weiterleitung an den Landkreis; Verlegung des Ortsschildes

Nr. 27

- a) 14.3.1989
- b) SPD
- c) Planungsausschuß
- d) Energieeinsparung bei Bauvorhaben, Anlaß: Bau der Stadthalle

- e) 1. Verwaltung soll bei allen Umbau- und Neubaumaßnahmen der Stadt Verfahren des ökologischen Bauens und der Energieeinsparung prüfen - 3 Ja, 6 Nein, 2 Enth., 2. Kostenvoranschlag einholen für weitere Energieeinsparungsmaßnahmen beim Bau der Stadthalle - 3 Ja, 7 Nein, 1 Enth.

Nr. 28

- a) 15.3.1989
b) SPD
c) Bau- und Verkehrsausschuß
d) Veränderung der Verkehrsführung zur Verhinderung von Raserei
e) 15.3.89 einstimmige Absetzung, da kein Vertreter der SPD anwesend war, Bau- und Verkehrsausschuß am 6.4.89, einstimmig: Verwaltung soll Lösungsmöglichkeiten suchen

Nr. 29

- a) 6.4.1989
b) SPD
c) Bau- und Verkehrsausschuß
d) Verzicht auf Verwendung von Tropenhölzern
e) Antrag mit 2 Ja und 9 Nein abgelehnt

Nr. 30

- a) 24.4.1989
b) SPD und Grüne
c) Rat
d) Verzicht auf Verwendung von Tropenhölzern
e) abgelehnt mit 6 Ja (es fehlten: 3 SPD, 1 Grüne) und 25 Nein; Antrag CDU mit 25 Ja und 6 Nein angenommen: die Bundesrepublik soll im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik auf ökologisch vertretbare Prinzipien der Forst- und Landwirtschaft in tropischen Ländern dringen

Nr. 31

- a) 20.6.1989
b) SPD
c) Bau- und Verkehrsausschuß
d) Veränderung der Verkehrsführung an drei Straßen
e) Vorlage 121/89: 1. Bushaltestelle kann evtl. verlegt werden, 2. Straßenbauamt läßt keine Umbauten zu, 3. Verwaltung verfolgt den dritten Fall weiter

Nr. 32

- a) 5.7.1989
- b) SPD
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Bezuschussung eines Bürgers für seine ehrenamtliche Tätigkeit
- e) Antrag wird zurückgezogen, da Person Unterstützung von anderer Seite erhält

Nr. 33

- a) 10.7.1989
- b) SPD
- c) Rat
- d) Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses
- e) Antrag mit 9 Ja und 25 Nein abgelehnt, Begründung: In Wirtschaftsfragen ist Vertraulichkeit nötig, Kompetenzüberschreitung mit der Verantwortlichkeit des Verwaltungsausschusses

Nr. 34

- a) 19.9.1989
- b) CDU
- c) Verwaltungsausschuß
- d) Ankauf eines Grundstückes für ein Baugebiet; Weiterentwicklung von Baulandflächen in anderen Ortsteilen; Prüfung von weiteren Standorten für Tennisplätze
- e) kein Beschluß, Verweis an den Planungsausschuß; Bürgermeister: Planungen müßten "behutsam und vertraulich erfolgen, um auszuschließen, daß durch Indiskretionen die Preisentwicklung ungünstig beeinflußt werde"; Verkauf von Wohnbaugrundstücken nur mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses

Nr. 35

- a) 26.9.1989
- b) Ratsherr der CDU
- c) Planungsausschuß
- d) Aufstellung eines Bebauungsplanes für einen Ortsteil
- e) nach einigen Bedenken neuer Bebauungsplan von allen akzeptiert, Gegenstimmen wegen einzelner Ausweisungen im Bebauungsplan, heute (Mai 95) ist das Baugebiet fast vollständig bebaut

Nr. 36

- a) 12.10.1989
- b) SPD
- c) Bau- und Verkehrsausschuß

- d) Zukünftige (insbesondere verkehrliche) Entwicklung der Hagenstraße - 6 Fragen
- e) Bau- und Verkehrsausschuß am 16.11.89: Fragen Nr. 1, 3 und 4 können erst bei Fertigstellung des Verkehrsentwicklungsplanes geklärt werden, einstimmig (auf Antrag eines CDU-Ratsherren): "Die Verwaltung wird gebeten, über die Fragen 2, 5 und 6 des Antrages der SPD-Fraktion eine Vorlage zu erstellen, die in einer der nächsten Bau- und Verkehrsausschußsitzungen vorgestellt wird." Vorlage bis heute (Mai 95) nicht erschienen

Nr. 37

- a) 24.10.1989
- b) SPD
- c) Planungsausschuß
- d) Reihenfolge für die Bearbeitung von Bebauungsplänen und Erschließung von Bauland
- e) verspätet auf die Tagesordnung gesetzt, nur im vertraulichen Teil der Sitzung, von der SPD kritisiert, Entschuldigung der Verwaltung, sie habe es versäumt, den Antrag rechtzeitig auf die Tagesordnung zu setzen, SPD und Grüne fordern Öffentlichkeit, CDU will Öffentlichkeit ablehnen, keine Abstimmung, Baudezernent sagt Erstellung einer Prioritätenliste zu; eine Prioritätenliste ist nie verbindlich verabschiedet worden

Nr. 38

- a) 21.11.89
- b) CDU
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Aktion Baby-Baum Wald
- e) einstimmig: im Haushalt dafür 15.000 DM bereitstellen, Verwaltungsausschuß einstimmig bestätigt, Sozial- und Umweltausschuß 22.3.1990: Frage nach dem Standort anschließend mehrmals kontrovers im Rat beraten (Haushaltsposition ja oder nein), bis heute (Mai 95) nicht verwirklicht

Nr. 39

- a) 22.11.89
- b) Grüne
- c) Rat
- d) Partnerschaft mit einer Stadt in der DDR

- e) interfraktionelles Gespräch zwischen Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden (MT 25. und 26. 1. 1990); die Sache wurde nicht weiter verfolgt

Nr. 40

- a) 27.2.1990
- b) SPD und Grüne
- c) Rat
- d) Erhalt der Roten Schule (Gebäude auf dem Marktplatz)
- e) mit 9 Ja-Stimmen, Rest des Rates Nein-Stimmen, abgelehnt, aber: die Rote Schule steht heute (Mai 95) noch

Nr. 41

- a) 6.3.1990
- b) SPD
- c) Planungsausschuß
- d) künftige Entwicklung des Rathausbereichs
- e) Beratung im vertraulichen Teil mit 11 Ja, 1 Nein beschlossen, Beschluß: aufgeweitete Platzfunktion vor dem Rathaus - 9 Ja, 2 Nein, 1 Enth.

Nr. 42

- a) 19.3.1990
- b) SPD
- c) Verwaltungsausschuß
- d) Künftige Entwicklung des Rathausvorbereichs
- e) drei Beschlüsse, 2x einstimmig, 1x mit 1 Enthaltung angenommen

Nr. 43

- a) 22.3.1990
- b) Grüne
- c) Sozial- und Umweltausschuß
- d) Forderung nach einem Armutsbericht
- e) Verwaltung wird sich bemühen, "einen derartigen Bericht in Form einer Vorlage zu erstellen" (Protokoll 22.3.90), bisher noch nicht geschehen

Nr. 44

- a) 17.4.1990
- b) SPD, Grüne und UWG
- c) Rat
- d) Bildung eines Sanierungsausschusses

e) Verwaltungsausschuß und Rat einstimmig angenommen

Nr. 45

a) 6.8.1990

b) Grüne

c) Verwaltungsausschuß

d) Aufruf zur Demonstration gegen Tiefflug

e) Beschluß am 21.8.90 im Verwaltungsausschuß: Die Stadt unterstützt die Ziele der AG gegen Fluglärm (einstimmig)

Nr. 46

a) 26.9.1990

b) Grüne

c) Rat

d) Schulwegsicherung und Müllvermeidung

e) beide Anträge einstimmig in die Fachausschüsse verwiesen

Nr. 47

a) 15.11.1990

b) SPD

c) Schul- und Sportausschuß

d) Verteilung der Aussiedler- und Ausländerkinder auf die Cloppenburger Schulen

e) Ausführungen der Verwaltung werden zur Kenntnis genommen

Nr. 48

a) 15.11.1990

b) Gruppe

c) Schul- und Sportausschuß

d) Umweltschutz an Cloppenburger Schulen/Ökologisierung des Schulalltags

e) einstimmig angenommen; Aufforderung soll an Schulen verschickt werden

Nr. 49

a) 15.11.1990

b) Grüne

c) Schul- und Sportausschuß

d) Möglichkeiten der Schulwegsicherung (Diskussionspapier)

e) einstimmig: Diskussionspapier soll zur Stellungnahme an die Schulen verschickt werden, Ergebnis der Befragung in Vorlage 95/91,

Beschlußvorschlag der Vorlage mit Ergänzungen einstimmig angenommen

Nr. 50

- a) 4. und 10.12.1990
- b) Ratsherr der SPD
- c) Verwaltungsausschuß
- d) Sperrung der Innenstadt für den Verkehr in der Vorweihnachtszeit
- e) keine Abstimmung, in der Kürze der Zeit nicht zu verwirklichen, viele ungelöste Fragen, auch SPD-Beigeordneter spricht sich dagegen aus

Nr. 51

- a) 18.12.1990
- b) Deutsche Pfadfinderschaft St. Georg (Beschwerde, daß ihr Antrag nie auf die Tagesordnung kam)
- c) Planungs- und Umweltausschuß
- d) Tropenholzverzicht der Stadt Cloppenburg
- e) 3 Einzelbeschlüsse, alle mit Gegenstimmen, Ablehnung

Nr. 52

- a) 13.3.1991
- b) SPD
- c) Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß
- d) Zuschußregelung für die Benutzung der Stadthalle durch Vereine und Verbände
- e) einstimmig: Verweis in die Fraktionen; es wurde keine Zuschußregelung verabschiedet

Nr. 53

- a) 4.6.1991
- b) SPD
- c) Rat
- d) Resolution zur Auflösung des Hubschraubertransportgeschwaders 64 in Ahlhorn
- e) 10.6. - Verweis in die Fraktionen; 17.6. - aus Zeitgründen verschoben; 24.6. - Diskussion, kein Beschluß; 1.7. - Rat, Ablehnung von CDU, Grünen und 2 SPD-Mitgliedern

Nr. 54

- a) 12.6.1991
- b) SPD
- c) Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß

- d) Zuschußregelung für die Stadthalle; Antrag: kostenlose Nutzung durch Cloppenburgere Vereine
- e) mit 1 Ja (nur 1 SPD-Mitglied anwesend) abgelehnt, Ablehnung durch Verwaltungsausschuß bestätigt

Nr. 55

- a) 18.6.1991
- b) SPD
- c) Planungs- und Umweltausschuß
- d) Beseitigung von Klärschlamm nach dem "Alfelder Modell"
- e) kein Beschluß, erst soll die Kommunalwahl abgewartet werden

Nr. 56

- a) 18. 6. 1991
- b) SPD
- c) Planungs- und Umweltausschuß
- d) Schaffung eines Rundwanderweges entlang der Soeste (Fluß)
- e) Verhandlungen wegen Kauf eines Grundstücks führen - 1 Ja, 8 Nein (1 SPD und 1 Grüner fehlen), Verwaltungsausschuß am 24.6.91: Der Antrag der SPD wird abgelehnt, 6 Ja, 1 Nein, 1 Enth.

Nr. 57

- a) 10.9.1991
- b) CDU
- c) Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß
- d) Richtlinien für einen Familienpaß
- e) Vorlage 190/91, angenommen mit 7 Ja, 1 Nein, 2 Enth.

Nr. 58

- a) 30.9.1991
- b) Verwaltungs- und Ratsspitze
- c) Rat
- d) Resolution zur geplanten Stilllegung der Bundesbahnstrecke Cloppenburg - Friesoythe
- e) einstimmig angenommen

Nr. 59

- a) 28.10.1991
- b) Grüne
- c) Rat
- d) Einrichtung einer interfraktionellen Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der Richtlinien zum Familienpaß
- e) 8 Ja (SPD und Grüne) 24 dagegen

"Daß es von Seiten des Rates relativ wenig Initiativen gibt, ist unter Hinweis auf die Berufsstruktur und die Arbeitsbelastung des ehrenamtlichen kommunalpolitischen Personals leicht zu erklären."¹⁷ Sieht man sich die Liste der politischen Initiativen von Cloppenburg an, so muß man fragen, wieviel ist wenig und wieviel ist viel? Gemessen an der Anzahl der Beschlüsse (allein 3.109 in den Fachausschüssen) sind die Initiativen verschwindend gering. Nimmt man die absolute Zahl der Initiativen, so kann man sie genauso gut als relativ viel bezeichnen. Was ist die Meßlatte?

Der zweiten Aussage von Naßmacher (Hinweis auf Berufsstruktur und Arbeitsbelastung) kann uneingeschränkt zugestimmt werden. Die aufgeführten Initiativen wurden fast ausschließlich von Akademikern (Lehrer, Arzt) ergriffen.

Ein weiterer Hinweis zu der Liste der Initiativen: Die Fachausschüsse, in denen die Initiatoren sitzen, wurden am meisten mit Initiativen aus den Fraktionen bedacht.

"Wer eine Sache initiiert, beeinflusst damit nicht nur, ob etwas getan wird, sondern bereits in mehr oder minder starkem Maß auch, wie und wann es getan wird."¹⁸ Eine Initiative bedeutet zwar die Thematisierung eines politischen Handlungsbedarfs, wie diese politische Handlung allerdings gemanagt wird, hängt sehr stark davon ab, von wem die Initiative kommt. Die Übersicht der Initiativen belegt das ganz deutlich (z.B. Zeitspanne vom Antrag zum Beschluß).

Oberflächlich gesehen, sind die SPD und die Grünen die Hauptinitiatoren auf der parlamentarischen Ebene. Mehrere parlamentarische Initiativen ihrer Fraktionen basieren auf einem Antrag nach § 39 in Verbindung mit §

17 Naßmacher H. 1989, 192

18 Derlien u.a. 1976, S. 22

52 NGO, während die CDU-Fraktion keine diesbezügliche Initiative aufweisen kann. Obwohl die Zahlen zu einer eindeutigen klaren Aussage führen, ist die Schlußfolgerung, SPD und Grüne seien die Fraktionen mit den meisten Initiativen und dem größten Fleiß, nur bedingt richtig.

Aus der CDU-Fraktion kamen auch viele Initiativen, nur lassen sie sich nicht so einfach dokumentieren, weil sie oft nur auf mündlichem Wege weitergeleitet wurden. Aufgrund der größeren sozialen Nähe zu der Verwaltung (persönlich enge Beziehungen) und der häufigen offiziellen und inoffiziellen Kontakte zwischen Mitarbeitern der Verwaltung und Mitgliedern der CDU-Fraktion sind viele Initiativen auf den Weg gebracht worden, bei denen der Urheber im nachhinein nicht mehr eindeutig ausgemacht werden kann. Durch die Teilnahme des Stadtdirektors an allen Sitzungen der CDU-Fraktion (Aussage des Bürgermeisters) werden CDU-Initiativen gleich in Verwaltungshandeln umgesetzt und umgekehrt. Da die Verwaltung auf die Unterstützung der Mehrheitsfraktion mehr angewiesen ist als auf die der Minderheitsfraktionen, und umgekehrt die Mehrheitsfraktion meint, sich aufgrund ihrer Machtbasis der Unterstützung und Zuarbeit der Verwaltung bedienen zu können, ist die intensive Nutzung der offiziellen und v.a. inoffiziellen Kommunikationsstrukturen in beiderseitigem Interesse. Für Ratsmitglieder, v.a. aus der Mehrheitsfraktion, ist diese Rollenbeziehung und Aufgabenverteilung quasi "natürlich". Ein CDU-Stadtrat aus Wertheim sagt dazu: "Für die weit überwiegende Mehrzahl der Stadträte liegt in der fast ausschließlichen Initiative bei Bürgermeister und Verwaltung und der Art der Vorlagen nicht nur kein Problem, sondern sie sehen darin ein Zeichen für das Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung."¹⁹

Während die Minderheitsfraktionen ihre Aktivitäten und Initiativen schriftlich dokumentieren müssen, kann die Mehrheitsfraktion alle Ergebnisse des Verwaltungshandelns als ihre Initiative etikettieren, denn ohne ihre Zustimmung und Unterstützung wäre das, was ist, nicht so, wie es ist. Diese Strategie, sämtliche, v.a. die positiven, Resultate politischen Handelns als CDU-Initiative auszugeben (was in Wahlkampfzeiten besonders herausgestellt wird), ist durchaus erfolgreich, denn allein die Mehrheitsverhältnisse gelten als Beweis. Das stört zwar die Opposition, weil ihr Anteil am Zustandekommen der positiven Resultate überhaupt nicht gewürdigt wird. Die einzige Möglichkeit, der Macht (in

19 Zoll 1974, S. 97/98

Wahlkampfzeiten gelegentlich als "Arroganz der Macht" bezeichnet) eigenes politisches Handeln entgegenzusetzen, ist die schriftliche Dokumentation ihrer Initiativen und eine gute Pressearbeit. Dies wiederum stört Mitglieder der Mehrheitsfraktion, weil sie ihre Aktivitäten, die vielfach "im Verborgenen" geschehen, nicht so gut vermarkten können. Ein CDU-Rats Herr bringt es in der Sitzung des Bau- und Verkehrsausschusses am 9.2.1984 auf den Punkt: "Rats Herr (CDU) kritisierte, daß solche Verbesserungen (Anmerkung: Antrag der Grünen auf Bepflanzung eines Parkplatzes, einstimmig angenommen) offensichtlich nur dann möglich seien, wenn die Vorschläge schriftlich eingereicht würden. Seitens der CDU-Fraktion sei bereits wiederholt mündlich auf die Notwendigkeit zur Verbesserung der Situation hingewiesen worden."²⁰

Eine besondere Form der parlamentarischen Initiative sind (Verbesserungs-) Vorschläge, die sich aus der Diskussion im Fachausschuß ergeben oder die von den Fraktionen zu einzelnen Tagesordnungspunkten eingebracht werden. Die Anträge der Minderheitsfraktionen haben dabei weniger Chancen auf Annahme als die der Mehrheitsfraktion. Abgelehnte Anträge bedeuten aber nicht unbedingt das "Aus" in der Sache. Nach einer angemessenen Frist liegen die Anträge dann wieder auf dem Tisch, diesmal dann als Vorlage der Verwaltung. So geschehen beispielsweise bei verschiedenen Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, Festsetzung und Pflanzbindung von Grün in Gewerbegebieten, Wasseranschluß bei der Obdachlosenunterkunft und Müllsammelungen. Die Beweisführung in dieser Sache ist schwierig, denn es findet sich wohl keine Verwaltung, die ihre Vorlage mit einem abgelehnten Antrag der Opposition begründet. Das hätte - psychologisch gesehen - auch keine Aussicht auf Erfolg. Eine eigene Begründung für die Vorlage zu finden, ist auch nicht so schwer. Aufgrund der immer schwierigen Beweislage läßt sich deshalb nur vorsichtig formulieren: "Indirekt übernimmt die Opposition gelegentlich möglicherweise schon die Funktion der Innovation, dann nämlich, wenn - wie wir in Gesprächen mit Experten aus verschiedenen Städten gehört haben - die Mehrheitsfraktion die Vorschläge der Opposition aufgreift und sie als eigene Initiativen/Anträge in den Rat einbringt. Dies wird der Öffentlichkeit allerdings in aller Regel nicht bewußt."²¹

20 Protokoll, Bau- und Verkehrsausschuß vom 9.2.1984

21 Zender 1984, S. 195

4.1.4 Einstimmigkeit - das Resultat eingegatter Entscheidungsspielräume?

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, aus welchen Gründen heraus einstimmige Beschlüsse gefaßt werden, wobei die Analyse von Entscheidungsspielräumen eine wichtige Rolle spielt.

4.1.4.1 Vorgaben durch Gesetze von Bund und Land

Die Klagen über die gesetzlichen Vorgaben für die Kommunalpolitik werden immer lauter bis hin zu der Behauptung, der Kommunalpolitiker sei nur dazu da, Vorgaben "von oben" abzusegnen. "Wo sich zur Zeit zwei Kommunalpolitiker oder auch Verwaltungsleute treffen, da geht es um die praktischen Auswirkungen staatlicher und anderer Knebelungen für die kommunale Selbstverwaltung. Glaubt man diesen Aussagen, so ist man in den Städten und Gemeinden wohl bald an dem Punkt angelangt, wo man die Stadt- und Gemeinderäte getrost nach Hause schicken kann, weil sie ohnehin nichts mehr echt und abschließend zu entscheiden haben."²² Von Resignation und Verdruß ist die Rede. Der Abgeordnete sei unzufrieden, denn er "könne die Planungsvorgaben allenfalls noch nachvollziehen, z.B. in der Abfallwirtschaft." Der Vorsitzende der CDU-Kreistagsfraktion von Cloppenburg fährt fort: "Aber ihre technische und wissenschaftliche Angemessenheit kann er letztlich nicht mehr beurteilen - und muß trotzdem mitentscheiden und mittragen. Allein der gesunde Menschenverstand schafft den gründlichen Einblick nicht."²³ Dann wäre der Kommunalpolitiker sozusagen die Marionette von übergeordneten Behörden und Gesetzgebern.

Wenn dem so ist, warum ist dann der Anteil der einstimmigen Beschlüsse nicht höher? Betrachtet man die Sachgebiete mit hohem Anteil einstimmiger Beschlüsse, so läßt sich allerdings schon ein Zusammenhang zwischen gesetzlichen Vorgaben und einstimmigen Beschlüssen herstellen.

22 Cloppenburger Wochenblatt vom 2. 9. 1992

23 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 3. 1993

Tabelle 19: Anteil der einstimmigen Beschlüsse nach Sachgebieten - Reihenfolge

1.	Darlehensaufnahmen im Verwaltungsausschuß	90,85%
2.	Bauanträge und -voranfragen im VA	90,37%
3.	Grundstücksangelegenheiten im VA	85,89%
4.	Vergaben im Verwaltungsausschuß	85,40%
5.	Personalangelegenheiten im VA	85,01%
6.	Bauanträge im Planungsausschuß	72,75%
7.	Planung	67,60%
8.	Sanierung	66,96%
9.	Markt	63,05%
10.	Bau und Verkehr	62,03%
11.	Schule	55,68%
12.	Kultur und Jugend	52,37%
13.	Umwelt	49,99%
14.	Sport	48,68%
15.	Soziales	44,00%

Es läßt sich allerdings nicht die einfache Schlußfolgerung ziehen: je höher der Anteil einstimmiger Beschlüsse, desto mehr gesetzliche Vorgaben. Die Spitzenreiterposition bei den Darlehensaufnahmen läßt sich einfach nur aus den aktuellen Zinsangeboten begründen. Jeder Privatmann würde genauso wie die Politiker entscheiden. Unterschiedliche Meinungen gibt es höchstens in der Voraussicht der wirtschaftlichen Entwicklung, also dementsprechend in der Entscheidung einer kurzfristigen oder einer langfristigen Kreditlaufzeit (daher nicht 100% Einstimmigkeit). Bauanträge und -voranfragen (Position 2 und 6) sind durch gesetzliche Vorgaben zu bewerten, allerdings erlaubt die Planungshoheit der Gemeinde auch Abweichungen (z.B. bei Überschreiten der Baulinien, Bauhöhen, Ausnahmeregelungen, wirtschaftliche Interessen ...). Bei der 3. Position (Grundstücksangelegenheiten) gibt es nur die Vorgabe, daß die Gemeinde bei Grundstücksgeschäften keine Gewinne machen darf. Die Höhe der Einkaufspreise wird jedoch nirgends vorgeschrieben. Die jährlich veröffentlichten Grundstücksmarktberichte des Katasteramtes bieten eine Richtschnur für das Verhandlungsgeschehen der beteiligten Parteien. Die Höhe der Verkaufspreise wird weitgehend bestimmt von der Konkurrenzsituation der einzelnen Gemeinden, sowohl für Wohnbaugrundstücke als auch v.a. für Gewerbegrundstücke. Als verdeckte Maßnahme der Wirtschaftsförderung sind die Verkaufspreise für Gewerbegrundstücke in allen Gemeinden heruntersubventioniert. Diese "Bürgermeisterkonkurrenz"

begrenzt den Entscheidungsspielraum. In diesem Fall sind es nicht Bund oder Land, die die Gemeinden "knebeln", sondern die Gemeinden selbst.

Wandert man die Reihenfolge der einstimmigen Beschlüsse weiter nach unten, so kommt man sukzessive in den Bereich der freiwilligen Aufgaben der Gemeinden. Betont werden muß noch einmal, daß hier nur die Beschlüsse betrachtet werden, die die Kommunalpolitiker zu fällen haben. So sind z.B. in der Sozialpolitik die von der Gemeinde durchgeführten Maßnahmen gar nicht mehr auf das Votum der Kommunalpolitiker angewiesen. Die Sozialämter führen die Maßnahmen im übertragenen Wirkungskreis nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) durch, ohne daß Kommunalpolitiker gefragt werden. Hier gibt es auch keine Entscheidungsspielräume. Wenn hier Entscheidungsspielräume von Politikern reklamiert werden (wie z.B. die derzeitige Diskussion um die Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes - Sachleistungen sind vorgeschrieben, Geldleistungen werden aus unterschiedlichen Motiven gefordert und in einigen Gemeinden auch umgesetzt), so kommt sofort die Diskussion um den Rechtsstaat ins Spiel. Entscheidungsspielräume gibt es in diesem Bereich höchstens in Widerspruchsverfahren, die in besonderen Gremien/Ausschüssen behandelt werden. In den meisten Gemeinden geschieht dies als Geschäft der laufenden Verwaltung, die sich von sozial erfahrenen Personen (z.T. vorgeschrieben in Widerspruchsausschüssen) dabei beraten lassen.

Da der Sozialetat der Gemeinden ständig wächst, ist die Klage der Kommunalpolitiker durchaus berechtigt, daß die Gemeinden immer mehr von gesetzlichen Vorgaben abhängen und damit ihr finanzieller Spielraum ständig enger wird. Das Ausführen der gesetzlichen Vorgaben wird jedoch zum größten Teil dem Politiker nicht zur Entscheidung vorgelegt, sondern der Gesetzesvollzug geschieht als Geschäft der laufenden Verwaltung. Die Haushaltsseiten zur sozialen Sicherung (Beträge in Millionenhöhe) wurden nie diskutiert oder abgestimmt, sondern nur wehklagend oder kopfschüttelnd zur Kenntnis genommen.

Deshalb lautet die Frage nicht, ob und wie weit die Kommunen von Gesetzen abhängig sind, sondern inwieweit die Entscheidungen, die von den Kommunalpolitikern gefällt werden, durch gesetzliche Vorgaben eingengt sind bzw. werden.

Betrachtet man daraufhin die Inhalte der einstimmigen Entscheidungen der Kommunalpolitiker, so kann festgestellt werden, daß die Vorgaben durch

Gesetze von Bund und Land nicht den Stellenwert haben, der ihnen gemeinhin nachgesagt wird.

Ein Beispiel: Satzungen (siehe Tab. 17): Zwar gibt es zu allen Satzungen Mustersatzungen der Verbände oder gesetzliche Richtlinien z.B. nach dem Kommunalabgabengesetz, aber jedes Muster läßt eine Bandbreite von Entscheidungsspielräumen: Wie hoch soll die Hundesteuer veranschlagt werden, welche Geräte sollen wie hoch besteuert werden (Vergnügungssteuersatzung), ab welchem Verschmutzungsgrad soll die Progression der Abwassergebühren einsetzen usw.. Wenn auch alle Kommunen das gleiche Abfallrecht haben, so sind doch sowohl die Infrastruktur der Entsorgungseinrichtungen als auch die Gebühren in den einzelnen Kommunen (Kreisen) unterschiedlich. D.h. trotz zwingender rechtlicher Vorgaben gibt es noch genügend Entscheidungsspielräume zur Ausfüllung der gesetzlichen Vorgaben. Mit anderen Worten: Obwohl der Gesetzgeber den Kommunen rechtliche Fesseln angelegt hat, werden dem Kommunalpolitiker noch genügend Beschlüsse überantwortet, die über einen bloßen unkritischen Gesetzesvollzug hinausgehen.

Die Beurteilung der Frage, ob das, was zur Entscheidung übrig bleibt, die weniger wichtigen Belange sind, kommt ganz auf den persönlichen Standpunkt an. Für das Zusammenleben einer Gemeinschaft kann z.B. die Frage von Ehrengaben zu einer sehr wichtigen Angelegenheit werden. Die Wichtigkeit wird nach dem Grad der persönlichen Betroffenheit unterschiedlich beurteilt. Ein als ungerecht empfundener Abrechnungsmodus kann zu einem Aufruhr in einem Straßenzug führen, die Unzufriedenheit über eine fehlende Turnhalle kann zu überraschenden Wahlergebnissen führen und ein gefällter Baum zum nicht einkalkulierten Ärgernis.

Zu Beginn der Untersuchungen der Beschlüsse wurde ein Beurteilungsbogen "Vorschriften Bund - Land, Gesetze" entworfen, da davon ausgegangen wurde, daß die meisten Beschlüsse hier einzuordnen seien. Doch die meisten Bögen blieben leer oder hatten nur 1 bis 3 Eintragungen. Auch die teilweise geringen Anteile einstimmiger Beschlüsse einzelner Sachgebiete (vgl. Tab. 19) machten deutlich, daß die Vorgaben durch Gesetze von Bund und Land bei der konkreten Entscheidung in den parlamentarischen Gremien der Kommune überbewertet werden.

4.1.4.2 Sachzwänge - Folgebeschlüsse

"82% der befragten Kommunalpolitiker sind der Meinung, daß es heute Sachzwänge gibt, die den Spielraum für politische Entscheidungen immer weiter einschränken."²⁴ Die Kommunalpolitiker sehen ihre Entscheidungsmöglichkeiten also als sehr gering an. Hat Helmut Schelsky etwa recht mit seiner "Technokratie-These", nach der die technische Rationalität die Kriterien des Handelns bestimmt, Politik höchstens noch als Motivmanipulation dient?

Typen	Nennungen in %
Sachzwänge durch die Wirtschaft	35
Sachzwänge durch Wissenschaft und Technik	32
Sachzwänge durch übergeordnete politische Ebenen	17
Sachzwänge durch frühere politische Entscheidungen	11
Sachzwänge durch die Arbeitsweise der Verwaltung	5
	100

Interessant ist, daß die inhaltliche Bestimmung von "Sachzwängen" in der Kommunalpolitik stark vom parteipolitischen Standort des Betrachters abhängt. "Der Punkt 'Technik und Wissenschaft', also der ursprüngliche Inhalt der Technokratie-These, wird relativ am häufigsten von den Vertretern der FDP angesprochen; die 'Wirtschaft' setzt den gewichtigsten Sachzwang für die CDU/CSU, während die Sozialdemokraten die den Kommunen übergeordneten politischen Ebenen - also Bund und Länder - überdurchschnittlich häufig zu den Sachzwängen zählen."²⁵

Die Überzeugung, diesen Sachzwängen unterworfen zu sein, trägt zur Entpolitisierung der Kommunalpolitiker bei. Denn was sind eigentlich Sachzwänge? Bleiben wir beim Wort: Ein Zwang, der sich aus einer Sache ergibt. Dabei wird die Sache quasi als "naturgegeben" betrachtet. Wer fragt nach den Entstehungs- und Veränderungsbedingungen der "Sache"? Und ein Zwang ist auch nur dann wirksam, wenn man sich ihm unterwirft. "Noch immer werden fachliche Vorgaben, wenn sie einigermaßen unverständlich formuliert werden können, als unpolitisch angesehen. In

24 Arzberger 1980, S. 66

25 Arzberger 1980, S. 67

Wirklichkeit sind auch die technischen Standards der Trassierungsmerkmale, Krümmungsradien, Gefälle, Querschnitte u.s.w. mit den daraus folgenden 'Sachzwängen' nichts anderes als eine vorformulierte Abwägung konkurrierender öffentlicher Belange (z.B. Flächenverbrauch versus Leichtigkeit des Verkehrs)"²⁶.

"Sachzwänge" wirken nicht nur von außen auf die Kommunalpolitiker ein, sondern durch ihre Beschlüsse werden selbst wieder Sachzwänge geschaffen, die als Folgebeschlüsse bezeichnet²⁷ werden. So ist der Beschluß zur Abrechnung einer Straße der Folgebeschluß dieser zuvor beschlossenen Erschließungsmaßnahme und der beschlossenen Erschließungsbeitragsatzung.

So sind die meisten einstimmigen Beschlüsse Folgen der selbst gesetzten Sachzwänge, also in der Regel die Anwendung von selbst beschlossenen Satzungen oder Richtlinien. Werden z.B. Sportförderungsrichtlinien (freiwillig, ohne gesetzliche Vorgabe) beschlossen, so sind die Beschlüsse bei der Vergabe von Zuschüssen nach diesen Richtlinien Folgebeschlüsse. Trotzdem waren nicht alle Folgebeschlüsse einstimmig. So sollen z.B. nach den Sportförderungsrichtlinien Schießsportanlagen Zuschüsse erhalten. Eine Ratsfrau begründete ihre Gegenstimme mit ihrer persönlichen Ablehnung des Schießsports. Dieses Beispiel zeigt, daß "Sachzwänge" eine eigene Meinung nicht ausschließen müssen und dürfen. Inwieweit in solchen Fällen der "Sachzwang" der Fraktionsdisziplin zur Geltung kommt, ist eine zweite Frage.

Sieht man sich die Inhalte der einstimmigen Beschlüsse an, so sind diese größtenteils Folgebeschlüsse, wie z.B. Abrechnung von Erschließungskosten, Zuschüsse nach Sport- und Jugendförderungsrichtlinien, Straßenbeleuchtung, Kostenbeteiligungen für Radwege, Instandsetzungen von Rohrleitungen an Gemeindewegen, Ausbauplanungen von Straßen oder Baugebieten, Wasserversorgung Industriegebiet und Straßenbenennungen.

Zu den Folgebeschlüssen gehören auch die Beschlüsse, die unter Zugrundelegung rechtlicher Vorgaben (Rechtssprechung) gefaßt wurden, wie z.B. Erlaß von Erschließungsbeiträgen, Grundsteuererlaß und Erlaß von Zinsen wegen hinterzogener Steuern.

26 V. Heyl/Prätorius 1979, S. 265

27 vgl. Gabriel 1979, S. 182

Die Entlastung des Stadtdirektors ist eine Folge der Bewertung des Rechnungsprüfungsamtes.

4.1.4.3 Möglichkeiten von Entscheidungsalternativen

"Folgt man dem Tenor der Aussagen von Verwaltungspraktikern und den Ergebnissen kommunalwissenschaftlicher Untersuchungen, dann steht es um den kommunalen Handlungsspielraum der Bundesrepublik ganz generell gesehen sehr schlecht."²⁸ Gabriel sieht eine Entscheidungsfreiheit allenfalls beim Haushaltsplan, denn "zur Beschlußfassung stehen zumeist Vorschriften an, die nur einen geringen Entscheidungsspielraum eröffnen."²⁹ Bei der Fragestellung dieser Studie ist zu unterscheiden zwischen dem Entscheidungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung insgesamt und dem Entscheidungsspielraum nur des politischen Arms der kommunalen Selbstverwaltung. Nimmt man die kommunale Selbstverwaltung pauschal (Verwaltung und Rat), dann wird die Klage immer berechtigter, denn die Pflichtaufgaben und die Auftragsangelegenheiten wachsen ständig. Die zunehmende, von oben nach unten verlaufende "Gesetzes- und Vorschriftenflut"³⁰ kanalisiert die Entscheidungsalternativen. Grund zur Klage hätte hier v.a. die Verwaltung, denn die Vorschriften führen zu steigender Aufgabenbelastung, die oft mit einer Erhöhung der entsprechenden Etats einhergeht (z.B. Sozialhilfe). Dieses spielt sich zum größten Teil im Bereich der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ab, der Kommunalpolitiker wird hier gar nicht gefragt, er kann es höchstens zur Kenntnis nehmen. Oft wird die Formulierung gebraucht: "zustimmend zur Kenntnis genommen". Diese Formulierung suggeriert, daß eine Entscheidung möglich sei, sie ist es aber nicht. Auch wenn die Sache "ablehnend zur Kenntnis" genommen wird, wird sie ausgeführt.

Bei der Fragestellung interessiert hier der Entscheidungsspielraum der Kommunalpolitiker selbst, d.h.: Haben sie bei den Angelegenheiten, die ihnen zur Entscheidung vorgelegt werden, Entscheidungsalternativen? Daher werden in dieser Untersuchung nicht alle Beschlüsse der Gemeinde analysiert, sondern nur die, die durch die politischen Gremien gegangen sind.

28 Klages 1981, S. 19

29 Gabriel 1979, S. 189

30 Klages 1981, S. 20

Betrachtet man den Werdegang dieser Entscheidungen (z.B. Initiative der Verwaltung), so ergeben sich von Anfang an Freiräume, die zunächst von der Verwaltung genutzt werden. "Wenn auch generell gilt, daß bei öffentlichen Verwaltungen das 'Produktionsprogramm' von der Politik vorgegeben ist, so lassen doch die von der Politik formulierten Vorstellungen und die durch sie legitimierten Politikergebnisse in der Regel mehr oder weniger weitgespannte Handlungsmöglichkeiten im Implementationsprozeß sowie bei der Informationsaufnahme und -aufbearbeitung (Bewertung der Politikergebnisse) durch die Akteure der Verwaltung zu."³¹ Auch wenn die Verwaltung an Vorschriften gebunden ist, ist es immer noch eine Frage, wie die Vorschriften interpretiert und umgesetzt werden. Dabei spielen sowohl die Erfahrung und die soziale Einstellung als auch persönliche Schwerpunktsetzungen schon der Sachbearbeiter eine Rolle. Allein die Überlegung, welche Sache zuerst in Angriff genommen wird und welche wieder auf die lange Bank geschoben wird, beeinflusst den Entscheidungsprozeß. Man vergleiche hierzu die Daten in dem Exkurs über die parlamentarischen Initiativen, welche Zeitspanne zwischen Einbringen der Initiative und deren Abschluß lag. "Erfahrungen aus der Ausbildung und der praktischen Tätigkeit bewirken, daß Entscheidungsspielräume in spezifischer Weise wahrgenommen oder nicht wahrgenommen werden und dort, wo entsprechende Rechtsnormen nicht unmittelbar vorgegeben sind, diese Handlungsspielräume vor den jeweiligen begrenzten Erfahrungshintergrund ausgefüllt werden."³²

Wie stellen sich die Entscheidungsspielräume nun für den einzelnen Kommunalpolitiker dar? "Im Prinzip sind die Kommunalpolitiker so sehr in ein System überregionaler Regelungen, Auflagen, Planungen und Finanzzuweisungen sowie in die Ziele und Wünsche des Marktes eingebunden, daß ihnen kaum noch ein Spielraum für eigene Entscheidungen bleibt. Allenfalls haben sie noch die Wahl, ob sie eine sich bietende Gelegenheit aufgreifen oder ablehnen wollen."³³

Schaut man sich die konkreten Inhalte ihrer Entscheidungen an, stimmt das Bild nicht mehr so pessimistisch. Der kommunale Entscheidungsspielraum in der kleinräumigen Gestaltung für den Reproduktionsbereich erscheint noch relativ groß: "für oder gegen ein bestimmtes Maß der Verkehrs-

31 Naßmacher H. 1987, S. 42

32 Naßmacher H. 1987, S. 72

33 Hoffmeyer-Zlotnik 1982, S. 185

erschließung, für oder gegen die Zerstörung einer Grünfläche oder einer Baumallee, für oder gegen ein Kulturzentrum, einen Spielplatz, ein Schwimmbad, für oder gegen die Erhaltung einer Altbau-Häuserzeile, eines historischen Ortskerns."³⁴ Allein schon die Tatsache, daß der Prozentsatz der einstimmigen Beschlüsse nicht so hoch ist, wie in der Literatur vermutet (vgl. dazu Tab. 19), zeigt schon, daß Entscheidungsalternativen möglich sind. Denn was bedeutet eine Gegenstimme? Damit wird zum Ausdruck gebracht: "So nicht" oder "Ich will es anders".

Schaut man sich nun die Inhalte der einstimmigen Beschlüsse an, so läge hier am ehesten die Vermutung nahe, daß es keine Entscheidungsalternativen gibt.

Abgesehen von den Fällen, die mit Gesetzen und Sachzwang begründet werden können (vgl. dazu Ausführungen im vorangehenden Abschnitt), ließen sich für den Rest der Entscheidungen durchaus Alternativen denken. Beispiele: Grundstücksangelegenheiten, Ausbauvarianten, Organisationsfragen im Kultur- und Sozialbereich, Resolutionen, Verträge, Planungskonzepte, Mitgliedschaften, Benennung von beratenden Mitgliedern, Umweltschutzmaßnahmen u.s.w..

Bei der Verabschiedung von Satzungen und Richtlinien gibt es nie solch strikte Vorgaben, daß keine Entscheidungsalternativen möglich wären. Zwar ist in vielen Fällen die Verabschiedung einer Satzung vorgeschrieben; was in der Satzung aber im einzelnen steht, bleibt dem Entscheidungsspielraum der Politiker vorbehalten. Es liegen Mustersatzungen von den kommunalen Spitzenverbänden vor, die aber in den konkreten Zahlen Spielräume vorgeben. So gab es z.B. bei der Diskussion der Abwasserbeseitigungsgebührensatzung heftige Auseinandersetzungen um die Festlegung z.B. der Verschmutzungswerte. Inhaltlich wäre diese Debatte der Wirtschaftsförderung zuzurechnen. Entscheidungsalternativen sind also in vielen Fällen gegeben, sie werden nur oft nicht als solche erkannt, denn in der Regel werden Beschlußvorschläge der Verwaltung nicht alternativ formuliert. Entscheidungsalternativen müßten also von den Politikern selbst kommen, d.h. sie müßten sich eigene Gedanken machen, die den Rahmen eingefahrener Denkgewohnheiten ("Das haben wir schon immer so gemacht" und "Wir können sowieso nicht anders") sprengen würden. Dies setzt allerdings einen politisch denkenden

34 Romeiß-Stracke 1982, S. 219

Menschen voraus, der auch die entsprechende Zeit hat, sich über Handlungsalternativen zu informieren. Hier zeigt sich, wie strukturelle Bedingungen (siehe Ausführungen zur Situation und Belastung von Ratsmitgliedern) und persönliche Bedingungen zusammenspielen. Fachwissenschaftlich formuliert: "Ein Ansatz, der sich allein damit begnügt, die Kontextfaktoren einer Gemeinde zu kennen, um ihren policy-output zu erklären, würde den erheblichen Gestaltungsfreiraum verkennen, der einzelnen Akteuren trotz begrenzter Ressourcen, Regeln, Normen und systematischer Gesetzmäßigkeiten noch bleibt. D.h. es ist davon auszugehen, daß der potentiell vorhandene Handlungsspielraum der einzelnen Akteure nie so stark eingeengt wird, als daß das Ergebnis des politischen Prozesses durch diese Bedingungen bereits vorherbestimmt wäre. Denn: die formal-rechtlichen Regelungen politisch-administrativer Strukturen und Prozesse - mit Luhmann als normative Entscheidungsprämissen zu bezeichnen (Luhmann 1975: 43) - und die sozio-ökonomischen Determinanten einer Gemeinde stecken zwar einen groben Handlungsrahmen ab, schränken das mögliche Verhalten der Akteure aber keineswegs vollständig ein, sondern eröffnen bzw. belassen mehr oder weniger weite Spielräume."³⁵

Die Wahrnehmung oder die Ausnutzung dieser Spielräume wird aber häufig von den sog. "goldenen Zügeln" (Zuschüsse Dritter) behindert. Beispiel: Bei der Dorferneuerung steht die Entscheidung an, neue Lampentypen auszusuchen. Dabei gibt es für ganz bestimmte Typen Zuschüsse vom Amt für Agrarstruktur, aber nur für die teureren Modelle. Die Entscheidungsalternative für die Kommunalpolitiker sieht dann so aus: Für den gleichen Preis bekommt die Kommune a) das teure Modell, das durch die Zuschüsse durch das Dorferneuerungsprogramm billig wird, oder b) das einfache, billige Modell, das keine Zuschüsse erwarten läßt. Da das teure Modell also für den gleichen Preis zu haben ist wie das einfache Modell, entscheidet sich natürlich (?) jeder Kommunalpolitiker, geht es um seinen Ort, für das exklusivere, ohne zu bedenken, daß die Zuschüsse auch öffentliche Gelder sind, für die es vielleicht viel sinnvollere Verwendungsmöglichkeiten gäbe. Das Erkennen und Nutzen von Handlungsspielräumen setzt somit das Hinterfragen der vorgegebenen Programme voraus. Dies erfordert jedoch wieder einiges an geistiger Kompetenz, Zeit und Willen, die nur schwer aufzubringen sind. So erklären sich die Klagen vieler

35 Gau 1990, S. 115

Kommunalpolitiker über fehlende Entscheidungs- und Handlungsspielräume.

4.1.5 Einstimmigkeit - Konflikte ausgeschlossen?

Gab es zu den Themen der einstimmigen Beschlüsse keine Konflikte? Im folgenden sollen die Bedingungen analysiert werden, die in Cloppenburg zu einstimmigen Beschlüssen geführt haben.

4.1.5.1 Vergleich mit dem Wahlprogramm

In den Begründungen zu Initiativen oder zum Abstimmungsverhalten wurde nie ein Bezug zum Wahlprogramm hergestellt. Einzig in den Haushaltsreden wurde das Kommunalwahlprogramm noch erwähnt. Nach der Kommunalwahl wurde das Programm zu den Akten gelegt und wohl erst zum Vergleich für die Neuformulierung des folgenden Wahlprogramms wieder hervorgeholt. Das Wahlprogramm wird in der politischen Praxis ersetzt durch persönliche politische Einstellungsmuster, Erfahrungen, Erwartungshaltungen und aktuelle Erfordernisse. Viele Kommunalpolitiker meinen, das Wahlprogramm durch ihren "gesunden Menschenverstand" ersetzen zu können, was immer das auch heißen mag.

Einstimmige Beschlüsse bedeuten einen Konsens zwischen den Fraktionen und auch zwischen Rat und Verwaltung (mit Ausnahme der Beschlüsse, bei denen die Verwaltungsvorlagen abgelehnt werden). Nachzuprüfen an dieser Stelle wäre 1., ob der tatsächliche Konsens in den Beschlüssen auch mit einem Konsens in den Programmen übereinstimmt, und 2., inwiefern die Inhalte einstimmiger Beschlüsse überhaupt im Kommunalwahlprogramm vorkommen.

Zu 1.): Konsens im Rat - Konsens im Programm

Die Untersuchung dieser Fragestellung ist müßig, denn die Bereiche, in denen in den Programmen Konsens zwischen den Parteien herrscht, sind sehr allgemein formuliert (Radwegebau, Förderung der Kultur, Arbeitsplatzsicherung, Ausbau der Naherholung, Förderung positiver Entwicklung, effektive Wirtschaftsförderung, Tempo-30-Zonen, Verkehrsberuhigungen). Unter diesen breiten Zielsetzungen lassen sich leicht alle einstimmigen Beschlüsse einordnen. Deshalb ist es interessanter zu untersuchen, ob es in den Bereichen, wo es einen Dissens zwischen den Wahlprogrammen gab bzw. in den Bereichen, in denen nur eine Partei

Ziele formuliert hat, letztendlich in der Praxis zu einem Konsens gekommen ist.

Tabelle 21: Aussagen bzw. Zielsetzungen aus den Kommunalwahlprogrammen, die jeweils nur von einer Partei vertreten und die in der Praxis mit Konsens (einstimmig oder mit Dissens in Details) verabschiedet wurden. Einige Themen fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommune	
Partei	einstimmig beschlossen / Bemerkungen
1981-1986	
CDU	Unterstützung von Vereinen und Verbände / Richtlinien Neugestaltung des Marktplatzes Schaffung neuer Bauplätze / neue Bebauungspläne Verdichtung in Wohngebieten / von CDU eher blockiert Schulhofausbau / Unterschiede in d. Finanzierung Ferienpaßaktion / zustimmend zur Kenntnis genommen Sportplätze und -hallen / Richtlinien Schulkindergarten / Unterschiede in d. Standortfrage Chöre, Freunde der Kunst, Museumsdorf Stadionausbau / Richtlinien Fortführung Landschaftsplan / nach 1991 realisiert Kreishausneubau an der Eschstraße Ausbau der Umgehungsstraße
SPD	städtische Verschuldung / wollen alle Parteien reduzieren Abrechnung von Erschließungsbeiträgen sparsame Erschließung / Reduzierung d. Verkehrsflächen Ausbau L 36 Generalverkehrsplan
Grüne	keine hochgeschossige Bauweise in der Innenstadt Bürgerversammlungen / freiwillige Anliegersammlungen öffentliche Sitzungen / gesetzlich vorgeschrieben Umweltschutzbeauftragter / nur mit halber Stelle Gestaltungssatzung / 1991 verabschiedet umweltgerechte Streumittel im Winter Lärmschutzmaßnahmen Energieeinsparung / noch zu wenig durchgesetzt Umweltschutzpapier / heute selbstverständlich Altglas- und Altpapiercontainer / Nds. Abfallgesetz Sondermüllsammlung / 1991: Nds. Abfallgesetz Einstellen eines Sozialarbeiters / erst nach 1986
SPD/Grüne	gegen Kongreßzentrum / allgemein abgelehnt
FDP	Leistungsfähigkeit der Behörden / kein Dissens

1986-1991	
CDU	aktive Seniorenpolitik Ersatzaufforstung Pastorenbusch Anschluß weiterer Ortschaften an die Kanalisation Grünordnungsplanung / gesetzlich vorgeschrieben Planzen von zusätzlichem Grün / allgemeiner Konsens Fortführung der Ver- und Entsorgung Marktplatzgestaltung / Dissens: Rote Schule Dorferneuerung
SPD	keine Wohnblöcke / von CDU stark gefordert Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen Ausweisung neuer Bauflächen Unterstützung privater Initiativen zur Schülerbetreuung Ausbau d. Erwachsenenbildung / Verdienst d. Bürgermeisters zügige Sanierung der Kläranlage integriertes Abfallbeseitigungsgesetz / Landesgesetz
Grüne	Verlegung der Stadtverwaltung in das alte Kreishaus Biogas auf der Abfalldéponie mehr Sammelcontainer für Abfall Neufassung der Abwassergebührensatzung Aufklärung der Bürger zum Wasserschutz Ablehnung einer Privatisierung der Kläranlage menschenwürdige Verhältnisse in der Obdachlosenunterkunft mehr Personal und Raum für das Sozialamt Bau einer Stadthalle
FDP	keine weiteren Fehlinvestitionen / allgemeiner Konsens
UWG	Bau von Lärmschutzwänden an der Umgehungsstraße Sport- und Freizeitanlagen in den Außenbereichen Anliegergespräche beim Straßenausbau Seniorenbeirat / nach 1991 verwirklicht

Die Unterschiede in den Programmen lassen eine Unterschiedlichkeit in der Praxis vermuten, die so nicht gegeben ist. Die Unterschiede begründen sich zum größten Teil aus der unterschiedlichen Problemwahrnehmung und -definition. Die Praxis zeigt dann, daß der Versuch der Umsetzung des Programms nicht zwangsläufig zu den in ihm angelegten Konflikten führt. Das hohe Konfliktpotential (vgl. Tab. 7) läßt sich daher wohl nicht aus den Programmen herleiten.

zu 2.): Welche einstimmigen Beschlüsse kamen im Wahlprogramm nicht vor?

Die sehr allgemein gehaltenen Formulierungen des Wahlprogramms z.B. zum Thema Wirtschaftsförderung (Arbeitsplatzsicherung, Bauland- und Gewerbegebietsausweisungen, Förderung der Kultur), Umwelt (bei Planungen sollen Umweltgesichtspunkte hinreichend Berücksichtigung finden) oder Demokratie (für die Bedürfnisse der Allgemeinheit) decken schon den größten Teil des kommunalen Handlungsspektrums ab. So lassen sich beispielsweise Grundstücksangelegenheiten der Wirtschaftsförderung oder der Infrastruktur (Daseinsvorsorge) der Stadt zuordnen. Hier interessieren deshalb nur die einstimmigen Beschlüsse, die selbst bei großzügiger Interpretation der Formulierungen des Wahlprogramms dort weder als Problem definiert noch als Ziel angegeben wurden. Mit anderen Worten: Welche kommunalen Handlungsfelder, bei denen es Konsens zwischen den Parteien gibt, kamen im Wahlprogramm nicht vor?:

Sanierung der Kalkhoff-Fabrikbrache, Veränderungssperren, Stellungnahmen zu Bebauungsplänen anderer Gemeinden, Vergaben, Darlehensaufnahmen, Personalangelegenheiten, Bauanträge und -vorfragen, Ablösung von Einstellplätzen, großflächige Einzelhandelszentren, Umweltbericht, Gesamtkonzeption Surfsee, Öffnung des Museumsdorfes an der Hagenstraße, Standorte behindertengerechter Fernsprecher, Umgestaltung Kreuzung Pingel Anton, Abriß Bürocontainer am Stadtpark, Innenstadtsanierung, Bildung eines Sanierungsausschusses, private Modernisierungsmaßnahmen, Bauleitplanung für Hotel im Stadtpark, Entsiegelung, Regenrückhaltebecken, Verkehrsbeschilderung, Bewirtschaftung und Anzahl der Parkplätze in der Innenstadt, Beseitigung von Frostschäden, Fahrradständer, Veranstaltungen und Geschenke zur 550-Jahrfeier, Anbahnung einer Städtepartnerschaft, Partnerschaftskomitee, Auslobung Kunstpreis, Schüleraustausch, Straßenbenennungen, Kommission für Zuschußordnung, Mitgliedschaften der Stadt in Vereinen oder Verbänden, Eintrittspreise Hallenbad, Wasserrutsche, Sanierung des Hallenbades, Sanierung Realschule, Einrichtung von Werkräumen in Grundschulen, Einrichtung eines Sprachheilkindergartens, Erweiterung des Schulausschusses um einen Schülervertreter, Schulbezirksgrenzen, Ökologisierung des Schulalltags, Schadstoffuntersuchung des Brunnens der Obdachlosenunterkunft, Zuschuß Mietkosten Möbelkammer, Zuschuß Caritas, Zuschuß Sozialer Briefkasten, Unterbringung Asylbewerber, Zuschuß für Selbsthilfegruppen (AA, Gehörlose), Beratungsstelle für Nichtseßhafte,

Schließung des Ferkelmarktes, City-Fest-Gestaltung, Einrichtung eines Hobbymarktes, Erweiterung des Weihnachtsmarktes, Erweiterung und Sanierung der Markthalle, Einrichtung eines Wochenmarktes in der Innenstadt (Standortalternativen), Benutzung des städtischen Holzschredders, Bau eines Feuerwehrhauses, Ehrenpreise, verschiedene Satzungen (z.B. Hunde- und Vergnügungssteuer), Einrichtung einer Gedenkstätte am jüdischen Friedhof, beratende Mitglieder in den Fachausschüssen, Abwassermengenmeßanlage für Pfanni, Ehrenbürgerschaft Hitlers, Sport- und Freizeitstättenentwicklungsplan, Verwendung alter Gemeindennamen, Schaffung einer Gesellschaft für Wirtschaftsförderung, Resolutionen (UNI Vechta, Bundesbahnstrecken), Erstellung eines Schallimmissionsplans, Lärmgutachten, Friedhofsplanung, Sanierung von Dorfgemeinschaftshäusern, experimenteller Wohnung- und Städtebau, Ausstellungshalle Museumsdorf, Familienpaß, Gestaltung des Rathausvorplatzes, Wirtschaftsschau in Bernay (Partnerstadt), Entwicklungskonzept Vergnügungsstätten, Fremdenverkehrskonzept, Saisonkarte Hallenbad, Sanierung von Hausklärgruben.

Alle die oben genannten Beschlüsse wären es wert gewesen, im Kommunalwahlprogramm genannt zu werden. Da es allerdings einstimmige Beschlüsse waren, läßt sich einwenden, daß im Programm die Darstellung von unterschiedlichen Positionen sinnvoller ist, um dem Wähler die Alternativen deutlich zu machen. Daher läßt sich hier nur feststellen, daß der Vergleich der einstimmigen Beschlüsse mit dem Wahlprogramm zeigt, daß das kommunale Handlungsfeld wesentlich größer ist als durch das Programm dargestellt. Zudem wird hierdurch nicht nur die Initiativfunktion der Verwaltung sichtbar (im Exkurs sind die Initiativen von seiten des Rates dargestellt), sondern auch ihre programmleitende. Hier haben wir also einen empirischen Beweis der These von Naßmacher: "Das Setzen von Zielen, Festlegen von Prioritäten, Anregungen politischer Innovationen und die Auswahl möglicher Programmalternativen erfolgen weitgehend durch die Vorgaben der örtlichen Verwaltungsbehörde. Deren Vorlagen werden (mit mehr oder weniger bedeutsamen Änderungen) durch - häufig einstimmigen - Beschluß des Gemeinderates geltendes Ortsrecht"³⁶

36 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 126

4.1.5.2 Konfliktmanagement im Vorfeld von Entscheidungen

Speziell bei einstimmigen Beschlüssen ist zu fragen, ob die Ergebnisse dieser Beschlüsse schon im Vorfeld gemanagt wurden. Im besonderen ist hier die Rolle der Vorentscheider³⁷ zu beleuchten. Zur Frage, wer zum Kreis der Vorentscheider gehört, gibt es laut Banner zwei Möglichkeiten: "In Kommunen ohne feste politische Mehrheit gehören auf der Politikerseite meist Angehörige aller im Rat vertretenen Parteien zur Führungsgruppe. Hat eine Partei eine feste absolute Mehrheit, besteht die Tendenz, Spitzenpolitiker der Minderheit aus der Führungsgruppe auszuschließen. Da die Zugehörigkeit weniger auf Status als auf tatsächlichem Einfluß beruht, ist die Führungsgruppe an ihren Rändern variabel."³⁸

Da in Cloppenburg die Ratsmehrheit über eine feste absolute Mehrheit verfügt, gab es wenig Anlaß, die Minderheitsfraktionen an evtl. Vorentscheidergesprächen teilnehmen zu lassen. Es gab also zwischen den Fraktionen wenig Kooperation bei der Vorbereitung von Beschlüssen. Anders sah es bei der Kooperation zwischen der Verwaltung und der Mehrheitsfraktion aus. Allein durch die Teilnahme von Stadtdirektor oder Dezernenten an den Fraktionssitzungen der CDU zeigt sich die Verzahnung der beiden Seiten. Die Minderheitsfraktionen haben auch die Möglichkeit gehabt, Mitarbeiter der Verwaltung oder den Stadtdirektor zu ihren Fraktionssitzungen einzuladen, sie haben davon aber wenig Gebrauch gemacht. Die Grünen begründeten ihre Haltung damit, daß sie dem "Filz" (=Verflechtung von Verwaltung und Mehrheitsfraktion) eine eigenständige Meinungsbildung entgegensetzen wollten. Teilweise erhielten Amtsleiter auch nicht die Erlaubnis, an Fraktionssitzungen der Minderheitsfraktionen teilzunehmen.

Zu Beginn ihrer Ratstätigkeit hielten die Grünen ihre Fraktionssitzungen öffentlich ab. Zu solchen Sitzungen durften Verwaltungsmitarbeiter auf behördliche Anweisung nicht kommen. Zudem gab es noch Konflikte um die Räumlichkeiten. Die Besprechungs- und Sitzungszimmer des Rathauses wurden nur für nichtöffentliche Fraktionssitzungen zur Verfügung gestellt. Öffentliche Fraktionssitzungen galten als Parteiveranstaltungen. Deshalb wurden die Räume im Rathaus verweigert.³⁹ Noch bis 1985 wurde durch die Presse zu öffentlichen Fraktionssitzungen eingela-

37 vgl. Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 126 ff und Ausführungen im Kapitel 1.2.2.1

38 Banner 1982, S. 42

39 Schreiben der Stadt Cloppenburg vom 26. 9. 1983

den,⁴⁰ aber mangels öffentlichen Interesses wurde diese Form dann eingestellt.

Das Verhältnis der Fraktionen untereinander stand eher auf Konfrontation als auf Kooperation, wobei es graduelle Unterschiede zwischen den Fraktionen gab. Das Verhältnis zwischen CDU und Grünen war wesentlich spannungsgeladener als das von CDU zur SPD. Daraus läßt sich erklären, daß ein Konfliktmanagement im Vorfeld von Entscheidungen zwischen den Fraktionen nur die große Ausnahme sein konnte. Der relativ geringe Prozentanteil einstimmiger Beschlüsse in den Fachausschüssen (erste Entscheidungsinstanz) macht auch die geringe Vorabklärung deutlich.

Was waren nun die Ausnahmen? Verallgemeinernd kann gesagt werden, daß die CDU sich um Einstimmigkeit bemühte, 1) wenn durch einen Beschluß Unmut aus der Bevölkerung zu erwarten war (d.h. die Schelte sollte möglichst auf alle Fraktionen verteilt werden), 2) um öffentliche Auseinandersetzungen zu vermeiden (bei unangenehmen Themen) oder um sie wieder glattzubügeln, und 3) bei Großprojekten. Beispiele:

zu 1): Wobei sind Kommunalpolitiker der schärfsten Kritik ausgesetzt? - Wenn Zuschußanträge von Vereinen, Verbänden und Gruppen abgelehnt werden. Der Bereich des Sports übt einen starken direkten und indirekten Druck aus. Um sich bei diesen Entscheidungen nicht persönlich oder als Fraktion verantworten zu müssen, werden Richtlinien erlassen. Sowohl für die Jugend- als auch für die Sportförderungsrichtlinien und später dann auch für die Eintrittspreise des Hallenfreibades wurden interfraktionelle Kommissionen zur Vorbereitung der Entscheidung gebildet. Diese Kommissionen tagten nicht öffentlich. Hier gab es ein wahres Konfliktmanagement, ohne taktische Rücksichtnahmen. Ziel war immer ein einstimmiger Beschluß, was in den meisten Fällen auch gelang.

zu 2): Wegen einer geplanten Satzungsänderung über die Aufwandsentschädigung der Ratsmitglieder (statt bisher 10 sollte es für 15 Fraktionssitzungen Sitzungsgeld geben) sprach der Fraktionsvorsitzende der CDU die anderen Fraktionssprecher an, um durch ihre Unterschrift einen interfraktionellen Antrag zustandezubringen.⁴¹ Da die Grünen einer rückwirkenden Inkraftsetzung der Satzung nicht zustimmten, wurde der

40 Beispiel: Münsterländische Tageszeitung vom 19. 3. 1985

41 Verwaltungsausschuß vom 5. 12. 1983

Antrag geändert auf ein Inkrafttreten nach Beschluß.⁴² Der gemeinsame Antrag wurde dann ohne ein Wort der Diskussion im Rat verabschiedet.⁴³ Der Vortrag des Sachverhaltes im Rat lief dann etwa (sinngemäß) so: Geändert wird der Paragraph X der Satzung Y, an Stelle der Zahl 10 tritt die Zahl 15. Abstimmung. Formal war alles korrekt, aber die Öffentlichkeit hat wenig oder gar keinen Einblick erhalten. Eine für Politiker leidige Diätendiskussion ist so erspart geblieben. Ist eine unangenehme öffentliche Diskussion nicht zu vermeiden (freiwillig oder unfreiwillig), dann läßt sich durch einen einstimmigen Beschluß das ramponierte Image noch "heilen". So geschehen beim Beschluß zur Hitler-Ehrenbürgerschaft, der in Kapitel 5 noch gesondert analysiert wird.

zu 3): Die Verantwortung für größere Projekte sollte nach Möglichkeit von allen Fraktionen getragen werden, v.a. wegen der Kosten. Um einen Konsens im Rat zu erreichen, wurden zur Vorbereitung der Beschlüsse Fahrten (Besichtigungs- und Informationsfahrten) organisiert. Die Teilnahme der Minderheitsfraktionen an diesen Fahrten wurde immer besonders begrüßt. Das kulturelle und kulinarische Beiprogramm dieser Fahrten machte die Ratsmitglieder zufrieden und empfänglich für die Vorträge der Verwaltung⁴⁴.

Beispiel: Im Verwaltungsausschuß macht der Stadtdirektor im Juli 1985 den Vorschlag zu einer Fahrt zwecks Besichtigung von Wasserrutschen. Die Frage, ob die Informationsfahrt im Rahmen einer Ratssitzung (wichtig wegen der Sitzungsgelder) stattfindet, wurde bejaht. Das Fehlen einer Vorlage ist in diesem Fall nicht von Belang, denn "ob Beschlüsse gefaßt werden, ergibt sich regelmäßig während der Sitzung."⁴⁵ Der Beschluß zur Installation einer Wasserrutsche fiel einstimmig.⁴⁶ Als die Grünen nach der Diskussion in der Fraktion dann in der Ratssitzung der Wasserrutsche nicht zustimmten, mußte sich der Teilnehmer der Grünen an der Ratsfahrt (der

42 Vorlage 1414

43 Rat am 27. 12. 1983

44 Forschungsergebnisse der Universität Mannheim (Telefonzellen-Versuch) belegen, daß gute Laune denkfaul, unkritisch und leichtgläubig macht. "Je besser Studenten allgemein gestimmt waren, desto eher waren sie bereit, einer Preiserhöhung für's Mensaessen zuzustimmen; mürrische Kommilitonen lehnten die Teuerung in der Regel ab. Sie dachten kritischer und handelten vorsichtiger." aus: Süddeutsche Zeitung, 12. 11. 93

45 Verwaltungsausschuß vom 2. 9. 1985

46 Bau- und Verkehrsausschuß vom 25. 9. 1985

im Fachausschuß dafür gestimmt hatte) die Häme der anderen Fraktionen gefallen lassen.

Eine Ratsfahrt zum Thema Kläranlagen im Jahre 1987 nach Mannheim, gesponsert von der Firma, die ständig v.a. von den Minderheitsfraktionen kritisiert wurde, trug zur Klimaverbesserung bei. Durch eine Weinprobe und den kostenlosen Transport des bestellten Weines für die Ratsmitglieder verschaffte sich die Firma wieder Sympathien. Obwohl der Widerstand gegen die Firma nicht gebrochen werden konnte, stand sie nach der Fahrt nicht mehr unter solch einem schwierigen Rechtfertigungsdruck wie vor der Fahrt.

Zur Vorbereitung des Stadthallenbaus wurden im Jahre 1987 bei einer Fahrt Stadthallen besichtigt. Der Beschluß zum Bau dieses Projektes erfolgte dann einstimmig. Nur die Informationsfahrt zur Besichtigung von Freizeitbädern hatte keinen einstimmigen Umbaubeschluß des Hallenbades⁴⁷ zur Folge.

Ein Unternehmensberater organisierte und sponserte im Jahre 1989 eine Fahrt nach München zur Besichtigung von Kücheneinrichtungen für Stadthallen. Der erwartete Beschluß, der Exklusivliefervertrag mit einer Bierfirma, fiel zwar mit Mehrheit (obwohl alle Ratsmitglieder mehr als eine Sorte Bier trinken wollen), aber nicht einstimmig.

Zu einer eintägigen Besichtigungsfahrt mit Essen der Spitzenklasse lud der Investor des Hotelumbaus die Ratsmitglieder ein. Ziele des Investors waren eine Zustimmung zu seinem Projekt und ein möglichst geringer Preis für das von der Stadt zu kaufende Objekt. Auf der Fahrt wurde gemunkelt, daß der Investor die Werbungskosten für die Fahrt durch das Herunterhandeln des Objektpreises während der Fahrt wieder "eingespielt" habe.

Wie bei anderen Fahrten gab es auch hier die Begleitung durch die Lokalredakteure und dementsprechend jeweils eine Würdigung der Fahrten in der Lokalpresse.⁴⁸ Das Hotelprojekt wurde dann einstimmig genehmigt. Unterschiede gab es jedoch in Details.

Zu Beginn der Innenstadtsanierung wurde am 16.10.1990 eine Sanierungsfahrt nach Verden, Rotenburg a.d.W. und nach Achim durchgeführt. Der Beschluß "Ziele und Zwecke der Sanierung" war einstimmig.

47 Rat vom 18. 4. 1988 und vom 2. 11. 1988

48 Zum Beispiel in der Münsterländischen Tageszeitung vom 27.6.90

Auch wenn keine größeren Projekte anstanden oder kein Sponsor sich anbot, wurden Ratsfahrten unternommen, vergleichbar mit einem Betriebsausflug. Diese Pflege des Betriebsklimas läßt sich auch als Konfliktmanagement im Vorfeld von Entscheidungen charakterisieren, denn es finden viele Gespräche und Kontakte statt, die im normalen politischen Alltag der Ratsarbeit nie zustandekämen. "Mit dem Bemühen um zwischenmenschliche Kontakte werden Distanzen, die sich durch die Zugehörigkeit zu verschiedenen politischen Parteien aufbauen, auf der persönlichen Ebene relativiert."⁴⁹ Zur beabsichtigten Moselfahrt wurde von den Grünen angeregt: (...) "die geplante Fahrt nicht nur in Form einer Vergnügungsfahrt zu gestalten, sondern gleichzeitig informative Veranstaltungen anzubieten. Es sei z.B. interessant, Modelle für den experimentellen Wohnungsbau bzw. des verdichteten Bauens zu besichtigen. Die Verwaltung sagte zu, diese Anregung an das Fachamt weiterzugeben."⁵⁰

Die Beispiele zeigen, daß trotz einer nach außen gezeigten, teilweise unversöhnlichen Konfrontationshaltung der Fraktionen (vgl. auch das Wahlprogramm) es doch Bemühungen gab, Konflikte zu entschärfen bzw. im Vorfeld zu managen (durch interfraktionelle Absprachen oder Kommissionen).⁵¹ Trotz dieser Bemühungen blieb das Konfliktpotential v.a. im Rat noch relativ hoch. Man kann nur spekulieren, ob es evtl. noch höher gewesen wäre, wenn es das oben beschriebene Konfliktmanagement nicht gegeben hätte.

4.1.5.3 Harmonie, Lethargie, Überforderung oder Kompromiß?

"Sämtliche der in der Literatur erwähnten Restriktionen, wie das begrenzte Zeitbudget der Ratsmitglieder, die fehlenden fachlichen und rechtlichen Kenntnisse, die Abhängigkeit von der Information und der Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung manövrieren die Kontrolleure in die Abhängigkeit von den Kontrollierten. An die Stelle der Kontrolle tritt die Mitwirkung an der Verwaltung."⁵² Das ehrenamtlich arbeitende Ratsmitglied ist bei seiner Entscheidungsfindung sachlich oft überfordert,

49 Suckow 1989, S. 189

50 Protokoll vom Planungs- und Umweltausschuß am 2. 7. 1991

51 vgl. auch Suckow 1989, S. 195

52 Gabriel 1979, S. 201

formal aber trotzdem verantwortlich. Einstimmige Beschlüsse vermitteln nicht nur ein Bild der Geschlossenheit des Rates nach außen, sondern geben dem jeweiligen Beschluß auch eine größere Legitimation. Wenn alle Fraktionen der Sache zustimmen können, dann muß die Sache wohl in Ordnung sein. Ein Mitglied der CDU-Fraktion sagte einmal zur Autorin (sinngemäß): "Ich verlasse mich darauf, daß die Grünen sich schon zu Worte melden, wenn bei einer Sache etwas zu kritisieren wäre, denn die finden jedes Haar in der Suppe. Wenn die Grünen aber zustimmen, weiß ich, daß die Sache in Ordnung ist. Ich brauche deshalb nicht alle Vorlagen zu lesen." Die Einstimmigkeit des Beschlusses bedeutet dann auch seine Rechtmäßigkeit. Daß dem de facto nicht so ist, zeigt die Tatsache, daß einstimmig gefaßte Beschlüsse aufgrund von Form- oder Rechtsfehlern wieder revidiert (z.B. bei Abrechnungen und Nichtigkeit von Bebauungsplänen) oder modifiziert (z.B. Beitrittsbeschlüsse bei Bebauungsplänen) werden mußten, d.h. die Kontrolle der Verwaltung können auch keine einstimmigen Beschlüsse gewährleisten.

Einstimmige Beschlüsse verleiten zur Lethargie; erst recht, wenn es sich um Routineangelegenheiten und Folgebeschlüsse handelt, wird die Sitzung eintönig. Es gibt kaum Sitzungen, in denen nicht Beschlüsse "abgehakt" werden müssen. Ratsmitglieder, die schon länger im Rat sind (teilweise über 20 Jahre), sind so mit dem "Abstimmungstrott" vertraut, daß eine Aufforderung zur grundsätzlichen Diskussion oder Neubesinnung einer Sache als Störung des Sitzungsablaufs empfunden wird. Das Zeitproblem ist für fast alle Ratsmitglieder von großer Bedeutung. Die kürzesten Sitzungen sind auch die besten. Beim anschließenden Bier ist dann Zeit zur Diskussion. Dabei kommt es dann z.B. zu folgender Szene: Mitglieder des Ausschusses aus zwei verschiedenen Fraktionen unterhalten sich über ein Thema (z.B. Energiesparen). Sagt Ratsmitglied aus Fraktion A: "Man müßte doch mal über mehr dezentrale Energieerzeugungsmöglichkeiten nachdenken. Vielleicht läßt sich ja in unserer Gemeinde über Blockheizkraftwerke was machen." Mitglied aus Fraktion B: "Das war ja Thema der heutigen Sitzung. Ich habe genau das vorgeschlagen, was Du gesagt hast. In der Sitzung hast Du es aber abgelehnt." Mitglied aus Fraktion A: "Das habe ich so gar nicht gewußt" (Der Dialog ist idealtypisch konstruiert, er spiegelt aber persönliche Erfahrungen wider). Einige Ratsmitglieder machen sich keine Vorstellungen von den Konsequenzen ihres Beschlusses. Das geschieht nicht aus Desinteresse oder Nachlässigkeit, sondern resultiert meist aus der Überforderung, sich entsprechende Informationen zu beschaffen (evtl. unabhängig von der Verwaltung) und zu

verarbeiten. Für Beobachter von Ratssitzungen muß sich das Bild der Lethargie von Ratsmitgliedern fast aufdrängen. Bei einer Gruppendiskussion aktiver Lokalpolitiker wird auch darüber geklagt. Es wird der Vorwurf laut, "daß manche Ratsherren nur dasitzen, nie ein Wort sagen und nur den Finger heben würden."⁵³ Bei vielen einstimmigen Beschlüssen wird bei Abstimmungen noch nicht einmal die Hand gehoben.

Die wenigsten einstimmigen Beschlüsse resultieren aus Kompromissen. Zur Aushandlung von Kompromissen braucht man Zeit und die entsprechende Gelegenheit (Örtlichkeit). Die Gastwirtschaft ist dazu nicht der richtige Ort (sie schließt v.a. Frauen aus). Aber wann und wo gibt es für Ratsmitglieder verschiedener Fraktionen die Gelegenheit, ohne Zeit und Termindruck eine Sache fair auszuhandeln? In den Sitzungen selbst ist kein Raum dazu, weil immer abstimmungsreife Beschlüsse auf dem Tisch liegen. Wenn Kompromisse zustande kamen, so wurden sie nie öffentlich ausgehandelt. In diesem Bereich gibt es auch auf der kommunalen Ebene Defizite in der demokratischen Streitkultur. Es wäre doch erstrebenswert, mehr einstimmige Beschlüsse durch das transparente Aushandeln von Kompromissen zu erreichen als durch Lethargie, Überforderung und Harmoniebedürfnis.

Alle vier Komponenten werden wohl immer eine Rolle bei einstimmigen Beschlüssen spielen. Lethargie und Überforderung haben aber, so ist zu vermuten, ein Übergewicht. Bei der Diskussion über Veränderungen der kommunalen Entscheidungsstrukturen sollte diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Konkret hieße das: Arbeitserleichterungen speziell zur Informationsbeschaffung und -verarbeitung (incl. Weiterbildung) der Ratsmitglieder, um die Überforderung abzubauen und um der Lethargie vorzubeugen, und die Reduzierung der Anzahl der Beschlüsse auf die Inhalte, die eine Programmentscheidung oder Zielbestimmung bedeuten. Für solche Beschlüsse sollte dann mehr Zeit zur Verfügung stehen. Evtl. muß auch ein neuer Rahmen für die Beschlußfindung gesucht werden, beispielsweise nicht in Sitzungen Vorlagen abzustimmen, sondern in seminarähnlichem Rahmen gemeinsame Ziele zu suchen und zu finden mit Hilfe und Zuarbeit der Verwaltung.

53 Suckow 1989, S. 187

4.1.6 Harmonie im Rat im Einklang mit den Bürgern?

"Sobald Gemeindebürger demoskopisch befragt werden, sprechen sie sich mehrheitlich für eine kommunalpolitische Praxis aus, die konsensgeleitet sein soll, ideologiefreie Lösungen sucht und nicht durch Parteistreitigkeiten polarisiert wird."⁵⁴ Der entscheidende Einwand gegen diese Behauptung ist die Tatsache, daß die meisten Gemeindebürger keine Vorstellungen von der kommunalpolitischen Praxis haben. Das Interesse an Kommunalpolitik ist sporadisch und läuft meist über die Schiene der Betroffenheit. Wenn es um die eigene Straße oder den eigenen Verein geht, dann wird nachgefragt, oder es entwickelt sich ein erstaunliches Engagement, das aber nur sehr kurzlebig ist. Die Bürger haben die Erwartung, die Politiker sollen die Daseinsvorsorge (Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Kultur etc.) in ihrer Gemeinde zu ihrer Zufriedenheit regeln. "Aus solcher bedürfnisbezogener Politikererwartung speist sich offenbar die gleichfalls gemessene Präferenz der Bürger, auch in Großstädten, für ein eher harmonieorientiertes Modell der Kommunalpolitik."⁵⁵ Solange der Bürger mit den Entscheidungen des Gemeinderates zufrieden ist, mag er sich auch einen konsensgeleiteten Gemeinderat wünschen. Wenn er allerdings unzufrieden ist, müßte er eher an einem streitbaren Gemeinderat interessiert sein, denn er erwartet von "seinem" Politiker, daß er seine Interessen auch gegen Widerstände durchsetzen kann.

Unter den ständig knapper werdenden Ressourcen (v.a. von Bauland und Geld) wird es wohl immer schwieriger werden, eine Zufriedenheit der Bürger mit ihrer Gemeinde herzustellen.

Wie sieht es nun mit der Zustimmung der Bürger zu einstimmigen Ratsbeschlüssen aus? Setzt sich die Harmonie im Gemeinderat (Indikator: einstimmige Beschlüsse) auch bei den Bürgern fort, oder gab es Unzufriedenheit oder Protest gegen diese Beschlüsse?

Das entscheidende Handicap zur Beantwortung der Frage ist die Informiertheit der Bürger. Da die persönliche Anteilnahme am politischen Geschehen in der Gemeinde sich im wesentlichen auf die eigene Betroffenheit beschränkt, kommt der Informationsaufnahme und -verarbeitung durch die Presse eine zentrale Bedeutung zu. Die Presse ist aufgerufen, "den Leser durch Informationen, Analysen und

54 Holtmann 1992, S. 16

55 Holtmann 1990, S. 11

Hintergrundinformationen Orientierungshilfen an die Hand zu geben, unterrichtet sie doch als einziges Medium den Bürger über die Lokalpolitik.⁵⁶ Der Informationswert läßt allerdings zu wünschen übrig. Bei einer inhaltsanalytischen Untersuchung von 11 Zeitungen wurde z.B. festgestellt, daß ein Drittel aller Artikel über kulturelle Ereignisse, Feste, Jubiläen, Ehrungen und Unfallmeldungen berichtet. 10 - 15% behandeln politische Themen, davon nur wenige kritisch.⁵⁷ Theo Rombach (1985) faßt das Ergebnis so zusammen: "Blebschäden und Blechbläser sind die wichtigsten Themen für lokale Medien."⁵⁸

Berücksichtigt man also den Informationsfilter Lokalpresse, so kann nie von einer direkten Reaktion der Bürger auf die Beschlüsse des Gemeinderates die Rede sein. Die Information aus der Lokalpresse ist "Voraussetzung für eine demokratische Beteiligung der Gemeindebevölkerung am kommunalpolitischen Geschehen, wie auch mögliches Machtmittel von einzelnen oder Gruppen, die auf Grund ihres Sanktionspotentials gegenüber den Zeitungen dafür sorgen, daß kommunalpolitisch relevante Informationen ihren Interessen gemäß selektiert werden."⁵⁹

Die Beantwortung der Frage nach den Auswirkungen der Harmonie im Rat auf die Bürger kann also nur vor dem Hintergrund der Filterrolle der Lokalpresse erfolgen, da nur wenige Bürger das Geschehen direkt verfolgen. Dabei ist noch eine weitere Einschränkung zu machen. Der Stellenwert der einzelnen Themen der Lokalpresse stimmt nicht mit der Rangfolge der Interessen seiner Leser überein: "Der Freizeitbereich ist das in den Zeitungen am ausführlichsten behandelte Thema, die Bürger setzen ihn auf den zehnten Rang; die Arbeitsplatzbeschaffung und -sicherung setzen die Bürger auf den ersten Rang, in der Berichterstattung der Zeitungen folgt sie erst auf dem achten."⁶⁰ Wenn in der Lokalpresse also viele Themen behandelt werden, die die Mehrzahl der Bürger nicht interessiert (Ausnahme: die Betroffenen. So gibt es z.B. schon Ärger, wenn ein Schützenverein mehr Zeilen in der Lokalpresse bekommt als der Nachbarverein), so werden schnell auch die Themen, die vielleicht von Interesse

56 Schneider 1977, S. 32

57 vgl. Voigt 1986, S. 8

58 in Voigt 1986, S. 8

59 Savelsberg 1980, S. 137

60 Arzberger 1980, S. 160

sind, übersehen. Eine vergleichende Untersuchung der Aufgabenbereiche der Kommunalpolitik zwischen Presse, kommunalen Eliten und Bürgern kommt zu dem Ergebnis, daß die Presse in ihrer Bereichsskala mit der der Eliten in allen Fällen besser übereinstimmt als mit der der Bürger. "In keiner Stadt nehmen die Zeitungen dabei so etwas wie eine Vermittlerrolle ein; sie stimmen mit den Eliten stets besser überein als mit den Bürgern, mit den Bürgern aber noch schlechter als diese mit den Eliten."⁶¹ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt Wolfgang Holler. Für ihn ist die Lokalpresse "weniger Vermittler als vielmehr Produzent lokaler Öffentlichkeit".⁶²

Die Forschungsergebnisse zur Rolle der Lokalpresse müssen für Cloppenburg allerdings relativiert werden. Die Berichterstattung der Cloppenburg Kommunalpolitik übernahm für die MT ein sehr engagierter Redakteur, der der beste Kenner der kommunalpolitischen Szene war. Von seinem Arbeitgeber wurde ihm bescheinigt: "Sein engagiertes Interesse an der Kommunalpolitik, insbesondere im Bereich der sogenannten 'vorparlamentarischen Diskussion' wird ergänzt durch ein solides Grundwissen."⁶³ Er war besser informiert als jeder Politiker und setzte sein Wissen auch durchaus strategisch ein. Nachdem die Grünen auf der kommunalpolitischen Bühne auch in Cloppenburg für Aufregung und neue Töne gesorgt hatten, stellte er in seinem Kommentar "Kommunalpolitik ist vielschichtiger geworden" einen Wandel des bisherigen Erlebens von Kommunalpolitik fest: "... denn allzulange fand Kommunalpolitik nur im Rathaussaal, im Festzelt, bei Empfängen oder Jahrhundertfeiern statt. Dabei war man sich in der Sache einig: Die Gemeinde ist ein Monolith ohne Kratzer. Die Folge davon war, daß die Berichte meist Abklatsch, die Kommentare oft Hymnen waren. Ungereimtes blieb dabei unter der Decke. Diese Zeiten geheimer, und heute oft noch gewünschter, Rathauspolitik trauriger Kompromisse und stillschweigenden Interessenausgleichs sind, zumindest in Cloppenburg, vorbei. Es geht nun einmal nicht anders, daß politische Fehlentscheidungen auch als solche öffentlich benannt, Konflikte öffentlich dargelegt und Alternativen angeboten werden. Die Zeiten haben sich inzwischen geändert, denn die Bürger greifen selbst ein, wenn sie sich zu Interessengemeinschaften zusammenschließen. Allgemein

61 Arzberger 1980, S. 160

62 Holler/Naßmacher 1977, S. 84/85; vgl. auch Suckow 1989, S. 181

63 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 1. 1992

zeichnet sich damit ein Wandel im Demokratieverständnis auf der kommunalpolitischen Ebene ab."⁶⁴

Im folgenden arbeitet er die Abhängigkeit der Kommunalpolitiker von der Verwaltung heraus, die bei den Bürgern zu Unbehagen führt. Dann beschreibt er seine Rolle als Kämpfer für die Bürger: "Und jedem Redakteur, der ja auch ein Bürger ist, muß es deshalb zugestanden werden, daß auch er bei der Wahrnehmung der Grundrechte und Pflichten als Bürger eine Meinung hat. Man wird es daher einem Lokalredakteur zubilligen müssen, daß er langfristig versucht, die Position des Kommunalpolitikers und des Bürgers auch institutionell und verfahrensmäßig zu stärken, um z.B. unkontrollierte Übergewichte durch die Exekutive zu verhindern. Und das heißt auch, daß die politischen Entscheidungen und Verfahrensabläufe im Vorfeld durchleuchtet werden. Daß dafür das ganze Szenarium der Informationspalette eingesetzt wird, bedarf keiner Erklärungen."⁶⁵ In der Praxis verteidigte der Lokalredakteur die Beschlüsse des Rates, erst recht wenn sie einstimmig ausfielen.

Gab es nun beispielsweise einstimmige Beschlüsse des Rates, die Widerspruch bei den Bürgern hervorriefen? Zunächst ist da die Gruppe von Entscheidungen zu nennen, bei denen Zuschußanträge einstimmig abgelehnt wurden (vgl. Tab. 15). Der Beschluß wird bei den Betroffenen Unmut ausgelöst haben. Ähnliche Reaktionen sind bei den Bürgern zu erwarten, die von Steuer- (z.B. Hunde- und Vergnügungssteuer) oder von Gebührenerhöhungen (Abfall) betroffen sind.

Zweitens gibt es in verschiedenen Gruppen der Gemeindebevölkerung Ablehnung einstimmig beschlossener Großprojekte, wie z.B. des Stadthaltenbaus. Insbesondere erregen die Kosten die Gemüter nach dem Motto: "Dafür haben sie Geld, aber ... (und dann kommen die Maßnahmen, die jeweils für dringlicher eingeschätzt werden)". Je größer die Summe, desto eher die Wahrscheinlichkeit des Widerstandes.

In den letzten Jahren gab es Ärger mit der Ausweisung in den Bebauungsplänen. Aufgrund des ständig knapper und teurer werdenden Baulandes wird die Notwendigkeit zur Verdichtung immer zwingender. Anwohner benachbarter Baugebiete, die durch ein Einfamilienhaus "mit Garten drumherum" verwöhnt sind, sehen nicht ein, warum gerade in ihrer

64 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 9. 1982

65 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 9. 1992

Nachbarschaft ein "Klein-Manhattan" (Mehrfamilienwohnanlage, dreigeschossig) entstehen soll. Das einstimmig beschlossene Modellprojekt "experimenteller Wohnungs- und Städtebau" ist auf solche Widerstände gestoßen.

Verallgemeinernd kann gesagt werden, daß einstimmige Beschlüsse, die nachteilige Auswirkungen (finanzielle Mehrbelastung, Verschlechterung des Wohnumfeldes) auf Bürger haben, in der Regel nicht kritiklos hingenommen werden. Insofern kann man nicht von einer Übertragung der Harmonie im Rat auf die Bürger ausgehen. Gemessen an der Anzahl der Beschlüsse sind solche Fälle jedoch gering.

In Zukunft könnten sich diese Fälle jedoch angesichts der finanziellen und ökologischen Probleme häufen. Deshalb ist es notwendig, über neue Kommunikations- und Partizipationsstrukturen nachzudenken, denn Lokalpresse und öffentliche Sitzungen schaffen kein unmittelbares Bild von der kommunalpolitischen Praxis.

4.2 Enthaltung - Politiker/innen ohne Meinung?

Den Enthaltungen bei Abstimmungen wird in der politischen Praxis kaum Bedeutung beigemessen. Im folgenden sollen die Themen aufgelistet werden, bei denen sich die Kommunalpolitiker/innen weder zum Ja noch zum Nein entscheiden konnten, und nach Motiven für ihr Verhalten gefragt werden.

4.2.1 Beschlüsse mit Enthaltungen, aufgeschlüsselt nach Ausschüssen (Anteil/Inhalt)

In diesem Kapitel werden nur die Beschlüsse untersucht, bei denen es außer der Zustimmung auch noch Enthaltungen gab, also keine Gegenstimmen. Ein Beschluß z.B. mit 7 Ja und 5 Enthaltungen gehört in dieses Kapitel, während ein Beschluß mit 8 Ja und 1 Nein im nächsten Kapitel untersucht wird. Manchmal tauchen Enthaltungen nicht im Protokoll auf, weil sie für das Abstimmungsergebnis keinen Wert haben. Ein Beschluß beispielsweise mit 2 Ja und 7 Enthaltungen ist angenommen.

4.2.1.1 Planung - 19,24% und 12,94%

Im Durchschnitt der 10 Jahre ist der Prozentanteil der Enthaltungen gleich hoch wie der der Gegenstimmen. Das unterscheidet den Planungsausschuß

von allen anderen Fachausschüssen, in denen der Prozentanteil der Gegenstimmen jeweils höher ist als der der Enthaltungen (vgl. Tab. 1).

1981-86	1986-91	Inhalte
12	15	Bebauungspläne (Gesamtbeschlüsse)
11	9	Flächennutzungspläne
2	1	Beitrittsbeschlüsse
1		Paragraph 34
3	2	Bürgerbeteiligung, TÖB
2		Rücknahme Satzungsbeschluß
3		Anordnung Umlegungsverfahren
2	1	Sanierung Innenstadt
1		Besetzung Umlegungsausschuß
1		Ergänzung einer Begründung
1		Ansiedlung eines SB-Marktes
	3	Verweis in die Fraktionen
	1	öffentliche Toilettenanlage
	1	Dorferneuerung
	1	Standort Stadthalle
	1	Schallimmissionsplan
	4	Haushalt
	1	Veränderungssperre
	1	Grundstück für einen Baumarkt
	1	Rahmenplan Cloppenburger Esch
	1	Sanierung Kalkhoff
	1	Stellungnahme LROP
	1	Auftragsvergabe an ein Planungsbüro
	1	Entwicklungskonzept Vergnügungstätten

4.2.1.2 Sanierung - 9,82%

Neben den Abwägungsbeschlüssen gab es Enthaltungen bei den Themen:
 Programmanmeldung, Architektenvertrag Modernisierungsvor-
 untersuchung und Haushalt.

4.2.1.3 Bau und Verkehr - 13,30% und 16,36%

Viele Inhalte, die wir in der Liste der einstimmigen Beschlüsse finden, tauchen auch in der Liste der Beschlüsse mit Enthaltungen auf:

Tabelle 23: Enthaltungen im Bau- und Verkehrsausschuß		
1981-86	1986-91	Inhalte
1		Investitionsprogramm
2		Teichstraße
1		Bürgerbeteiligung bei Erschließungsbeiträgen
6		Abrechnungsgebiete
2	1	Straßenausbau
1		Freistellung nach Wassergesetz
1		Fahrradständer
6	12	Haushalt
1		Straßenreinigung
1		Umstufung öffentlicher Straßen
1		Straßenbeleuchtung
1	1	Beseitigung von Frostschäden
2		Rücknahme eines Beschlusses
1		Ausbau eines Baugebietes
1		Entwurf Abwasserbeseitigung
1		Erneuerung Oberflächenentwässerung
1		Änderung Erschließungsbeitragssatzung
	1	Richtlinien für Wasseranschluß im Außenbereich
	1	Anschluß an Wasserversorgung im Außenbereich
	1	Festsetzung einer Ortsdurchfahrt
	1	Neuordnung Verkehr bei Kriegerdenkmal
	1	Farbmarkierung für Radfahrer
	1	Fuß- und Radweg Molberger Straße
	1	Anschluß eines Sportplatzes an die Kläranlage
	1	Verkehrsberuhigung Vahrener Straße

4.2.1.4 Kultur und Jugend - 17,75% und 14,79%

Der Prozentanteil der Beschlüsse mit Enthaltungen ist im Bereich Kultur und Jugend fast identisch mit dem Durchschnitt der Beschlüsse aller Fachausschüsse mit 17,78% und 14,15% (vgl. Tab. 1). Insgesamt ist der Prozentanteil in der ersten Periode (1981-1986) höher als in der zweiten (1986-1991). Der Rückgang der Prozentsätze in der zweiten Periode geht

zugunsten der Gegenstimmen. Diese Tendenz läßt sich jedoch nicht für alle Fachgebiete feststellen.

Tabelle 24: Enthaltungen im Kultur- und Jugendausschuß		
1981-86	1986-91	Inhalte
1		Einzugsbereich eines Kindergartens
1	4	Haushalt
1		Personalkosten für Kindergärten
1		Erweiterung eines Kindergartens
2	2	Straßenbenennungen
1		Zuschuß Jugendhilfe
	1	Zuschuß öffentliche Büchereien
	1	Zuschuß Karnevalsverein (abgelehnt)
	1	Bauvorhaben Knödler
	1	Zuschuß für Pfarr- und Wallfahrtszentrum
	2	Erweiterung Jugendheim/Pfarrheim
	1	Zuschuß internationale Musikshow
	1	Zuschuß Einrichtung Bildungswerk
	1	Auslobung Kunstpreis Literatur
	1	Zuschuß Heimvolkshochschule
	1	Zuschuß Freunde der Kunst
	1	Zuschuß Reisekosten Bernayfahrten (Partnerstadt)
	1	Jugendförderungsrichtlinien
	1	Kunstpreis für bildende Kunst
	1	Zuschuß für Briefmarkenfreunde
	1	Zuschuß Aktionstage für Senioren
	1	Zuschuß Caritas Wohnanlage
	1	Zuschuß für Musikerinitiative

Wie auch die einstimmigen Beschlüsse, befassen sich die meisten Beschlüsse mit Enthaltungen mit dem direkten oder indirekten Verteilen von Geld (Zuschüsse).

4.2.1.5 Sport - 18,00% und 27,58%

Auffallend ist der hohe Anteil von Enthaltungen in der zweiten Periode. In diesem Fall geht er nicht zu Lasten der Gegenstimmen, sondern der einstimmigen Beschlüsse. Daraus erkennt man, daß die Bereitschaft, den Sport uneingeschränkt weiter zu subventionieren, abnimmt, aber zur Ablehnung ist die Bereitschaft noch verhalten (wegen des hohen sozialen Drucks gerade im Bereich des Sports?).

Tabelle 25: Enthaltungen im Sportauschuß		
1981-86	1986-91	Inhalte
1		Planänderung Stadion
2		Übernahme Pachtzins für einen Sportplatz
1		Einzäunung Stadion
1		Verbesserung der Spielplätze (Fußball)
1		vorzeitiger Beginn eines Sportplatzausbaus
1		Änderung Sportförderungsrichtlinien
1		Nutzungsvertrag Stadion für Grasbahnrennen
1		Beteiligung BVC an Bewirtschaftung des Stadions
	2	Erweiterung Umkleieräume
	1	Zuschuß für Sportplatz
	1	Zuschuß für Tanz-, Sport- und Gymnastikclub
	1	Zuschuß für Schulsportbegegnung
	1	Kommission Eintrittspreise Hallenbad
	4	Zuschuß für Tennisanlage
	1	Um- und Erweiterungsbau Hallenfreibad
	1	Zuschuß für Sporthalle
	1	Zuschuß für Tennisübungswand
	1	finanzielle Unterstützung Sportverein (abgelehnt)
	1	Verweis in die Fraktionen
	2	Haushalt

In der zweiten Periode überwiegen bei den Enthaltungen die Zuschußanträge. Das macht den sich abzeichnenden härter werdenden Verteilungskampf deutlich. Durch die Ausdehnung des Freizeitbereichs werden die Ansprüche an Quantität und Qualität der Sportfreizeitanlagen höher. Neue Sportarten kommen hinzu (z.B. Tennis), die vom Elitesport zum Massensport wurden. Es reicht nicht mehr ein Hallenbad, sondern es muß ein Freizeitbad sein. So schön und sinnvoll die Einrichtungen auch sind, für einige Ratsmitglieder stellte sich die Frage, ob es die Aufgabe der öffentlichen Hand sein muß, neben dem Grundbedarf die Hobbys zu finanzieren. Doch es wird in dieser Frage nie einheitliche Kriterien geben. Die Frage bleibt: Wo fängt der Luxus an (der privat finanziert werden kann oder soll), und wo hört die Daseinsvorsorge (die der Steuerzahler finanzieren soll) auf. Auseinandersetzungen dazu gab es z.B. bei der Frage der Finanzierung von Tennisanlagen, speziell von Tennishallen. Da der Sportbereich zu den freiwilligen Leistungen der Kommune gehört, wird das Problem der Finanzierung gewachsener Ansprüche immer akuter.

4.2.1.6 Schule - 16,39% und 14,28%

1981-86	1986-91	Inhalte
1		Einrichtung eines Musikraumes
4	3	Haushalt
1		Anbindung des Schulkindergartens
1		Überlassung eines Verwaltungsraumes
2		Umbau und Erweiterung einer Schule
	1	Abwicklung der Änderung der Schulträgerschaft
	1	Einführung eines 2. unterrichtsfreien Samstags

4.2.1.7 Soziales - 20,00% und 23,63%

Nach dem Sportbereich (22,79%) hat der Sozialbereich den zweithöchsten Prozentsatz von Enthaltungen (21,63%).

1981-86	1986-91	Inhalte
1		Aufhebung eines Sperrvermerks im Haushalt
1		Zuschuß PKW Malteser Hilfsdienst
1		Beratungsstelle für Nichtseßhafte
1		Zuschuß für Altenheimpflegeplätze
	1	Zuschuß Sozialer Briefkasten
	1	Prüfung Obdachlosenunterkünfte
1	9	Haushalt
	1	Wasserversorgung für Obdachlosenunterkünfte
	1	Zuschuß SkM für Nichtseßhaftenhilfe
	1	Subventionsbeschluß Abwasserbeseitigungsgebühren

4.2.1.8 Markt - 12,12% und 7,69%

Im Marktausschuß gab es den geringsten Prozentanteil von Enthaltungen mit 9,9%, dicht gefolgt vom Sanierungsausschuß mit 9,82%.

Tabelle 28: Enthaltungen im Marktausschuß		
1981-86	1986-91	Inhalte
1		Einrichtung eines Wochenmarktes
2	1	Haushalt
1		Miete für Münsterlandhalle
	1	Ideenwettbewerb Marktplatz
	1	Empfang im Festzelt

4.2.1.9 Umwelt - 11,11% und 12,5%

Tabelle 29: Enthaltungen im Umweltausschuß		
1981-86	1986-91	Inhalte
1		Winterdienst/Streusalz
	1	Zuschuß Imkerverein (abgelehnt)
	1	Haushalt
	1	Straßenreinigung

4.2.1.10 Verwaltungsausschuß - 9,91% und 8,73%

Der Anteil der Enthaltungen ist im Verwaltungsausschuß wesentlich geringer als in den Fachausschüssen (vgl. Tab. 7). Ein Grund ist darin zu sehen, daß ein großer Anteil der Beschlüsse hier abschließend gefaßt wird (vgl. Tab. 6), so daß eine klare Entscheidung eher gefordert ist als in der ersten Entscheidungsinstanz. So kommt es vor, daß einige Beschlüsse, bei denen es im Fachausschuß Enthaltungen gab, in der nächsten und spätestens übernächsten Instanz (Rat) in der Kategorie einstimmig oder Gegenstimmen auftauchen. Der Prozentanteil der Enthaltungen nimmt mit jeder höheren Entscheidungsinstanz also ab (vgl. Tab. 7). Dementsprechend finden wir den geringsten Prozentsatz im Rat.

Tabelle 30: Enthaltungen im Verwaltungsausschuß ohne Beschlüsse aus Tabelle 4 ohne sich wiederholende Beschlüsse aus den Fachaus schüssen		
1981-86	1986-91	Inhalte
1		Aufhebung der 10% Ausgabensperre
1		Anerkennung privateigenes Kraftfahrzeug
1		Satzungsänderung Schmutzwasser
2	1	Aufwandsentschädigung
1		Entfernung von Bäumen
3		Verleihung Verdienstorden
1		beschränkte Ausschreibung für Schulhof
1		Finanzierung Industriezubringer
1		Raum für Jugendzentrum
1		Satzung Ablösung von Einstellplätzen
16	18	Haushalt
1		Ersatzaufforstung
1		Erschließung eines Grundstücks
1	3	Bauvorhaben Stadthalle
1		Einrichtung BMX-Bahn
1		Änderung Gebäudereinigung
3		Widerspruchsbescheide
2		Vergleichsverfahren
1		Bericht des Rechnungsprüfungsamtes
1		Programmentwurf 550-Jahr-Feier
2		Freilegung des Burgturmes und Restfinanzierung
3		Anordnung Umlegungsverfahren
1		Weiterentwicklung KDO
1		Einleitung Sanierung Innenstadt
1		Umlegungsausschuß
1		Arbeitsrechtsstreit
1		Benennung Ortsvorsteher
1	1	Rechtsstreit
1		Vergnügungssteuersatzung
1		Ankauf von Bildern
1		Aufstockung Bauhilfen
1		Mitglied des Schulausschusses
1		Dienstaufsichtsbeschwerde Stadtdirektor
2		Kläranlage
1		Familienkarte Hallenbad
1		überplanmäßige Ausgabe
1		Stellungnahme RROP
	1	Friedhofsentwicklungsplanung
1	1	Stellenausschreibung
	1	Architektenvertrag Dorferneuerung
	1	Zählerentschädigung Volkszählung
	1	Berufung beim Verwaltungsgericht

	1	Auftrag an Stadtplaner
	1	Änderung Hundesteuersatzung
	1	Anschaffung von 2 Dienstfahrzeugen
	2	Abwasserbeseitigungsgebührensatzung
	1	Ablösung Erschließungsbeiträge
	1	Ortsentwicklung Staatsforsten/Untersuchung
	1	Beauftragung zu Grundstücksverhandlungen
	1	Verordnung für öffentliche Sicherheit und Ordnung
	1	Wahl des Stadtdirektors
	1	Entschädigung für Stadtdirektor (Umzugskosten)
	1	Entwurfsplanung Stadthallenumfeld
	5	Modernisierungsvoruntersuchungen und -vertrag
	2	Rahmenplanung
	1	Sanierung Obdachlosenunterkünfte
	1	Erlaß von Stundungszinsen
	1	Erlaß von Gewerbesteuer
	1	Mehrkosten Außenanlage Stadthalle
	1	Tiefgaragenprojekt
	1	Auflösung einer Gesellschaft (Museumsdorf)
	1	Ehrung von ausscheidenden Ratsmitgliedern

4.2.1.11 Rat - 7,11% und 6,34%

In der letzten Entscheidungsinstanz muß der Willensbildungsprozeß abgeschlossen sein; daher gibt es hier auch den geringsten Prozentsatz von Enthaltungen. Um nicht die Enthaltungen vom Fach- und Verwaltungsausschuß wiederholen zu müssen, werden hier nur noch die bisher nicht genannten Enthaltungen aufgelistet: Benennung von Vertretern in Körperschaften, Entlastung des Stadtdirektors, Bedarfsermittlung zur Anlage des ruhenden Verkehrs, Zuschuß für einen Kindergarten, Dienstaufsichtsbeschwerde (2x), beratendes Mitglied im Marktausschuß, neues Feuerlöschfahrzeug, Ernennung Ortsvorsteher und Hauptsatzung.

4.2.2 Gründe für Enthaltungen

In der Regel werden die Enthaltungen nicht begründet, und wenn, dann wird es nicht protokolliert. Da es in der Literatur auch keine Hinweise für die Beweggründe gibt, muß die Beobachtung der Akteure Anhaltspunkte für Erklärungen geben.

4.2.2.1 Individuelle Abweichungen

Die meisten Ratsmitglieder, speziell aus der Mehrheitsfraktion, fühlen sich als Lobbyisten "ihres" Bezirks oder "ihres" Vereins, evtl. sogar von beiden. "Im groben Rahmen sind selbst die CDU-Leute im Gemeinderat irgendwo keine CDU-Leute mehr, sondern irgendwo Vertreter ihrer Ortschaft oder ihrer Siedlung oder ihrer Teilgemeinde."⁶⁶ Wird nun z.B. ein Antrag ihrer Klientel abgelehnt, so gerät das Ratsmitglied in die Bredouille. In solchen Fällen kommen dann die ungewöhnlichsten Abstimmungscoalitionen zustande. So stimmte z.B. ein stellvertretender Bürgermeister, ein scharfer Gegner der Grünen, in einem Fall mit den Grünen gegen einen Bebauungsplan, weil die Betroffenen dieses Bebauungsplanes ihn mit ihrer Kritik bedrängt hatten. Zwei Ratsherren stimmten gegen die Ablehnung eines Kindergartenzuschusses für ihre Pfarrgemeinde. Ein Ratsherr, ehemaliger Angestellter des Planungsamtes, stimmte der Bedarfsermittlung für Anlagen des ruhenden Verkehrs nicht zu, weil sie seinen Vorstellungen nicht entsprach.

Individuelle Abweichungen von der Fraktionsmeinung werden meist durch Enthaltung signalisiert, in ganz wenigen Fällen kam es zu Gegenstimmen. Solche Abweichungen wurden allgemein akzeptiert, wenn sie aus Klienteldruck resultierten. In solch eine Situation könnte schließlich jeder einmal kommen. Resultierte die Enthaltung aus einer eigenen abweichenden Überzeugung, dann war die Enthaltung eher im Sinne einer Gegenstimme.

Eine bequemere Möglichkeit, sich der Fraktionsdisziplin zu entziehen, ist das Zuspätkommen bei Sitzungen. Aufgrund der Plazierung der Tagesordnungspunkte läßt sich ein ungefährer Zeitrahmen abstecken. Z.B. wurde unter Tagesordnungspunkt 4 der Bebauungsplan eines Ortsteils mit 28 Ja, 4 Nein und 2 Enthaltungen verabschiedet. Der Ratsherr dieses Ortsteils war von Tagesordnungspunkt 1 bis 5 nicht anwesend.⁶⁷

Angesichts der Mehrheitsverhältnisse in Cloppenburg ist es nie vorgekommen, daß aufgrund von individuellen Abweichungen ein Beschluß gefährdet wurde.

66 SPD-Ratsherr in: Suckow 1989, S. 207

67 Protokoll, Ratssitzung vom 27. 1. 1986

4.2.2.2 Überforderung

Der Alltag im Entscheidungsprozeß eines Kommunalpolitikers ist die Situation, den Gedanken- und Argumentationsgang der Verwaltung (Vorlage) nachzuvollziehen und sich daraus eine Meinung zu bilden, die auf Ablehnung oder Zustimmung hinauslaufen soll. Je größer die Fraktion ist, desto mehr Fachleute gibt es für die einzelnen Spezialfragen, so daß man sich auf den Sachverstand und das Urteilsvermögen der "eigenen" Leute verlassen kann. Mitglieder kleinerer Fraktionen müssen sich zu Allroundspezialisten entwickeln, was für viele zeitlich, organisatorisch und intellektuell nicht machbar ist. "Die neben der Berufstätigkeit verfügbare Zeit, die persönliche Vorbildung und die parlamentarische Erfahrung entscheiden über die Möglichkeit eines einzelnen Mandatsträgers, Informationen zu beschaffen und zu verarbeiten."⁶⁸ Also kommt es nicht selten vor, daß über eine Sache abgestimmt werden soll, die in ihren Zusammenhängen (finanziellen, rechtlichen und planungsrechtlichen) nicht durchschaut wird. Aber welcher Kommunalpolitiker gibt schon zu, eine Sache nicht verstanden zu haben? "Einige Abgeordnete wiesen hingegen auf das Dilemma hin, daß sie gelegentlich Verwaltungsvorlagen ablehnen möchten, dann aber befürchten, als Dilettanten zu gelten."⁶⁹

Als Ausweg bietet sich da die Enthaltung an. Man hat nicht zugestimmt und nicht abgelehnt, aber sich trotzdem an der Abstimmung beteiligt. Eine Begründung für dieses Abstimmungsverhalten wird man in keinem Protokoll finden.

Ebenfalls als Überforderung sind die Enthaltungen zu charakterisieren, die aus Unsicherheit über die Auswirkungen des Beschlusses gefällt werden. Sind z.B. auch alle Aspekte bedacht worden, oder wird uns dieser Beschluß über kurz oder lang wieder "um die Ohren gehauen" werden? Beispielsweise gab es beim Entwicklungskonzept Vergnügungsstätten bei vielen Ratsmitgliedern noch erhebliche Unsicherheiten. In eine andere Art der Unsicherheit werden Ratsmitglieder hineinmanövriert, wenn es zu einem Beschluß mehrere Alternativen gibt, die Verwaltung keine eindeutige Präferenz äußert und die Anlieger gespalten sind, jede Option ihre Anhänger hat. So geschehen beispielsweise beim Beschluß zum Ausbau der Teichstraße, wo der Antrag des Ratsherren aus dem Ortsteil

68 Holler/Naßmacher 1977, S. 88/89

69 Gabriel 1979, S. 193

mit 7 Ja und 5 Enthaltungen angenommen wurde.⁷⁰ Die Unsicherheit setzte sich fort im Verwaltungsausschuß (16.9.85), wo der Antrag zunächst wieder in die Fraktionen zurückverwiesen wurde.

Eine Mischung aus Überforderung und Gleichgültigkeit führt zu Enthaltungen bei Beitrittsbeschlüssen. Der Rat hat sich bei einem Bebauungsplan zu einem Satzungsbeschuß durchgerungen, und dann kommt die genehmigende Behörde und "befiehlt", entweder den verhängten Auflagen beizutreten (z.B. geringfügige Planänderung oder Änderung der Begründung) oder zu riskieren, daß der Plan nicht genehmigt wird mit der Konsequenz, daß die Bauvorhaben in dem Gebiet nicht realisiert werden können. Die Begründung für diese Auflagen wird in den meisten Fällen nicht eingesehen. Die Situation ähnelt der einer Erpressung. Enthaltung heißt dann: Ich stimme dem nicht zu (weil ich mir "von oben" nichts vorschreiben lassen will oder weil ich die Begründung nicht einsehe), aber eine Ablehnung kann auch nicht riskiert werden, um das Inkrafttreten des Bebauungsplanes nicht zu gefährden.

4.2.2.3 Gleichgültigkeit

Enthaltungen aus Gleichgültigkeit gibt es nicht sehr häufig, denn zum Rollenverständnis eines Mandatsträgers gehört, daß ihm nichts gleichgültig zu sein hat. Aus der persönlichen Betroffenheit oder besser Nicht-Betroffenheit entwickelt sich jedoch manchmal eine Haltung von "Wurstigkeit". Wenn z.B. ein Ratsmitglied nie am Empfang zum Mariä-Geburtsmarkt teilnimmt, dann ist es ihm egal, ob der Empfang in der Markthalle oder im Zelt stattfindet. Bei einem Streit um die Anbindung des Schulkindergartens an die Grundschule X oder Y mag einem weit entfernt wohnenden Ratsmitglied der Standort unerheblich sein. Eine Enthaltung in solchen Fällen will signalisieren: Ich kann sowohl Lösung A als auch Lösung B vertreten.

4.2.2.4 Fehlende Optionen

Beschlüsse sind nicht immer einfach mit Ja oder Nein zu fällen. Problematisch ist es z.B. bei Folgebeschlüssen. Die Rückübertragung der Schulträgerschaft vom Landkreis auf die Gemeinde wurde z.B. von den

70 Bau- und Verkehrsausschuß vom 3. 9. 1985

Minderheitsfraktionen abgelehnt. Wie verhält man sich nun bei der Abstimmung zur Frage der Abwicklung der baulichen Schäden infolge der Änderung der Schulträgerschaft? Man kann eine Regelung der Sanierung der übernommenen Schulgebäude schlechterdings nicht ablehnen, weil es nach dem mehrheitlich gefaßten Beschluß einfach gemacht werden muß. Wird der Regelung jedoch zugestimmt, akzeptiert man damit implizit die Rückübertragung (die ja abgelehnt worden ist), denn ohne diese Rückübertragung wäre die vertragliche Regelung nicht notwendig gewesen. Ein Ausweg aus solch einem Dilemma bleibt dann oft nur die Enthaltung.

Aus einem ähnlichen Dilemma kommen die Enthaltungen, bei denen die Ratsmitglieder zwar bestimmten Maßnahmen zustimmen, mit der Art und Weise ihrer Durchführung oder Finanzierung aber nicht einverstanden sind, z.B. die Einzäunung des Stadions: Die Notwendigkeit der Einzäunung wird bejaht, aber der vorgeschlagene Zaun ist entweder zu häßlich, zu klein oder zu teuer. Oder der Verbesserung der Spielfelder wird grundsätzlich zugestimmt, aber bitte auf eine andere Art und Weise. Die Grenze zwischen Enthaltung und Gegenstimme bei solchen Fällen ist fließend.

Manchmal sind Enthaltungen der einzige Ausweg, wenn Beschlußvorschläge auf Optionen aufbauen, die entweder nicht akzeptiert werden oder als unrealistisch eingeschätzt werden. So kam z.B. im Sozialausschuß ein Beschluß zustande, der für die Obdachlosenunterkunft an der Sevelter Straße keinen Anschluß an die zentrale Wasserversorgung vorsah (8 Ja, 1 Enthaltung),⁷¹ da die Unterkunft abgerissen werden sollte. Die Unterkunft steht heute noch und hat inzwischen auch einen Wasseranschluß.

4.2.2.5 Verfahrensfehler

In der Sitzung des Kultur-, Jugend- und Sportausschusses am 24.5.88 enthielten sich die Grünen der Stimme bei dem Beschluß zur Auslobung des Kunstpreises Literatur. Der Ratsherr der Grünen bedauerte, daß die Vorlage sehr kurzfristig vorgelegt worden sei (Datum der Vorlage: 24.5. = Tischvorlage) und somit eine Vorbereitung und Diskussion in den Fraktionen nicht möglich gewesen sei. Die Enthaltung war sozusagen eine Rüge an die Verwaltung, weil sie die Vorlage nicht rechtzeitig verschickt hatte. Ähnlich zu bewerten sind Enthaltungen, die mit dem falschen

71 Sozial- und Umweltausschuß vom 10. 8. 1988

Zeitpunkt der Entscheidung oder mit fehlenden Informationen begründet werden. In der Regel wird in solchen Fällen aber der Verweis in die Fraktionen beschlossen.

4.2.3 Enthaltungen als politische Strategie?

"Die wachsende Interdependenz von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zusammenhängen und ihre juristische Konkretisierung in kaum durchschaubaren Beschlußvorlagen erschwert jedem ehrenamtlichen Mitglied eines Parlaments die Erfassung der zentralen Probleme und Auslotung ihrer politischen Dimensionen. Dadurch wächst die Macht der Spezialisten, die, zu Experten deklariert, ihre Arbeit weitgehend von jeder Kritik abschirmen können. Vielfach sind die Verbands- und Wirtschaftsinteressen mit diesen Experten verknüpft oder identisch, so daß hier eine unkontrollierte Einflußnahme auf parlamentarische Entscheidungsprozesse möglich ist."⁷² Die Einflußnahme der Experten durch das Vorlagenwesen der Verwaltung stellt den Kommunalpolitiker vor die Alternative: Ja - Nein oder Enthaltung. Nach Möglichkeit sollten die Enthaltungen gering gehalten werden, weil sie nicht weiterführen. Viele Enthaltungen zeigen eine schlechte Vorbereitung des Beschlusses oder signalisieren, daß entweder die Zeit oder die Vorbedingungen für den Beschluß noch nicht "reif" sind. Enthaltungen wird es aus den oben genannten Gründen im Gemeinderat immer geben. Ein geringer Anteil zeugt von guter Zuarbeit der Verwaltung und selbstbewußten Kommunalpolitikern, die auch in der Lage sind, den Beschlußvorlagen der Verwaltung eigene Alternativen entgegenzusetzen. In der Literatur sind bisher keine Zahlen zu finden, die einen Vergleich der Prozentanteile von Enthaltungen ermöglichen. Hier besteht noch Forschungsbedarf.

Enthaltungen können nicht so interpretiert werden, daß die Politiker oder Politikerinnen keine Meinung hätten (Ausnahme: Gleichgültigkeit), sondern sie sind eine Strategie, sich dem Ja - Nein-Entscheidungszwang zu entziehen, weil ihre Meinungen in den vorgegebenen Entscheidungsoptionen keinen Platz haben. Es bleibt Aufgabe der Politiker und Politikerinnen, andere Optionen zu entwickeln. Die Enthaltung sollte immer nur der letzte Ausweg sein. Die Enthaltungen bleiben eine ständige

72 Frey/Naßmacher 1975, S. 200

Herausforderung sowohl an die Verwaltung als auch an die Ratsmitglieder, die möglichen Entscheidungsspielräume besser zu erkennen und zu nutzen.

4.3 Gegenstimmen - Ausdruck von Konflikt oder politischer Alternative?

Mit einer Gegenstimme wird das Nicht-Einverstandensein mit einem Beschlußvorschlag signalisiert. Die Motive dazu können ganz unterschiedlich sein: Protest, Kritik oder andere Alternativen. Im folgenden werden alle Beschlüsse aufgelistet, bei denen es Gegenstimmen gab und nach möglichen Ursachen der Zustimmungsverweigerung gefragt.

4.3.1 Beschlüsse mit Gegenstimmen, aufgeschlüsselt nach Ausschüssen (Anteil/Inhalt)

Schaut man sich die Beschlüsse mit Gegenstimmen an, so erhält man Aufschluß über die Themen, die kontrovers diskutiert werden und die nicht mit Kompromiß oder Einstimmigkeit verabschiedet werden konnten. Dabei spielt die Anzahl der jeweiligen Gegenstimmen zunächst keine Rolle. Auch wenn es nur eine Gegenstimme gab, erscheint der Beschluß in diesem Abschnitt. In der Regel deckt sich aber die Anzahl der Gegenstimmen mit der Stärke der nicht zustimmenden Fraktion.

4.3.1.1 Planung - 10,63% und 21, 94%

Im Vergleich zu den anderen Fachausschüssen gab es im Planungsausschuß den geringsten Anteil von Gegenstimmen. Woran kann das gelegen haben? Zunächst lassen sich hier die gleichen Gründe anführen, die den höchsten Anteil von einstimmigen Beschlüssen erklären.⁷³

Ein weiterer Grund liegt in einem fachlich/inhaltlichen Aspekt. Die Planungsideen und -richtlinien zur Erstellung der Bauleitplanung sind stärker abhängig von historisch-ökonomischen Rahmenbedingungen als von Einzel- oder Gruppeninteressen. Man kann z.B. aus einzelnen Bebauungsplänen herauslesen, zu welcher Zeit sie entstanden sind. Man plante z.B. in den 70er Jahren selbst in Wohngebieten bis zu 10 m breite Verkehrsflächen mit einer Straßenbreite von 6 m. Damals war dies "Stand der Technik" bzw. Stand der Planungsdiskussion (nicht nur einer

73 vgl. Kap. 4.1.1.1

Gemeinde). Wurden früher die breiten Straßen einstimmig geplant, plant man heute einstimmig 5,50 m breite Verkehrsflächen in Funktionsmischung incl. Pflanzbeeten oder Straßenmöblierung. 1982 scheiterten die Grünen mit ihrem Antrag auf Festsetzung einer Pflanzbindung entlang eines Gewerbegrundstückes in einem Bebauungsplan⁷⁴. Heute werden solche Festsetzungen nicht mehr diskutiert. Sie stehen bereits in den Verwaltungsvorlagen und werden akzeptiert. Die kritiklose Umsetzung des Standes der Fachdiskussion geschieht in jüngster Zeit allerdings nicht mehr so reibungslos. Vorgaben zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes (z.B. Forderung nach Ausgleichsflächen) provozieren zunehmend Widerstand, da das kostbare Bauland dadurch eingeschränkt wird. Ähnliche Beispiele gibt es für andere Ausweisungen der Bebauungspläne, so etwa die Größe der Baugrundstücke, die Höhe und Masse der Gebäude, Verdichtung und Versiegelung. Der "Zeitgeist", transportiert über Gesetze (BauGB) und Richtlinien (BauNVO) und nahegebracht über das Fachpersonal der Verwaltung, wurde in konkrete Planungen umgesetzt. Neue gesellschaftliche Zielsetzungen in der Umwelt- und Verkehrsplanung (z.B. sparsamer Umgang mit Grund und Boden, Radwegeplanung, Verkehrsberuhigung) sollen vor Ort umgesetzt werden. Diese Vorgaben beziehen sich hauptsächlich auf die Art und Weise der Ausführung von Planung. Die grundsätzlichen Entscheidungen der Planung (ob überhaupt geplant werden soll, was, wann und wo geplant werden soll) sind aufgrund der Planungshoheit der Gemeinde nicht vorgeschrieben. Sie ergeben sich aus dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach Wohnen, Arbeit, Bildung und Erholung.

Obwohl es sich hier um parteiübergreifende Interessen aller Bürgerinnen und Bürger handelt, heißt dies aber noch lange nicht, daß im Planungsausschuß keine spezielle Interessenpolitik gemacht wird. Während es in den meisten anderen Fachausschüssen um die Verteilung von Geld und Möglichkeiten von Vereinen, Verbänden und Interessengruppen geht, wird im Planungsausschuß von den Interessen von "Häuslebauern" ausgegangen (fast alle Mitglieder des Planungsausschusses waren/sind Hausbesitzer). Die Interessen von Mietern wurden jahrelang in Cloppenburg nicht zur Kenntnis genommen. Die Planung von Geschößwohnungsbau hat heftige Abwehrreaktionen (sowohl in Bürgerversammlungen als auch bei Ratsmitgliedern) hervorgerufen. Da Mieterinteressen in Cloppenburg nicht

74 Planungsausschuß vom 1. 6. 1982, Ratssitzung vom 22. 6. 1982 und vom 16. 7. 1984

organisiert sind, steht das Planungsideal des freistehenden Einfamilienhauses nach wie vor an erster Stelle. Dieses kann in allen Gemeinden des Landkreises Cloppenburg beobachtet werden. Noch im Juni 1994 heißt es in der Lokalpresse: "Für den Bau von Mietwohnungen gibt es kaum Möglichkeiten."⁷⁵ Die Feststellung von Holler/Naßmacher aus dem Jahre 1976, daß in der Kommunalpolitik "eigentumsbezogene und organisierte Interessen Vorrang"⁷⁶ haben, kann nach fast 20 Jahren immer noch bestätigt werden. Da die Kommunalpolitiker sich schlecht aus diesem Interessengeflecht befreien können (genau dieser Interessenvertretung verdanken sie oft ihr Mandat), übernimmt in letzter Zeit, neben einzelnen Ratsmitgliedern (verstärkt Frauen), die Verwaltung die Vertretung nicht organisierter Interessen. So ist die Notwendigkeit von Geschosßwohnungsbau und Verdichtung immer wieder von den Fachvertretern der Verwaltung vorgebracht worden. In der Zeit von 1990 bis 1994 wurden daher in Cloppenburg insgesamt 179 Mehrfamilienhäuser mit 1 148 Wohnungen gebaut. Demgegenüber stehen 642 Ein- und Zweifamilienhäuser mit 869 Wohnungen.

Bei der Diskussion eines Bebauungsplanes im Außenbereich vertrat der Ratsherr dieses Gebietes vehement den Wunsch, die Grundstücksgrößen von 750 qm auf 1 300 qm anzuheben, da dies von den Bauinteressenten gefordert werde. Dem entgegnete der Bauoberrat, "daß im Sinne des Prinzips der Sparsamkeit des Bodenverbrauches, wie es im BauBG festgelegt sei, Flächen von 1.300 qm zu groß bemessen seien. Es solle auch anderen Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, günstig Bauland zu erwerben. In der heutigen Zeit könnten angesichts des akuten Bedarfs an Wohnungen und Wohnbauflächen nicht 1.000 qm für lediglich 2 Personen reserviert werden."⁷⁷

Welche Konflikte gab es beim Thema Bauanträge und -voranfragen? Da die Erklärung des Einvernehmens im wesentlichen durch gesetzliche Bestimmungen und Richtlinien vorgegeben zu sein scheint, war der Anteil der Gegenstimmen in diesem Bereich mit 11,19% (vgl. Tab. 3) gering. Bei den Ablehnungen spielten nicht nur baurechtliche Belange eine Rolle, sondern auch moralische oder wirtschaftliche Bedenken. So erklärte

75 Überschrift: "Überstunden für Planer - Viele wollen ihr eigenes Haus", Münsterländische Tageszeitung vom 13. 6. 1994

76 Holler/Naßmacher 1977, S. 147

77 Protokoll des Planungsausschusses vom 12. 12. 1989

beispielsweise ein Ratsherr (CDU), "daß es ihm unverständlich sei, daß man bei der heutigen Wirtschaftslage und der hohen Zahl an Arbeitslosen noch Bauanträge ablehne, statt Arbeitsplätze zu sichern."⁷⁸ Der einstimmige Beschluß über den Bauantrag zur Errichtung von zwei Spielhallen lautete: "Die Entscheidung über den vorgelegten Antrag wird gemäß § 15 BauGB vorrangig aus städtebaulichen, aber auch aus moralisch-sittlichen Gesichtspunkten für die Dauer eines Jahres zurückgestellt."⁷⁹ Die Auseinandersetzung um die Errichtung eines Eros-Centers lief nur unter dem Tagesordnungspunkt der Bauvoranfrage⁸⁰. Obwohl dieses Thema seinerzeit (1983/84) heiß in der Öffentlichkeit (incl. Zeitung und Rundfunk) diskutiert wurde, wird man es in keinem Protokoll als Tagesordnungspunkt finden.

Auch die Auseinandersetzung über den Schwarzbau eines einflußreichen Klerikers fand unter diesem Tagesordnungspunkt statt. Im Planungsausschuß folgte der Vorsitzende einem im Ausschuß vertretenen Wunsch, die Beschlußempfehlung wie folgt zu ergänzen: "In der Stellungnahme soll nachdrücklich darauf hingewiesen werden, den baurechtswidrig entstandenen Abstell-/Aufenthaltsraum abreißen zu lassen", und ließ dies abstimmen.⁸¹ Obwohl dieser Antrag die Mehrheit knapp verfehlte, erließ der Landkreis eine Abrißverfügung. Als nach knapp einem halben Jahr nach der Durchführung der Abrißverfügung nachgefragt wurde, wurde geantwortet, daß der Landkreis mittlerweile eine Stellungnahme des Bauherren angefordert habe.⁸² Auf eine erneute Erinnerung an die Abrißverfügung eineinhalb Jahre später sagte dann die Verwaltung zu, "diese Angelegenheit nochmals zu überprüfen".⁸³ Bis heute ist kein Abbruch erfolgt.

Im Vergleich zur ersten Ratsperiode erhöhte sich der Prozentsatz der Gegenstimmen um mehr als das doppelte. Inhaltlich läßt sich dies v.a. bei der Bauleitplanung festmachen. Während der Anteil bei den Bauanträgen sogar leicht zurückging (von 11,72% auf 10,66%, vgl. Tab. 3), stieg der

78 Protokoll des Planungsausschusses vom 28. 9. 1982

79 Verwaltungsausschuß vom 3. 12. 1990

80 z. B. Verwaltungsausschuß vom 5. 11. 1984

81 Planungsausschuß vom 2. 5. 1989

82 Planungsausschuß vom 12. 12. 1989

83 Planungsausschuß vom 20. 6. 1991

Anteil bei den Abwägungsbeschlüssen um mehr als das doppelte, nämlich von 9,5% auf 20,17% (vgl. Tab. 12). Das zeigt, daß die institutionalisierte Bürgerbeteiligung (§ 3, Abs.1 BauGB) ihre Wirkungen hat und daß auch bei den Ratsmitgliedern Widerstände oder Alternativen zum Ausdruck kommen.

Wie ernsthaft teilweise bei den Abwägungsbeschlüssen "gekämpft" wurde, zeigt folgendes Beispiel: Im Bebauungsplan 28 sollte ein Spielplatz angelegt werden. Dazu wurden drei Anträge gestellt: Antrag (An-CDU): 5 Ja, 5 Nein, 1 Enth., Antrag (Ab-CDU): 4 Ja, 6 Nein, 1 Enth., Antrag (L-UWG): 2 Ja, 6 Nein, 3 Enth. Damit waren alle Anträge abgelehnt. Auf die Frage nach dem weiteren Vorgehen hieß es: "Da der Planungsausschuß keine Beschlußempfehlung abgegeben hat, muß der Verwaltungsausschuß von sich aus entscheiden."⁸⁴

Welche inhaltlichen Konflikte außerhalb der Bauleitplanung wurden noch im Planungsausschuß ausgetragen? Gegenstimmen gab es außerdem bei folgenden Beschlüssen: Bedarfsermittlung für Anlagen des ruhenden Verkehrs, Erklärung des Einvernehmens bei Bauanträgen, Stellungnahme RROP (2x), Sanierung Innenstadt (5x), Haushalt (5x), Ausbau Lüttke Weg, Forum Mühlenstraße (3x), städtebauliches Konzept Emsteker Straße, kulturelles Nutzungskonzept Forum (3x), Absetzung RROP von der Tagesordnung (2x), Absetzung Rahmenplanung Drüdingstraße (2x)⁸⁵, Verweis in die Fraktionen (2x), öffentliche Toilettenanlage, Sprechzeiten für Beratung zur Innenstadtsanierung, Verweis in den vertraulichen Teil, Gestaltung Rathausvorplatz, Rote Schule, Ideenwettbewerb Marktplatz (4x), Tonabbau in Stapelfeld, Rahmenplan Cloppenburg Esch, Ideenkonzept Cloppenburg Süd, Sanierung Kessener Weg, Radwanderweg entlang der Soeste, Ersatzfläche in einer anderen Gemeinde.

Die Gegenstimmen wurden z.T. aber sehr unterschiedlich begründet. So stimmten z.B. 2 CDU-Ratsherren dem RROP nicht zu, da für das Stadtgebiet Cloppenburg bereits ausreichend Pläne (Flächennutzungsplan, Landschaftsplan, Bebauungspläne) vorlägen. Die Grünen sahen demgegenüber das Erfordernis eines solchen Planes ein (er ist sowieso gesetzlich vorgeschrieben!), lehnten das RROP aber wegen des nicht konkreten Inhalts ab. So kam ein Beschluß zustande mit: 3 Ja, 5 Nein und 3

84 Protokoll des Planungsausschusses vom 27. 10. 1987

85 Begründung: CDU und SPD hatten noch keine Zeit, das Thema in den Fraktionen zu beraten

Enthaltungen. Damit wurde der Beschlußvorschlag der Verwaltung (Vorlage 52/88) abgelehnt.⁸⁶

4.3.1.2 Sanierung - 23,21%

Nachdem der Sanierungsausschuß neu eingerichtet worden war, mußten erst Erfahrungen mit der Organisation und der Arbeitsweise dieses Ausschusses gesammelt werden.⁸⁷ Da der Beobachtungszeitraum nur ein gutes Jahr beträgt, ist die absolute Anzahl der Beschlüsse mit Gegenstimmen nicht sehr hoch. Prozentual liegt der Anteil aber etwa im Durchschnitt der Fachausschüsse.

Tabelle 31: Beschlüsse mit Gegenstimmen im Sanierungsausschuß	
Anzahl	öffentlicher Teil
1	Entwicklungskonzept Vergnügungsstätten
1	Umsetzung einer Freiplastik in den Stadtpark
1	Standort Heimatmuseum
1	Tiefgaragenprojekt
1	Außenanlage Stadthalle
1	Gestaltung Kreuzung Pingel Anton
1	Erweiterung des Sanierungsgebietes
1	Flächennutzungsplan, Sonderbaufläche Hotel
1	Bebauungsplan 29
1	Rahmenplan Amtshausweg
1	Entwurfsplanung Stadthallenumfeld
Anzahl	vertraulicher Teil
3	Auftragsvergaben
1	Verwertung eines städtischen Grundstücks
1	Tiefgaragenprojekt
5	Grundstücksangelegenheiten
6	private Modernisierung
1	Förderungsgrundsätze private Modernisierung

Bis auf einen Fall haben alle Entscheidungen, die private Modernisierungen betreffen, zu Konflikten geführt. Dabei ging es im wesentlichen um die Höhe der Zuschüsse. Ein Antrag über weitere Zuschüsse führte zu erheblichen Kontroversen.⁸⁸ Die Gegenstimmen zum

⁸⁶ Planungsausschuß vom 21. 9. 1988

⁸⁷ vgl. Kap. 3.3.5.8

⁸⁸ Verwaltungsausschuß am 27. 5. 1991 und am 10. 6. 1991

Tiefgaragenprojekt begründen sich v.a. aus verkehrspolitischen Erwägungen. Da dieses Projekt in der Stadtmitte gebaut werden soll, wird nach Meinung der Gegner zusätzlicher Autoverkehr in das Stadtzentrum hineingezogen. Die Ablehnung von Auftragsvergaben richtet sich gegen einen Planer, der den Gegnern nicht vertrauenswürdig erschien, und gegen ein Abbruchvorhaben. Das Hotelprojekt ist zwar einstimmig auf den Weg gebracht worden, in der Planungsphase (F-Plan, B-Plan) seiner Durchführung entwickelte sich jedoch eine Gegnerschaft wegen der Frage der Parkplätze. Der Rahmenplan Amtshausweg wurde abgelehnt, weil dort der Abbruch eines von einigen Ratsmitgliedern als erhaltenswert angesehenen Hauses vorgesehen war. Die Entwurfsplanung Stadthallenumfeld fand keine einstimmige Zustimmung, weil die Planung den hier durch die Abholzung hoher Bäume, die vorher das Stadtbild mitprägten, entstandenen Verlust von Naturerlebnis nicht wieder ausgleichen konnte. Die Umsetzung einer Freiplastik von der Fußgängerzone in den Stadtpark wurde von den Grünen mit der Begründung abgelehnt, daß Kunst durchaus dort ihren Platz habe, wo die Menschen laufen, und nicht in den abgelegenen Stadtpark abgeschoben werden solle. Bei der Gestaltung der Kreuzung Pingel Anton gab es noch zu viele offene Fragen, v.a. was die Frage des Kreisverkehrs betraf. Zwar wurde der Standort des Heimatmuseums allgemein akzeptiert, die Dimension des dort geplanten Projektes jedoch von den Gegnern als überzogen angesehen. Aus ähnlichen Gründen wurde die Erweiterung des Sanierungsgebietes abgelehnt. Das gesamte Stadtzentrum als Sanierungsgebiet zu projektieren (bewußte Schubladenplanung der Verwaltung, falls es irgendwelche neuen Zuschußtöpfe gibt), schien den Gegnern am 27. 11. 1990 zu illusionär. Dementsprechend wurde die Vergabe des Auftrags dazu am 29.1.1991 auch abgelehnt.

4.3.1.3 Bau und Verkehr - 26,25% und 20,00%

Entgegen dem Trend der übrigen Fachausschüsse sinkt im Bau- und Verkehrsausschuß der Prozentanteil der Gegenstimmen in der zweiten Periode gegenüber der ersten Periode. Außer im Bau- und Verkehrsausschuß ist dies nur noch im Schulausschuß der Fall. Ein Grund liegt darin, daß es in den ersten Jahren viele Konflikte um die Abrechnung von Erschließungsbeiträgen gab. Entweder ging es um die Abgrenzung des

Abrechnungsgebietes⁸⁹, um die Anrechnung früher geleisteter Zahlungen oder um die Anrechnung öffentlicher Zuschüsse (GVFG-Mittel).

Immer, wenn es um das eigene Portemonnaie geht, reagieren die Bürger besonders gereizt. Der dadurch ausgelöste Druck auf die Kommunalpolitiker kann manchmal sehr unangenehm werden. In der Verwaltungsausschußsitzung brachte deshalb ein Beigeordneter "seinen Unmut darüber zum Ausdruck, daß Anlieger kurz vor Weihnachten über die Höhe der Erschließungskosten informiert worden seien, wie es in der Presse zu lesen war. Es sei doch abgesprochen worden, daß die Anlieger (Name der Straße) erst nach dem Fest damit belastet werden sollten".⁹⁰

Als die Abrechnungsangelegenheiten auch für die Politiker nicht mehr zu durchschauen waren und die Verwaltung in ihrem Vorgehen nicht mehr überzeugend war, faßte der Verwaltungsausschuß einstimmig den Beschluß: "Die Stadtverwaltung wird beauftragt, die Kommunalaufsichtsbehörde zu bitten, durch Beauftragte an Ort und Stelle die Hebung von Erschließungsbeiträgen, auch im Hinblick auf die Außenstände, auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen. Den Beauftragten sind die vollständigen Akten, Niederschriften etc. zur Verfügung zu stellen."⁹¹ Der Bericht des Landkreises brachte dann mehr Klarheit. Einige Fälle konnten abgeschlossen werden bzw. waren verjährt. Aber gerichtliche Auseinandersetzungen über Abrechnungen gab es noch weiterhin.

Aus diesen Erfahrungen heraus ist man dann dazu übergegangen, Abrechnungen über Ablöseverträge abzuwickeln.⁹² Die Konflikte um die Erschließungsbeiträge sind dadurch fast vollständig zurückgegangen. Im Jahre 1989 war die Abrechnung von Erschließungskosten durch einen

89 Bau- und Verkehrsausschuß vom 22. 11. 1990(!): Der Beschluß des Rates der Stadt Cloppenburg vom 19.3.1984 (!), für die (Name der Straße) einen Abschnitt zu bilden, wird aufgehoben. Die (Name der Straße) ist als eigene Erschließungsanlage abzurechnen.

90 Verwaltungsausschuß vom 24. 1. 1983

91 Verwaltungsausschuß vom 8. 11. 1982

92 Es wird ein pauschal festgesetzter Betrag für sämtliche Erschließungsmaßnahmen gezahlt. Die tatsächlich entstandenen Beträge für die Erschließungsmaßnahmen konnten dann günstigstenfalls deckungsgleich mit der Ablösesumme sein oder zugunsten der Stadt oder des Anliegers ausfallen. Für die Stadt war entscheidend, daß der Anlieger durch den Ablösevertrag auf den Rechtsweg verzichtete, und der Anlieger konnte sicher sein, mit dem Ablösevertrag sämtliche Ansprüche der Stadt abgedeckt zu haben, was für ihn eine größere finanzielle Kalkulierbarkeit ergab.

parlamentarischen Formfehler aufgefallen: Bau- und Verkehrsausschuß am 2.2.1989: einstimmiger Beschluß im vertraulichen Teil, Verwaltungsausschuß: einstimmig, Rat am 27.2.1989: abgesetzt, zurückverwiesen in den öffentlichen Teil des Bau- und Verkehrsausschusses. Bau- und Verkehrsausschuß vom 15.3.1989: Der Bauamtsleiter "gab bekannt, daß dieser Punkt bereits in der letzten Bau- und Verkehrsausschußsitzung im nicht-öffentlichen Teil behandelt wurde. Es sei jedoch erforderlich, wegen des Erlasses der Einzelfallsatzung die Vorlage im öffentlichen Teil zu behandeln". Die Beschlüsse im Verwaltungsausschuß und im Rat (24.4.1989) waren dann auch einstimmig.

Aus der Übersicht der Tabelle 32 läßt sich ersehen, daß einige Konflikte historisch bedingt sind. So gäbe es heute beispielsweise keine Konflikte mehr um die Melioration (Trockenlegung) eines Moores⁹³, weil diese Maßnahmen nicht mehr durchgeführt werden. Heute gäbe es höchstens Konflikte um Wiedervernässungen. Es wären auch keine Gegenstimmen mehr denkbar zu einem Antrag, in einem Wohngebiet Tempo 30 einzuführen⁹⁴. Andererseits tauchen neue Konflikte auf, die in der ersten Periode undenkbar gewesen wären: So werden Regenrückhaltebecken⁹⁵ erst seit Ende der 80er Jahre in Bebauungspläne eingeplant; eine Verkehrsentwicklungsplanung⁹⁶ wird erst durch die Verkehrsmisere in den Städten (in Cloppenburg ab Mitte der 80er Jahre) akut, und ein Rückbau von Parkflächen zugunsten von Straßengrün⁹⁷ wäre fünf Jahre vorher nicht diskutiert worden.

93 Bau- und Verkehrsausschuß vom 3. 9. 1985

94 Bau- und Verkehrsausschuß vom 5.2.1985 und vom 13.2.1986

95 Bau- und Verkehrsausschuß vom 10. 7. 1990

96 Bau- und Verkehrsausschuß vom 17. 5. 1990

97 Bau- und Verkehrsausschuß vom 11. 2. 1988

Tabelle 32: Beschlüsse mit Gegenstimmen im Bau- und Verkehrsausschuß		
1981-86	1986-91	Inhalt
10		Schulwegsicherung Pingel Anton
1		Industrieanbindung
1		Schulhofausbau
1		Grüne Welle
1		Anschluß Geflügelzüchter an Kanalisation
6	6	Straßenausbau und -sanierung
22	2	Haushalt
14	3	Abrechnung
1	1	Parkplatzbewirtschaftung
2		Sonderstreifen für Radwegeverkehr
2		Radwegebau
1		Kostenbeteiligung Beseitigung von Frostschäden
1		Entwässerung Radweg
1		Schmutzwasserkanal
2	4	
2		Kläranlage (Geräte/Windkraftanlage)
1		Vorflutregelung
2	1	Pappeln am Stadion
2	1	Verkehrsregelungen an verschiedenen Straßen
1		Änderung Kanalbaubeitragssatzung
5		Erschließungsbeiträge Kinderspielplätze
1		Melioration Bether Moor
1		Sperrung für Durchgangsverkehr
2		Tempo 30
1	1	Neubau einer Kreisstraße
1		Umstellung Straßenbeleuchtung
	1	Planfeststellung L 36
	1	Pflege- und Entwicklungsplan Mühlenteiche
	1	Radverkehr in Fußgängerzone
	1	Schulwegsicherung (Elterninitiative)
	1	Rückbau von Parkflächen
	1	Straßenbeleuchtung
	2	Sanierung Gasse Deutsche Bank
	1	Wasserwirtschaftl. Rahmenplan Hase, Leda, Jümme
	1	Verkehrsentwicklungsplan
	1	Regenrückhaltebecken
	1	Tonabbau
	1	Verkehrsberuhigung
	1	Ausleuchtung Rundwanderweg
	1	Verzicht auf Tropenholz

Neben dem Modus von Abrechnungen von Erschließungsbeiträgen war in der ersten Periode ein ständig wiederkehrender Konflikt die

Schulwegsicherung vor der Realschule am Pingel Anton. Der erste Beschluß mit Gegenstimmen dazu erfolgte am 17.11.1981. Dann gab es in jedem Jahr Beschlüsse (mit Gegenstimmen) dazu, bis endlich am 19.2.1985 ein einstimmiger Beschluß im Bau- und Verkehrsausschuß den Konflikt abschloß. Die dort beschlossenen Maßnahmen (Halteverbot, Freigabe einer Fahrgasse am ZOB, Delfter Hügel) wurden auch im Verwaltungsausschuß einstimmig bestätigt. Bis auf die Delfter Hügel ist die Maßnahme auch durchgeführt worden.

Um die Erschließung von Kinderspielplätzen gab es einen regelrechten "Eiertanz". In der Ratssitzung vom 28.9.1987 trugen die Grünen zu diesem Tagesordnungspunkt die Chronik eines Kinderspielplatzes (an der Inselstraße) vor: 1983: endgültige Herstellung des Spielplatzes, Zitat aus der Vorlage: Er ist grundsätzlich noch abrechenbar. Bau- und Verkehrsausschuß am 9.4.1985: Verwaltung teilt mit, daß außer drei anderen noch der Spielplatz an der Inselstraße abzurechnen sei. Ratssitzung am 14.5.1985: Zwei andere Spielplätze werden abgerechnet. Grüne stimmen dagegen, weil erstens zu spät abgerechnet wurde und die Bürger nicht informiert wurden und zweitens die Abrechnung nur dieser zwei Spielplätze als willkürlich erscheine. Ratssitzung am 5.5.1986: Anfrage: Grüne vermuten einen Zusammenhang zwischen der Nichtabrechnung des Spielplatzes und der Kommunalwahl, um keinen Unmut der Bürger zu riskieren. Verwaltung weist diesen Verdacht weit von sich: "Die Verwaltung werde sich auch in Zukunft bemühen, die Veranlagung der in Frage kommenden Kinderspielplätze gerecht und nach neuesten Erkenntnissen der Rechtsprechung durchzuführen. Dies gelte insbesondere für die Inselstraße und den Tujaweg."⁹⁸ 27.10.1986 (erste Sitzung nach der Kommunalwahl): Abrechnung Spielplatz Tujaweg. Grüne sind dagegen, da nur ein Spielplatz abgerechnet wird. 1.7.1987: Mit Inkrafttreten des Baugesetzbuches entfällt die Beitragspflicht für Kinderspielplätze. 28.9.1987 (erste Ratssitzung nach Inkrafttreten des BauGB): Der Kinderspielplatz an der Inselstraße soll nicht mehr abgerechnet werden.

Für Nicht-Kommunalpolitiker mögen Konflikte um die Straßenbeleuchtung nicht begreifbar sein. So wurde im Rahmen von Energieeinsparungen beschlossen, ab einer bestimmten Uhrzeit alle Straßenleuchten auszuschalten. In der Öffentlichkeit wurde diese Sparaktion sofort den Grünen zugeschrieben, die sich jedoch gegen diese Aktion aussprachen. "Seit der Total-

98 Ratssitzung vom 5. 5. 1986

abschaltung der Straßenbeleuchtung vor Jahren war ich als Vertreter der Grünen im zuständigen Fachausschuß der einzige, der sich gegen die totale Finsternis zur Nachtzeit in der Stadt gewandt hat. Die Grünen haben immer gesagt, daß an der falschen Stelle gespart wird. Eine Minimalbeleuchtung ist aus Gründen der Verkehrssicherheit und des allgemeinen Schutzes der Bürger erforderlich."⁹⁹

In beiden Ratsperioden ist der Ausbau oder die Sanierung von Straßen Thema von Konflikten im Fachausschuß. Dabei geht es um verschiedene Ausbauvarianten, Zeitpunkt des Ausbaus oder dessen Finanzierung. So gab es z.B. Gegenstimmen zum Straßenausbau des Lüttke Weges.¹⁰⁰ Im Verwaltungsausschuß meinte man, den Konflikt durch einen Zusatz zur Beschlüßvorlage ("Die Probleme sollen mit den Anliegern in einem gemeinsamen Gespräch gelöst werden") zu klären. Mit dem einstimmigen Beschlüß des Verwaltungsausschusses konnten sich die Grünen dann in der Ratssitzung nicht mehr einverstanden erklären. Ihre Ablehnung begründeten sie mit der noch nicht endgültig geklärten Finanzierung. "Beim Lüttke Weg ist wohl die augenblickliche Situation so, daß kein Einvernehmen mit den Anliegern über die Kostenbeteiligung herrscht."¹⁰¹

In der Kommunalpolitik gibt es anscheinend keine Sache, die sich nicht auch zu einem Problem machen lassen ließe. Ein gutes Beispiel dafür ist die Sanierung einer kleinen Gasse am Rande der Fußgängerzone. Die Gasse sollte nach dem Beschlüßvorschlag der Verwaltung in Klinkerhochkantpflaster saniert werden:

- Bau- und Verkehrsausschuß vom 9.5.1988:
Abstimmung: 6 für Klinkerhochkantpflaster, 4 für Schwarzdecke
- Verwaltungsausschuß vom 17.5.1988:
einstimmig für Klinkerhochkantpflaster

99 Münsterländische Tageszeitung vom 22. 3. 1986

100 Bau- und Verkehrsausschuß vom 11. 2. 1988

101 Ratssitzung vom 29. 2. 1988

- Verwaltungsausschuß vom 20.6.1988
Vergabe zurückgestellt (einstimmig), zurückverwiesen an den Bau- und Verkehrsausschuß zur Erarbeitung möglicher preiswerterer Ausbauvarianten bzw. Erstellung eines Gesamtkonzeptes
- Bau- und Verkehrsausschuß vom 15.9.1988
"Einige Ausschußmitglieder stellten die Frage, warum diese Vorlage erneut behandelt werde, obwohl der Bau- und Verkehrsausschuß bereits beschlossen habe, die Sanierung der Gasse in Klinkerhochkantpflaster auszuführen".¹⁰² Der Ausschuß diskutiert noch einmal über die Vor- und Nachteile einer Sanierung in Klinkerhochkantpflaster gegenüber der Herstellung einer rot eingefärbten Schwarzdecke. Der Beschlußvorschlag der Verwaltung (Vorlage 138/88) wurde dann doch noch einmal abgestimmt: Sanierung in Klinkerhochkantpflaster: 6 Ja, 1 Nein, 3 Enthaltungen.
- Verwaltungsausschuß vom 27. 9. 1988
einstimmig für Klinkerhochkantpflaster.

Ähnlich konfliktreich verlief der Entscheidungsweg bei den beiden folgenden Fällen: 1. Verkehrsberuhigung Vahrener Straße. Zur Beschlußfassung gelangten drei Alternativen: a) 8 Ja, 2 Enth., b) 6 Ja, 4 Nein, c) einstimmig.¹⁰³ Damit konnte der Verwaltungsausschuß nichts anfangen. Er beschloß einstimmig: "Der Tagesordnungspunkt wird an den Fachausschuß zurückverwiesen zur Überprüfung der Standorte der Vahrener Straße und Überprüfung, ob nicht an anderen Straßen ein vorrangiger Rückbau sinnvoll sei."¹⁰⁴ 2. Antrag der Dachgemeinschaft Galgenmoor zur Ausleuchtung eines Rundwanderweges. Der Antrag eines CDU-Ratsherren (erneuter Antrag bei der Haushaltsplanberatung) bekam 3 Ja- und 6 Nein-Stimmen, der Beschlußvorschlag der Verwaltung (Maßnahme wegen zu hoher Kosten nicht durchführen) 5 Ja und 4 Nein.¹⁰⁵ Mit diesem knappen Ergebnis konnte der Verwaltungsausschuß (10.7.91) nichts anfangen, setzte den Tagesordnungspunkt ab und verwies ihn zurück an den Fachausschuß.

102 Protokoll vom Bau- und Verkehrsausschuß vom 15. 9. 1988

103 Bau- und Verkehrsausschußsitzung vom 26. 6. 1991

104 Verwaltungsausschuß vom 10. 7. 1991

105 Bau- und Verkehrsausschuß vom 22. 8. 1991

4.3.1.4 Kultur und Jugend - 29,90% und 33,72%

Wie schon bei der Analyse der einstimmigen Beschlüsse deutlich wurde, wird in diesem Ausschuß Geld nach Schwerpunkten verteilt, d.h. Zuschußanträge beschieden. Um welche Zuschußanträge gab es nun Konflikte?

1981-86	1986-91	Zuschußanträge für ...
1		Sängerbund Heimattreu
3		Verein Jugendzentrum
1		Verschönerung des Stadtgebietes
1	1	Freunde der Kunst
1		Dachgemeinschaft Galgenmoor
2		Vergabe Jugendpflegemittel
1		Kulturpreis
1		Karnevalsverein
1		Bildungswerk für Seniorenrundfahrten
1	1	Feuerwehrkapelle
1		Colegio (Verein für Lernhilfen)
1		Sportkegler
1		Chronik (statt 1000,- 750,- bewilligt)
3	14	Haushalt
	13	Personal- und Sachkosten Jugendhilfe
	4	Kinderchor
	1	Kreishandwerkerschaft
	2	Musiker-Initiative
	1	Gehörlosenverein (wegen fehlender Zuständigkeit)
	1	Spielplatz Kindergarten
	1	Veranstaltung letzter Schultag
	1	kath. Erwachsenenbildung
	1	Heimvolkshochschule
	1	Pfadfindertreffen in Südkorea
	1	kath. Bücherei
	1	Feuerwehrspielmannszug
	1	Bildungs- und Aktionstage für Senioren
	1	Dokumentation Städtepartnerschaft
	1	Zuschußregelung Benutzung der Stadthalle
	1	Ausstellungsprojekt von Prof. Kuroпка

Wie aus der Tabelle 33 ersichtlich, erfuhren die größte Ablehnung in der 1. Periode der Verein Jugendzentrum und in der 2. Periode der Verein Jugendhilfe. Dabei ging es z.T. um lächerliche Beträge. So gab es für den Zuschußantrag der Jugendhilfe für einen Kickerautomaten (100,-) noch 2

Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen.¹⁰⁶ Der Verwaltungsausschuß genehmigte allerdings die 100,- ohne Nein-Stimmen, allerdings mit 2 Enthaltungen.¹⁰⁷ Da mehrere Jugendzentrumsinitiativen in der ersten Periode ohne Erfolg waren, hat der Verein Jugendhilfe das Anliegen aufgegriffen und im Rahmen seiner Vereinsarbeit sich der offenen Jugendarbeit (mit Jugendcafé) verschrieben. Da sich der Konflikt um die Ausführung der offenen Jugendarbeit über die zehn Jahre hinzog, wird er an anderer Stelle noch gesondert analysiert.

Vergleicht man nun die Tabelle 15 (Zuschußanträge - einstimmig) mit der Tabelle 33 (Zuschußanträge mit Gegenstimmen), so läßt sich feststellen, daß die meisten Organisationen in beiden Tabellen auftauchen. Auch der Verein Jugendhilfe erhielt beispielsweise einstimmig angenommene Zuschüsse für Sachkosten und Kulturarbeit. Daraus läßt sich schließen, daß Ablehnungen sich nicht grundsätzlich gegen die Vereine oder Institutionen richten, sondern gegen einzelne Projekte und deren Finanzierung.

Tabelle 34: Beschlüsse mit Gegenstimmen im Kultur-, Jugend- und Sportausschuß ohne Zuschußanträge		
1981-86	1986-91	Inhalt
4		Jugendzentrum
	1	Laufschrittwerbung im Hallenbad
	2	Rederecht für Verein Jugendhilfe
	1	Partnerschaftsurkunde Bernay-Cloppenburg
	3	Straßenbenennungen
	3	Bürgerantrag Jugendhilfe
	1	Namensgebung Forum
	1	Richtlinien Familienpaß

Auch in der Tabelle 34 wird die Konflikthaftigkeit des Themas Jugendzentrum/Jugendhilfe deutlich.

Die Ablehnung der Laufschrittwerbung im Hallenbad war nicht einmütig, denn schließlich bringt diese Möglichkeit der Werbung neue Einnahmequellen und bietet zusätzliche Informationsmöglichkeiten. Die Gegenstimmen bei der Partnerschaftsurkunde Bernay-Cloppenburg begründeten sich mit der Reihenfolge der Unterschriften. Die

¹⁰⁶ Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 9. 8. 1988

¹⁰⁷ Verwaltungsausschuß vom 16. 8. 1988

Namensgebung für das Forum erhielt 2 Gegenstimmen, weil der Name "Stadthalle Cloppenburg" als zu einfallslos angesehen wurde.

Welche Konflikte gab es um die drei Straßenbenennungen? 1. Der Industrialisierung, an dem das Pfanni-Werk gelegen ist, sollte anlässlich des Besuches des Werksgründers in Cloppenburg seinen Namen erhalten.¹⁰⁸ Den Grünen war das der Ehre für einen noch lebenden Unternehmer zuviel, und sie stimmten dagegen. Die Mehrheit befürwortete den Namen "Konsul-Eckart-Ring".

2. Der Antrag eines CDU-Ratsherren¹⁰⁹, die Eschstraße in Adolf-Kolping-Straße (an dieser Straße stand das Kolping-Haus) umzutauften, fand mehr Gegner als Befürworter. Das Hauptargument: Man solle die Straßen nicht so oft umbenennen (früher hieß sie schon einmal Adolf-Hitler-Straße).

3. In einem Außenbezirk werden die Straßen eines Wohngebietes nach berühmten Fliegerpersönlichkeiten oder Flugzeugkonstrukteuren benannt. Die Wohnbauerweiterung machte neue Straßennamen notwendig. Der Vorschlag "Hanna Reitsch Weg" führte teilweise zu sehr emotionalen Auseinandersetzungen. In der Vorlage (189/91) schlägt die Verwaltung Zeppelinstraße und Messerschmittstraße vor. Als Alternativvorschlag bietet sie Lindbergh Straße an. Der Ortsvorsteher schlägt vor, die Planstraßen nach den Kunstfliegern Hanna Reitsch und Gerd Archelis zu benennen. Begründung des Ortsvorstehers: Hanna Reitsch sei deutsche Meisterin im Kunstfliegen und auch schon des öfteren in dem Cloppenburger Ortsteil gewesen. Gerd Archelis wurde dreimal Kunstflugweltmeister und war auch bei der Erfindung der Hubschrauber mit beteiligt. Im Protokoll sieht man an den Buchstabentypen, daß an dieser Stelle nachträglich verändert wurde. Der eingeschobene Satz lautet: "Aus dem Ausschuß wurden Bedenken wegen einer evtl. Nazivergangenheit erhoben." Dazu teilte der Ortsvorsteher mit, daß in dem Ortsteil "viele Straßen nach Kampffliegern benannt worden seien. Man könne nicht sämtliche Straßen umbenennen aufgrund evtl. Nazivergangenheit"¹¹⁰. Nach einer weiteren Diskussion "sprach sich der Ausschuß mit einer Ja-Stimme, 4 Gegenstimmen und 5 Enthaltungen gegen Hanna Reitsch Straße

108 Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß vom 14. 11. 1990

109 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 4. 4. 1989

110 Die Erfahrungen mit den Umbenennungen vieler Straßen in der ehemaligen DDR zeigen, daß die Umbenennungen bei Straßennamen von Kommunisten scheinbar keine großen Probleme bereiten.

aus".¹¹¹ Im Verwaltungsausschuß scheiterte ein Antrag der SPD, den Punkt zur Beratung an den Fachausschuß zurückzuverweisen und die Verwaltung zu beauftragen, einen anderen Namen für die Straße vorzuschlagen. Mit Mehrheit schloß sich der Verwaltungsausschuß der Beschlußempfehlung des Fachausschusses an. Das Brisante an dieser Angelegenheit war, daß die bereits bestehenden Straßennamen dieses Ortsteils auch schon nach Fliegern aus der Nazizeit benannt wurden, u.a. nach einem "berühmten Sohn der Stadt Cloppenburg". Eine weitere Diskussion in dieser Sache hätte unweigerlich zu der Rolle dieses Mannes im Dritten Reich geführt. Deshalb mußte die Diskussion unbedingt auf der rein fachlichen Ebene der Fliegerqualitäten gehalten werden. Die Ratssitzung wurde dann spannend. Die SPD sprach sich "gegen den Vorschlag der Benennung eines Weges nach dem Namen Hanna Reitsch aus. Frau Reitsch sei hochdekorierter Testpilotin während der NS-Zeit gewesen. Statt dessen schlage sie die Benennung des Weges nach Amalia Erhard vor, sie sei die erste Frau gewesen, die nach Charles Lindbergh den Atlantik zweimal überquert habe."¹¹² Auch der Vertreter der Grünen meinte, "es sei nicht notwendig, Straßen nach Persönlichkeiten mit brauner Vergangenheit zu benennen. Der Ortsvorsteher (...) sprach sich für die Benennung des Weges nach Hanna Reitsch aus, da mit dieser Argumentation ansonsten im Ortsteil Straßen umbenannt werden müßten."¹¹³ Der Bürgermeister unterstützt Hanna Reitsch, da dieser Vorschlag aus dem Ortsteil selbst komme. Ein SPD-Ratsherr stellt den Antrag auf Rücküberweisung in den Fachausschuß. Der CDU-Fraktionsvorsitzende rechtfertigt den Namen Hanna Reitsch, weil die Fliegerin sich "bereits einen Namen vor der NS-Zeit gemacht habe".¹¹⁴ Dann standen drei Vorschläge zur Abstimmung: 1. Zurücküberweisung in den Fachausschuß: 9 Ja, 22 Nein, 2. SPD-Antrag auf Benennung nach Amalia Erhard: 9 Ja, 22 Nein, 3. Antrag der Grünen auf Benennung nach Charles Lindbergh: 9 Ja, 22 Nein. Dann wurde die Beschlußempfehlung des Verwaltungsausschusses abgestimmt mit dem Ergebnis: 21 Ja, 9 Nein, 1 Enth. für Hanna Reitsch Weg.¹¹⁵ Die Aufarbeitung

111 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 10. 9. 1991

112 Ratssitzung vom 30. 9. 1991

113 Ratssitzung vom 30. 9. 1991

114 Ratssitzung vom 30. 9. 1991

115 vgl. Protokoll der Ratssitzung vom 30. 9. 1991

der NS-Zeit läßt sich auch bei anderen Gemeinden gerade am Beispiel von Straßenbenennungen gut dokumentieren.¹¹⁶

Der letzte Konfliktpunkt aus der Tabelle 34, die Richtlinien für den Familienpaß wurden in der letzten Sitzung vor der Kommunalwahl eingebracht und wegen ihrer "Unausgegorenheit" von der Opposition verrissen. Nach der Wahl wurden sie dann überarbeitet.

4.3.1.5 Sport - 26,00% und 31,03%

Durch die Sportförderungsrichtlinien wurde der größte Teil der städtischen Sportförderung einvernehmlich geregelt. Laufende Zuschüsse (z.B. für Bewirtschaftung der Anlagen, für Übungsleiterzuschüsse und Jugendarbeit der Vereine) wurden so quasi zu einem "Geschäft der laufenden Verwaltung". Im Ausschuß diskutiert wurden hauptsächlich Investitionsmaßnahmen.

Obwohl die Sportförderungsrichtlinien im Mai 1986 von einer interfraktionellen Kommission überarbeitet wurden, wurden sie noch mit einer Gegenstimme im Fachausschuß¹¹⁷ verabschiedet. Streitpunkt war die kostenlose Nutzung des Stadions durch den BVC (Bevorzugung gegenüber Vereinen im Außenbereich) und die Frage, ob Tennisplätze als Kleinspielfelder angesehen werden und wieder in die Sportförderungsrichtlinien aufgenommen werden sollen. Richtlinien dienen dazu, die Gelder möglichst gerecht und begründbar zu verteilen. Sie können aber nie so präzise formuliert werden, daß sie alle Eventualitäten abdecken können. So ist beispielsweise die Übernahme des Pachtzinses geregelt. Aber wie soll entschieden werden, wenn die Größe des Platzes überdimensioniert ist oder der Zeitraum der Verpachtung nicht mit den Richtlinien übereinstimmt? Oder es kommen neue Sportarten oder Anlagen hinzu, die in den Richtlinien noch nicht expressis verbis auftauchen (wie z.B. Tennishallen). Oder wie soll die Zuschußregelung gehandhabt werden, wenn der Antragsteller bestimmte Fristen nicht eingehalten hat (z.B. vorzeitiger Baubeginn)?

116 Meldung der Nachrichtenagentur Reuter in der Süddeutschen Zeitung vom 17.6.1994: "Die Stiftung Brandenburgische Gedenkstätten hat der Stadt Oranienburg vorgeworfen, sie mißachte das Schicksal der im Konzentrationslager Sachsenhausen ermordeten Häftlinge. Die Stadt habe beschlossen, auf dem Gelände des KZ ein Gewerbegebiet zu errichten, und wolle noch nicht einmal die Straßen in dem Gewerbegebiet nach den KZ-Opfern der Nationalsozialisten benennen.

117 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 10. 6. 1986

Obwohl es für Schießsportanlagen laut Richtlinien einen Anspruch auf Zuschüsse gibt, wurde er von einer Ratsfrau aus Gewissensgründen trotzdem abgelehnt.

Tabelle 35: Beschlüsse mit Gegenstimmen im Sportausschuß		
1981-86	1986-91	Inhalt/Zuschuß für ...
1		Bewirtschaftungskosten vereinseigene Turnhalle
1		Teilnahme an Jugendmeisterschaften MSC Radsport
1		Spritz- und Düngemittel des Reit- und Fahrvereins
1		kostenlose Benutzung des Lehrschwimmbeckens
1		Kürzungen gemäß Sportförderungsrichtlinien
1	1	Übernahme Pachtzins für Sportplatz
2		Sportförderungsrichtlinien
1		Renovierungsarbeiten im Stadion
4	1	Eintrittspreise Hallenbad
	1	Ortstermin Umkleideräume
	1	Tennisplätze
	1	Pistolenstand (Verweis in die Fraktionen)
	1	Rutschenauslauf im Lehrschwimmbecken
	1	Übernahme Pachtzins für Reitverein
	1	Schießsportanlage
	3	Umbau zum Freizeitbad
	3	Haushalt
	1	Tennishalle
	5	Werbekonzept Hallenbad/Vergaben

Auf der kommunalen Ebene funktioniert die Lobbyarbeit der Sportvereine noch am besten. Viele Ratsmitglieder sympathisieren mit einem bestimmten Verein. Dabei ist es gar nicht notwendig, Vorsitzender oder Vorstandsmitglied zu sein (eher von Nachteil/Befangenheit). Auch von einfachen Vereinsmitgliedern wird Lobbyarbeit erwartet. Besonders in kleineren Ortsteilen hat ein Sportverein noch die Funktion eines "Kulturträgers", d.h. er verschreibt sich nicht nur den sportlichen Aktivitäten, sondern übernimmt auch die Pflege der Geselligkeit oder gar der Heimatpflege. Dort, wo öffentlich geförderte "Vereinsheime" (Umkleideräume mit Aufenthaltsraum) entstanden sind, hat die örtliche Gastronomie ums Überleben zu kämpfen. Obwohl die Schwarzgastronomie in den "Vereinsheimen" schon von den Cloppenburger Wirten in der Presse angeklagt wurde, ist das Problem im Fachausschuß nie thematisiert wor-

den, weil die gesellschaftliche Funktion der Sportvereine durchaus gefördert werden sollte.¹¹⁸

Anders sieht es beim Konflikt um das Hallenfreibad aus. Ging es in der ersten Periode noch allein um die Eintrittspreise (speziell die soziale Staffelung), kam in der zweiten Periode der Umbau in ein "Freizeitbad" hinzu. Der Antrag der Grünen aus dem Jahre 1987 auf Abtrennung des Rutschenauslaufs vom Lehrschwimmbecken wurde noch mit 3 Ja- und 9-Nein-Stimmen abgelehnt¹¹⁹, im Rahmen der Umbauarbeiten dann später aber doch verwirklicht. Die Umbaudiskussion begann im Fachausschuß am 10.3.1988. Die "freizeitgerechte Umgestaltung" wurde mit 10 Ja, 1 Nein und 2 Enthaltungen¹²⁰ auf den Weg gebracht.

Ausgehend von steigenden Defiziten des Bades führte die Stadt vom 25.1. bis 8.2.1988 eine Befragungsaktion der Badbesucher durch. So konnte beispielsweise der Besucher auf die Frage: "Welches zusätzliche Angebot fehlt Ihnen im Hallenbad?" seine Wünsche unter folgenden Auswahlantworten ankreuzen: Whirl-Pool, Sauna, Trimm-Dich-Raum, Kleinkinderbereich, Raum zum Klönen, Ruheraum, Video/Fernsehen und Leseraum. Die Ergebnisse der Befragung waren Richtschnur der Entscheidungen in den Gremien: "Die Ratsvertretung kam damit den Wünschen der Badbesucher entgegen."¹²¹ Wieso gab es aber trotz der Erfüllung der Bürgerwünsche Gegenstimmen?

In der Ratssitzung am 18.4.1988 wurden die Planungen für eine "freizeitgerechte Umgestaltung" (Vorlage 31/88) eingeleitet. Die Fraktionen von SPD und Grünen stellten die von der Verwaltung vorgeschlagenen Umbaumaßnahmen in Frage und meinten, daß die Kosten nicht zu verantworten seien. "Beide Fraktionen befürchteten, daß die nach einem Umbau notwendige Anhebung der Eintrittspreise zu einer Klasseneinteilung in der Bevölkerung führen könne: Jene, die den Eintrittspreis nicht mehr bezahlen können, und jene, die sich in einem Freizeitbad tummeln können. Das sei angesichts der Tatsache, daß es keine Alternative zu einem Bad in Cloppenburg gebe, ein unhaltbarer Zustand. Der SPD-Fraktionsvorsitzende sprach von

118 Da zur Zeit der Aussiedleranteil an der Cloppenburger Bevölkerung über 10% ist, wird gerade an die Integrationsfunktion der Sportvereine appelliert.

119 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 9. 6. 1987

120 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 10. 3. 1988

121 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 4. 1988

Schnick-Schnack beim Umbau und meinte, daß sicherlich Änderungen im Kleinkinderbereich notwendig seien und daß der Bereich der Cafeteria umgestaltet werden müsse, aber sonst nichts zu verändern wäre. Alles was darüber hinausgehe, würde nur Kosten verursachen und keinen Nutzen bringen. Die Fraktion der Grünen stellte in einem eigenen Antrag heraus, daß eine bauliche Verbesserung in einigen Teilen des Hallenfreibades notwendig sei. Die Verwaltung solle daher beauftragt werden, geeignete Architekten zu ermitteln, die entsprechende Vorschläge machen können, die im Fachausschuß beraten werden. Die Beschlußvorlage über eine generelle Umgestaltung lehnten die Grünen ab, die zudem befürchteten, daß bei der Übergabe der Planungen an die Firma (...) zugleich ein Konzept erarbeitet werde, das eines Tages die Übernahme des gesamten Bades durch das Unternehmen vorsehe. Es wurde von den Grünen außerdem bezweifelt, daß die Umgestaltung einen wirtschaftlichen Vorteil bringe.¹²² Bürgermeister und CDU-Sprecher wiesen die Vorwürfe der Opposition zurück. "Übereinstimmend wurde herausgestellt, daß es sich vorerst nur um Planungen handele, es einen Beschluß über die Realisierung erst gebe, wenn die Planungen auf dem Tisch liegen und sie eingehend durchberaten seien. Erst dann könne man sich darüber unterhalten, wie das Vorhaben zu finanzieren sei und wie man in Zukunft die Eintrittspreise gestalten wolle. Von einer Privatisierung des Bades zu sprechen sei unsinnig und würde an den Überlegungen vorbeigehen. Es komme im wesentlichen darauf an, eine Infrastruktureinrichtung der Stadt so zu gestalten, daß sie das ganze Jahr über in Betrieb sein könne und Teile von ihr nicht nur zwei Monate im Jahr."¹²³

Im November fiel dann die endgültige Entscheidung im Rat. In der Fachausschußsitzung am 26.9.1988 gab die SPD eine Presseerklärung ab, in der sie ihre Ablehnung begründet: "Sie vertritt darin die Ansicht, daß es bei der hohen Verschuldung der Stadt nicht sinnvoll sei, eine solche Investition vorzunehmen. Außerdem wird kritisiert, daß nur ein einziges Unternehmen mit der Gesamtplanung beauftragt worden sei und gleichzeitig ein Wort bei der Finanzierung und Bauabwicklung mitreden könne. Der Wettbewerb bleibe dadurch völlig auf der Strecke. Die SPD bezweifelt, ob es überhaupt möglich sei, einen erhöhten Eintrittspreis in Cloppenburg durchzusetzen und genügend Besucher ins Bad zu holen, um

122 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 4. 1988

123 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 4. 1988

das Finanzierungsmodell erfolgreich abwickeln zu können. Kritik richtet die SPD in ihrer Presseerklärung an die Adresse der CDU. Sie wirft ihr vor, zu 'willfährigen Ja-Sagern des Stadtdirektors' geworden zu sein. Sie habe sich 'eigenständiges Denken abgewöhnt und mache kritische Stimmen in ihren eigenen Reihen mundtot'. Die CDU wird von der SPD aufgefordert, 'auf die Linie der Sozialdemokraten umzuschwenken und den Plänen des Stadtdirektors eine Abfuhr zu erteilen'.¹²⁴ Auch für die Grünen war die Erhöhung der Eintrittspreise der Hauptkritikpunkt. "Stadtdirektor (...) stellte noch einmal klar heraus, daß ohne eine Erhöhung der Eintrittspreise und damit verbundene höhere Einnahmen eine Finanzierung der Maßnahme nicht sichergestellt sei. Denn wenn man die Finanzierung nicht an höhere Eintrittspreise binde, führe diese zwangsläufig zu einem höheren Zuschußbedarf und einer höheren Kreditaufnahme." Die CDU schlägt vor, "die Frage der Eintrittspreise in einer Kommission¹²⁵ zu behandeln. Im übrigen plädierte er (CDU-Ratsherr) für die Weiterverfolgung der Planungen, da das Hallenfreibad einen wesentlichen Bestandteil der städtischen Infrastruktur darstelle."¹²⁶ In der Ratssitzung am 2. 11. 1988 fehlten einige Mitglieder der SPD und der Grünen, so daß der Umbau nur 5 Gegenstimmen bekam. Damit war der Konflikt um den Umbau zunächst abgeschlossen.

Zwei Jahre später ist der Umbau noch einmal Thema bei den Haushaltsplanberatungen. "Bei den Kosten der Sanierung und des Umbaus des Hallenfreibades sind wir mittlerweile bei 3,7 Mill. angelangt, gegenüber 2,1 Mill. im ordentlichen Haushalt, und niemand scheint genau zu wissen, was noch alles auf uns zukommen wird."¹²⁷ Die SPD scheiterte allerdings mit ihrem Antrag: "Im Bereich Hallenfreibad werden die begonnenen Umbau- und Sanierungsmaßnahmen beendet. Der Einbau einer Sauna wird so lange zurückgestellt, bis eine Kostenermittlung Aufschluß über die notwendigen Mittel für die Maßnahme gibt."¹²⁸

Die Kontroversen um die Eintrittspreise des Hallenfreibades sind dann eine Fortführung des Konfliktes.

124 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 9. 1988

125 Wenn es unangenehm wird, soll eine Kommission gebildet werden.

126 Protokoll vom Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 26.9.1988

127 Haushaltsrede SPD, Rat am 2. 7. 1990

128 Protokoll, Rat vom 2. 7. 1990

4.3.1.6 Schule - 31,14% und 26,78%

Obwohl das Konfliktpotential über dem Durchschnitt liegt (vgl. Tab. 1), sind die absoluten Zahlen mit Gegenstimmen nicht hoch (19 und 15). Der höhere Anteil aus der ersten Periode war wohl durch die intensiveren Haushaltsplanberatungen bedingt. In der ersten Periode gab es ausführliche Schulbereisungen, alle defekten Stühle, eingerissenen Gardinen, verkratzten Tafeln, fehlende Toiletten-Papierhalter, verschmierten Wände usw. wurden ausgiebig begutachtet. Hier konnten sich die Ratsmitglieder aus, hier war das Urteil eines jeden gefordert. Die Besichtigungen und anschließenden Haushaltsplanberatungen erstreckten sich meist über zwei Nachmittage. In der zweiten Periode wurde zwar auch noch über "Kleinigkeiten" gestritten, da die Bereisungen aber abnahmen, fehlte die persönliche Kenntnis und dementsprechend das persönliche Engagement z.B. für den Neuanstrich einer Klasse.

1981-86	1986-91	Inhalte
12	4	Haushalt
1		überdachte Pausenhalle einer Grundschule
1		Einrichtung eines Schulkindergartens/Standort
1		Zusammenlegung der Gymnasien
1		Rückübertragung der Schulträgerschaft
1		Anschluß einer Grundschule an Kabelfernsehnnetz
1		Einführung zweiter freier Samstage
	1	Benutzung Kinderheimturnhalle durch Grundschule
	5	Erneuerung Pausenhof Wallschule
	1	Änderung Schulbezirksgrenzen
	2	Schulversuch Ganztagsbetreuung

Die Einrichtung eines Schulkindergartens war nicht strittig. Die Gegenstimmen begründeten sich aus der Anbindung an die Grundschule. Aus Platzgründen wurde der Schulkindergarten in der evangelischen Grundschule untergebracht, organisatorisch aber der einzigen Gemeinschaftsgrundschule angegliedert, d.h. die Lehrkräfte gehörten nicht zu der Schule, in der sie arbeiteten. Warum solch eine Lösung? Es geht um die Größenordnung der jeweiligen Schule (Auswirkung auf das Einkommen und die Stellung des Rektors). Der Rektor der Gemeinschaftsgrundschule (gleichzeitig Chorleiter des Cloppenburgers Kinderchores) bekam also den Schulkindergarten, obwohl es in seiner Schule keine Räume dafür gab. Inzwischen hat sich die Situation geändert.

Aufgrund der hohen Aussiedlerzahlen "platzt" die evangelische Grundschule "aus allen Nähten", und der Schulausschuß beschloß einstimmig, den Schulkindergarten in seine "Mutterschule" zu verlegen: "Zum Schuljahresbeginn 1990/91 wird der Schulkindergarten im Gebäude der Wallschule untergebracht. Die erforderlichen baulichen Maßnahmen werden durchgeführt und nach Möglichkeit aus den veranschlagten Mitteln für 'Unvorhergesehenes' finanziert."¹²⁹

Bei der Zusammenlegung zweier Gymnasien gab der Landkreis (Schulträger) "der Stadt Cloppenburg Gelegenheit, zu der beabsichtigten organisatorischen Zusammenlegung der beiden Gymnasien Stellung zu nehmen" (Vorlage 1371). Das Abstimmungsergebnis von 6 : 4 für die Zusammenlegung¹³⁰ macht den Konflikt deutlich. Von Eltern, Lehrern und Schülern gab es unterschiedliche Stellungnahmen zu dem Thema. "Die Elternvertretung und die Schülervvertretung (die Sitzplätze im Rathaussaal waren vorwiegend mit Schülern des Gymnasiums II besetzt, die in dieser Sitzung ein Beispiel für lebendige Demokratie bekamen) waren der Ansicht, daß es besser sei, wenn das Gymnasium II erhalten bleibe. Es habe sich trotz aller Unkenrufe zu einer Lehranstalt entwickelt, in der durch die geringen Klassenfrequenzen eine bessere Wissensvermittlung möglich gewesen sei, die dann auch eine entsprechende Leistungssteigerung zur Folge hatte. Auch elf Lehrkräfte des Gymnasiums II hatten sich auf den gleichen Standpunkt gestellt. Dieser positiven Darstellung über die Arbeit des Gymnasiums II stand aber die klare Stellungnahme von 13 Lehrkräften der betroffenen Schule gegenüber, die ganz anders lautete. Sie bezweifeln, daß das Gymnasium überhaupt noch eine Überlebenschance habe. Es könne sich aus eigener Kraft nicht erhalten. Eine Zusammenlegung würde zudem dazu beitragen, daß der 'Schulfrieden in Cloppenburg gesichert werde', denn dann würden auch die Reibungspunkte mit der Angebotsschule, der Liebfrauenschule, entfallen. Und das sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt mehr als wichtig."¹³¹ Die Verfechter für den Erhalt des Gymnasiums II im Ausschuß wollten die Vielfalt des Schulsystems in Cloppenburg erhalten. Ein CDU-Ratsherr meinte jedoch resignierend: "Was soll das ganze Gerede über die Schulvielfalt eigentlich? Wenn schon der Kapitän (gemeint ist der Oberstudiendirektor ..., der Schulleiter

129 Schulausschuß vom 20. 6. 1990

130 Schulausschuß vom 18. 10. 1983

131 Münsterländische Tageszeitung vom 20. 10. 1983

in Friesoythe werden soll) von Bord geht, dann scheint es doch keine Rettung mehr zu geben. Und dieser Tatsache müssen wir klar ins Auge sehen."¹³²

Bei der Rückübertragung der Schulträgerschaft vom Landkreis auf die Gemeinde gab es klare Fronten zwischen CDU auf der einen und SPD, Grünen und FDP auf der anderen Seite. Die Ablehnung wird hauptsächlich mit ungeklärten Finanzierungsfragen begründet. Da als Folge der Rückübertragung neue Realschulen in Nachbargemeinden eingerichtet werden könnten, wird nach Meinung der Opposition die Cloppenburg Realschule Einbußen erleiden. Die SPD befürchtet, "daß der Schuletat in Zukunft Manövriermasse für Deckungslücken kommunaler Haushalte sein wird".¹³³ Die Grünen interpretieren die Rückübertragung als "kurzsichtige Kirchtumpolitik", und die FDP unterstellt der CDU "Parteiräson vor Interessen der Schüler". Die CDU bestreitet einen Zusammenhang zwischen Rückübertragung und neuen Realschulen in Emstek und Essen.¹³⁴ "Manchmal hat man den Eindruck, als ob die falsche Argumentation deshalb ständig wiederholt wird, weil es an anderen Argumenten gegen die Rückübertragung fehlt."¹³⁵ Auf die vorgetragenen anderen Argumente (die SPD trägt 7 Punkte vor) geht die CDU allerdings nicht ein.

Die Einführung eines zweiten freien Samstags wurde im Fachausschuß mit 11 Ja, 1 Nein (CDU) und 1 Enthaltung (Lehrervertreter) befürwortet,¹³⁶ der Verwaltungsausschuß lehnte aber mit 3 Ja und 6 Nein ab.¹³⁷ Inzwischen ist der zweite freie Samstag seit Jahren für alle allgemeinbildenden Schulen in Cloppenburg eingeführt. Manchmal ist die Zeit einfach "reif" für bestimmte Entwicklungen, ob man sich noch dagegen sträubt oder nicht. Ähnlich verhält es sich bei der Frage des Anschlusses an das Kabelfernsehnetz.

Ein Beispiel dafür, welche parlamentarischen Hürden einige Maßnahmen auch im Schulbereich nehmen mußten, war die Erneuerung des

132 Münsterländische Tageszeitung vom 20. 10. 1983

133 SPD Redebeitrag, Ratssitzung vom 1. 10. 1984

134 Inzwischen sind beide neuen Realschulen verwirklicht.

135 CDU Redebeitrag, Ratssitzung vom 1. 10. 1984

136 Schulausschuß vom 9. 9. 1986

137 Verwaltungsausschuß vom 1. 12. 1986

Pausenhofes der Wallschule. Nach langen Anlaufschwierigkeiten (die bestehende Asphaltfläche wurde von vielen Ratsherren als Fortschritt gegenüber der vorherigen Schotterfläche angesehen, die Eltern könnten nicht ständig etwas Neues wollen) erschien die Haushaltsposition "Erneuerung Pausenhof Wallschule" mit 60.000,- im Entwurf des Haushaltsplanes. In der Schulausschußsitzung vom 16.12.1986 (Tagesordnungspunkt Haushaltsplanberatung) gab es dazu drei Abstimmungen: 1. aus dem Haushalt 1987 wieder herausnehmen: 7 Ja, 7 Nein, 2. ins Investitionsprogramm 1988 aufnehmen: 5 Ja, 9 Nein, 3. Erneuerung doch im Haushalt 1987 aufnehmen: 5 Ja, 9 Nein. Ergebnis: "Die Erneuerung des Pausenhofes der Wallschule wird somit nicht in den Haushalt 1987 aufgenommen."¹³⁸ Der Ausschußvorsitzende begründet in der Haushaltsplanberatung des Verwaltungsausschusses die Streichung des Ansatzes damit, daß die Maßnahme 1987 nicht mehr kassenwirksam wird und somit der Haushalt nicht unnötig aufgebläht werden soll.¹³⁹ Ein Jahr später gab es im Fachausschuß die nächste Abstimmung zu diesem Thema. Für die Neugestaltung stimmten 10 Ratsmitglieder, 4 stimmten dagegen.¹⁴⁰ Am 7.9.1989 wurden dann zwei Bauabschnitte einstimmig beschlossen. Der Antrag eines CDU-Ratsherren, zu Beginn des folgenden Jahres die Maßnahme im Schulausschuß noch einmal zu beraten, erhielt eine Gegenstimme (Grüne).¹⁴¹ Am 20.6.1990 wurde dann der 2. Bauabschnitt einstimmig beschlossen und in den Sommerferien 1990 realisiert.

Die Änderung der Schulbezirksgrenzen mußte auf die Tagesordnung, weil durch die festgelegten Schulbezirksgrenzen der Grundschulen Kindergartenfreundschaften auseinandergerissen wurden. Es wurde beschlossen, daß sich die Grenzen in einem Wohngebiet überlappen können, so daß die Eltern zwischen zwei Grundschulen wählen können. Der Vertreter der Lehrerschaft stimmte dagegen, zwei (Ratsmitglied aus dem betroffenen Wohngebiet und Elternvertreter) enthielten sich der Stimme.

Die Einrichtung eines Schulversuches zur Ganztagsbetreuung erhielt im Fachausschuß 11 Ja-Stimmen und 1 Nein-Stimme. Die Gegnerin des Schulversuchs (eine Lehrerin) hat ihre Ablehnung ausführlich begründet,

138 Protokoll Schulausschuß vom 16.12.1986

139 Verwaltungsausschuß vom 26.1.1987

140 Schulausschuß vom 17.12.1987

141 Schulausschuß vom 7.9.1989

diese ist aber im Protokoll nicht zu finden. Wegen der Schnelligkeit des Verfahrens (Anmeldungen sollten schon abgegeben werden) wurde das Projekt im Verwaltungsausschuß mit 3 Ja, 3 Nein und 3 Enthaltungen zu Fall gebracht.¹⁴²

4.3.1.7 Soziales - 32,00% und 36,36%

Der Sozialbereich hat mit 34,18% den zweithöchsten Konfliktanteil aller Fachausschüsse. Bei welchen Themen gab es Auseinandersetzungen?

1981-86	1986-91	Inhalte
1		Mitspracherecht der Stadt im Kuratorium Krankenhaus
7	2	Obdachlosenunterkünfte
1		Zuschuß Caritas Sozialstation
1		Marktplatz als Wohnwagenplatz (Sinti und Roma)
1		Kosten der Herberge Emsstraße
2	7	Haushalt
1		Geschäftsordnung (Schluß der Debatte)
	2	Zuschuß Straffälligenhilfe
	2	Zuschuß AK Alkoholismus
	2	Zuschuß Kreuzbund
	1	Zuschuß Sanierung Kindergartendach
	5	Zuschuß Sozialer Briefkasten
	2	Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentl. Sicherheit und Ordnung
	1	Zuschuß Schuldnerberatung

Die Auseinandersetzung um die Obdachlosenunterkünfte durchzieht fast alle Haushaltsplanberatungen. Der erste Beschluß dazu war am 27.5.1982, der letzte im Verwaltungsausschuß am 3. 12. 1990. Die Stadt unterhält drei Obdachlosenunterkünfte. Davon waren zwei immer wieder Thema im Fachausschuß.

Das Hauptproblem der ersten Unterkunft (Sevelter Str.) war die Wasserversorgung. Mehrere Wohneinheiten mußten sich eine Wasserstelle (Brunnen mit Pumpe) in einem Waschhaus (Schuppen) teilen. Im Winter gab es zudem Probleme mit dem Frost. Nachdem die von der SPD beantragten Brunnenwasseruntersuchungen ergeben hatten, daß das Wasser nitratbelastet war, wurde die Frage des Wasseranschlusses immer

¹⁴² Verwaltungsausschuß vom 17. 7. 1989

dringender. Als die Opposition im Rahmen der Haushaltsplanberatungen 1982 einen Anschluß beantragte und er mit Mehrheit abgelehnt wurde, machte die Verwaltung im nächsten Jahr dann selbst den Vorschlag. Im Entwurf des Haushaltsplanes 1983 waren dafür 42.000,- eingeplant. Im Bau- und Verkehrsausschuß wurde der Antrag (CDU-Ratsherr) auf ersatzlose Streichung dieser Summe mit 6 Ja und 4 Nein¹⁴³ angenommen. Bei der Diskussion dieser Summe im Sozial- und Umweltausschuß stellten die Grünen den Antrag, 42.000,- für die Wasserversorgung zu belassen. Er wurde mit 4 Ja und 3 Nein angenommen. Wie ging es nun im Verwaltungsausschuß weiter? Nach dem Bericht über den Verlauf der Bau- und Verkehrsausschußsitzung heißt es dann: "Seitens der Verwaltung wird es nicht für erforderlich gehalten, Verbesserungsmaßnahmen durchzuführen, da es sich bei den Bewohnern dieser Unterkünfte nicht nur um vorübergehend Obdachlose handelt, sondern um Dauerbewohner, die sich nicht um andere Wohnungen bemühen. Die Vorsitzende des Sozial- und Umweltausschusses äußerte gegen die Streichung der Haushaltsmittel jedoch erhebliche Bedenken."¹⁴⁴ Ihr Antrag, "die ursprünglich im Entwurf eingesetzten Mittel von 42.000,- im Haushalt zu belassen", wurde mit 3 Ja und 6 Nein abgestimmt.¹⁴⁵ Im Laufe der Jahre verschlechterte sich die Situation zusehends, so daß am 10.8.1988 auf die ständigen Anträge nach einem Wasseranschluß hin beschlossen wurde: "Kein Anschluß an die Zentrale Wasserversorgung, da die Unterkunft abgerissen werden soll" (8 Ja, 1 Enthaltung)¹⁴⁶. Es passierte aber nichts. Mangels alternativer Standorte konnte die Unterkunft nicht abgerissen werden. So dauerte es noch bis zum 21. 11. 1989, bis ein Wasseranschluß dann endlich (einstimmig) im Fachausschuß beschlossen und auch im Verwaltungsausschuß¹⁴⁷ bestätigt wurde. Diesmal kam der Antrag (inzwischen 65.000,-) aus den Reihen der CDU.

Bei der zweiten Unterkunft (Emsstraße) war ihre Lage besonders problematisch. Sie befand sich abseits des Siedlungsgebietes, versteckt hinter einem Schrottplatz. Es gab zwar einen Wasseranschluß, aber feuchte und schimmelige Wände. Toiletten waren/sind außerhalb der Wohnung.

143 Bau- und Verkehrsausschuß vom 27. 11. 1983

144 Verwaltungsausschuß vom 23. 11. 1983

145 Verwaltungsausschuß vom 23. 11. 1983

146 Sozial- und Umweltausschuß vom 10. 8. 1988

147 Verwaltungsausschuß vom 4. 12. 1989

Die an dieser Unterkunft angeschlossene Herberge für durchreisende Nichtseßhafte wurde wegen ihres vergammelten Zustands nicht angenommen. Der Sozialdienst katholischer Männer hat in Eigeninitiative eine Übernachtungsmöglichkeit mit Beratungsstelle und Schlafplatz geschaffen, weil die Herberge der Stadt nicht mehr zumutbar war. Nachdem daher die Herberge auch aus Alibigründen nicht mehr benötigt wurde, wurde bei der Beratung des UA "Obdachlosenunterkünfte" von den Grünen angeregt, die Unterkunft an der Emsstraße endlich abzubauen.¹⁴⁸ In der Verwaltungsausschußsitzung wurden dazu zwei Anträge abgestimmt: Antrag Grüne: Abriß Emsstraße: 1 Ja, 2 Enth., 6 Nein, Antrag SPD: Abriß Emsstraße, sobald Sanierung der Sevelter Straße abgeschlossen ist: 1 Ja, 2 Enth., 6 Nein.¹⁴⁹ Schon ein Jahr zuvor verlief die Diskussion ähnlich konträr: Antrag Grüne: Unterkunft Emsstraße schließen und abreißen: 3 Ja, 6 Nein, Antrag SPD: 12.000,- im Haushalt für Mieten und Pachten (als Alternative zur Obdachlosenunterkunft) belassen: 3 Ja, 6 Nein.¹⁵⁰

Die leidige Diskussion um die Obdachlosenunterkünfte führte auch zu Geiztheiten zwischen den Fraktionen und der Verwaltung. Bei der Genehmigung der Niederschrift über die Sitzung des Sozial- und Umweltausschusses vom 16.10.1985 bemängelte der Ratsherr der Grünen, daß sein Beschlußvorschlag zum Thema Einrichtung einer Beratungsstelle für Nichtseßhafte "nicht korrekt protokolliert worden sei. Seiner Überzeugung nach habe er den Beschlußvorschlag dahingehend formuliert, daß Vertreter des Sozialdienstes kath. Männer und Frauen e.V. zu dieser Sitzung eingeladen werden sollten, um zu dem Sachverhalt weitere Auskünfte und Mitteilungen zu geben. Der städt. Oberrat (...) wies darauf hin, daß es ausschließlich Aufgabe der Verwaltung sei, Beschlüsse bzw. Beschlußvorschläge vorzubereiten.¹⁵¹ Nur in besonderen Ausnahmefällen, z.B. bei speziellen technischen Fragen, würden Außenstehende mit besonderer Fachkompetenz¹⁵² zu den Sitzungen hinzugezogen. Die Niederschrift wurde mit 10 Ja-Stimmen, bei einer Nein-Stimme und einer Enthaltung (wegen Nichtanwesenheit), genehmigt.¹⁵³ Bei einer späteren Sitzung des

148 Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß vom 14. 11. 1990

149 Verwaltungsausschuß vom 3. 12. 1990

150 Verwaltungsausschuß vom 9. 12. 1989

151 Verwaltung macht für sich die programmleitende Funktion geltend.

152 Verstärkung der Fachkompetenz der Verwaltung durch externe Experten

153 Sozial- und Umweltausschuß vom 12. 12. 1985

Fachausschusses wurde ein Vertreter der Nichtseßhaftenberatungsstelle auf Initiative der Verwaltung eingeladen.

Nicht nur durch Anträge in den Ausschüssen, sondern auch durch ihre Pressearbeit zum Thema Obdachlosenunterkünfte verunsicherten die Grünen die Mehrheitsfraktion. Aufgrund eines Zeitungsartikels erkundigte sich ein Beigeordneter im Verwaltungsausschuß, "ob in der nächsten Ratssitzung mit einer Diskussion über die Obdachlosenunterkünfte zu rechnen sei". Der Stadtdirektor "teilte hierzu mit, er habe dieses von den Grünen in die Presse getragene Thema bewußt nicht aufgegriffen, da er den Ausführungen der Grünen keine Bedeutung beimessen könne. Erforderlich zur Bewertung der Materie sei eine differenzierte Betrachtungsweise, die die Grünen nicht vorgenommen hätten. Ohne rechtliche und fachliche Informationen¹⁵⁴ müsse er ihnen die Urteilskompetenz absprechen. Bei geeigneter Gelegenheit könne er auf Fragen konkrete und interessante Antworten geben. Auch die Bild-Zeitung habe hier schon einen 'Skandal' gewittert, habe aber nach Kenntnisnahme des wahren Sachverhaltes von einem Bericht Abstand genommen."¹⁵⁵ Keiner hat gefragt, ob etwa nur unwahre Sachverhalte für die Bild-Zeitung interessant sind.

In der Sozial- und Umweltausschußsitzung am 9.2.1989 gab die Verwaltung einen Bericht über die Möglichkeiten für einen Ersatz der Sevelter Straße. Der Vorsitzende wies darauf hin, daß die Angelegenheit weiter akut bleibe. Die Verwaltung sei gefordert, Perspektiven zu entwickeln.¹⁵⁶ Ein Ratsherr (CDU) "bemerkte, daß der Wohnungsmarkt von der Verwaltung weiter beobachtet werden müsse und - sobald möglich - ein Gebäude anzumieten sei. Anschließend beantragte er 'Schluß der Aussprache' gem. § 7 (1) GeschO und Fortführung dieser im vertraulichen Teil. Dieser Antrag wurde mit 9 Ja und 3 Gegenstimmen angenommen."¹⁵⁷ Die Protokollierung der Debatte im vertraulichen Teil beträgt nur eine halbe Seite, auf der der Vortrag der Verwaltung wiedergegeben wurde. Dann: "Nach weiterer längerer Diskussion wurde der Antrag gestellt auf 'Schluß der Aussprache'.¹⁵⁸ Über diesen Antrag wurde nicht abgestimmt,

154 Der Stadtdirektor ist Volljurist, daher Allroundexperte.

155 Verwaltungsausschuß vom 16. 2. 1987

156 Die Verwaltung wird in eine programmleitende Funktion von den Politikern gedrängt. Die originäre Aufgabe der Politik wird an die Verwaltung delegiert.

157 Protokoll, Sozial- und Umweltausschuß vom 9. 2. 1989

158 Von der Aussprache selbst erscheint kein Wort im Protokoll.

weil keine Wortmeldung mehr vorlag."¹⁵⁹ In der folgenden Sitzung beschwerte sich die Vertreterin der Grünen, daß ihre Vorschläge (Renovierung der Obdachlosenunterkünfte oder Neubau) nicht im Protokoll erwähnt seien. "Über die weitere eingehende Aussprache sei nichts festgehalten worden."¹⁶⁰ Die stereotype Antwort auf solche Vorhaltungen war wie üblich, daß nur Beschlußprotokolle erstellt werden, auf Verlangen der Ratsherren jedoch bestimmte Aussagen protokolliert werden. Die Niederschrift wurde mit 10 Ja, 1 Nein und 1 Enthaltung (wegen Nichtanwesenheit) genehmigt.¹⁶¹

Unter dem Tagesordnungspunkt "Inanspruchnahme des Marktplatzes als Wohnwagenplatz" verbirgt sich der Konflikt um die kurzfristige Stellerlaubnis von Wohnwagen der Landfahrer (Sinti und Roma) und die Bereitstellung der auf dem Marktplatz vorhandenen Wasser- und Stromversorgung.

Drei Zuschußanträge (Straffälligenhilfe 400,-, Ak Alkoholismus 5.200,- und Kreuzbund 580,-) wurden zweimal kontrovers diskutiert. Nach der ersten Diskussion im Fachausschuß¹⁶² setzte der Verwaltungsausschuß sie am 8.9.1987 von der Tagesordnung ab zwecks Prüfung der Zuständigkeit des Landkreises. Am 8.12.1987 erfolgte dann eine erneute Beratung im Fachausschuß, da der Landkreis sich für nicht zuständig erklärte. Trotzdem gab es noch zu allen Anträgen Gegenstimmen.

Ähnlich schwer tat man sich bei der Finanzierungsfrage des Sozialen Briefkastens (Arbeitslosenprojekt für Jugendliche). Am 5.5.1988 erfolgten vier Abstimmungen, kein Beschlußvorschlag fand eine Mehrheit. Daraufhin der Verwaltungsausschuß: "Da der Sozial- und Umweltausschuß zu diesem Tagesordnungspunkt keine Beschlußempfehlung gefaßt habe, solle die Angelegenheit nochmals geprüft und im Fachausschuß vorgetragen werden." Der einstimmige Beschluß dazu lautete: "Die Verwaltung wird beauftragt, die Finanzierung des Projektes nochmals mit der Kirchengemeinde unter Berücksichtigung der Beratungsergebnisse im Fachausschuß neu zu verhandeln und im Fachausschuß vorzutragen."¹⁶³

159 Protokoll, Sozial- und Umweltausschuß vom 9. 2. 1989

160 Protokoll, Sozial- und Umweltausschuß vom 5. 7. 1989

161 Protokoll, Sozial- und Umweltausschuß vom 5. 7. 19889

162 Sozial- und Umweltausschuß vom 26. 8. 1987

163 Verwaltungsausschuß vom 30. 5. 1988

Der Antrag auf Zuschüsse für eine Schuldnerberatungsstelle (5.300,-) wurde abgelehnt (1 Gegenstimme/Grüne, 2 Enthaltungen/SPD), nicht aus inhaltlichen, sondern eher aus formalen Gründen (Zuständigkeit, kein neuer Zuschußtopf). Es kam häufiger vor, daß sich Mehrheitsfraktion und Minderheitsfraktionen nicht einigen konnten, weil sie unterschiedlich (inhaltlich/ formal) argumentierten, so z.B. auch bei den Ablehnungen der Anträge der Straffälligenhilfe und des Kreuzbundes.

Zum Schluß noch ein Konflikt um die Geschäftsordnung aus dem Sozial- und Umweltausschuß. Obwohl der Konflikt einmalig ist, ist er doch wiederum typisch für die Arbeit und Atmosphäre dieses Fachausschusses. Es ging um die Gewährung eines Zuschusses für die Umwandlung von Altenheimplätzen in Altenpflegeheimplätze (Vorlage 103/86). "Stadtdirektor (...) wies kurz auf die Gründe hin, die zur heutigen Sitzung geführt hätten. Die gemeinsame Sitzung des Verwaltungsausschusses und des Sozial- und Umweltausschusses am 1.9.1986 habe stattgefunden, da man es aus sozialen Gründen für notwendig gehalten habe. Die Ausschußmitglieder seien der gleichen Ansicht gewesen. Sodann trug Ratsherr (.../CDU) vor, daß es wichtig sei, für die älteren Mitbürger etwas Entscheidendes zu tun. Hier biete sich eine entsprechende gewichtige Möglichkeit. Er stellte folgende Anträge: a) Schluß der Aussprache gem. § 7 (1d) GeschO, b) Bestätigung des Beschlusses vom 1.9.1986 bzw. der Beschlußempfehlung der Verwaltungsvorlage Nr. 103/86. Die Vorsitzende, (...), gab bekannt, daß lediglich noch eine Wortmeldung des Ratsherrn (.../Grüne) vorliege. Ratsherr (.../Grüne) erhielt das Wort und sprach sich gegen den gestellten Geschäftsordnungsantrag aus. Es wurde über den Geschäftsordnungsantrag von Ratsherren (.../CDU) abgestimmt, der mit 6 Ja-Stimmen und 2 Gegenstimmen angenommen wurde. Die Vorsitzende, (...), erklärte damit den Schluß der Aussprache und erklärte, daß über den Antrag auf Fortführung der Aussprache nicht abgestimmt werden müsse. Sodann ließ Ratsherrin (.../Vorsitzende) über den 2. Antrag des Ratsherrn (.../CDU) bzw. die Beschlußempfehlung der Vorlage 103/86 abstimmen. Vor der Abstimmung erklärte Ratsherr (.../Grüne), daran nicht teilnehmen zu wollen. Er verließ seinen Platz und begab sich in den Zuhörerraum. Abstimmungsergebnis: 6 Ja-Stimmen, 1 Stimmenthaltung."¹⁶⁴

164 Sozial- und Umweltausschuß vom 15. 10. 1986

4.3.1.8 Markt - 18,18% und 35,89%

Bei der Analyse der Gegenstimmen ist zu bedenken, daß die absolute Zahl nur 20 (in 10 Jahren!) beträgt.

1981-86	1986-91	Inhalte
3	2	Einrichtung eines Wochenmarktes in der Innenstadt
1		Essen beim Empfang des Mariä-Geburtsmarktes
2	2	Haushalt
	1	Anbau Herdbuchgesellschaft
	1	Marktverlauf Cloppenburger Krammärkte
	6	Verpachtung eines Wirtschaftsbetriebes in der Markthalle
	1	Rote Schule (Ideenwettbewerb)
	1	Weinzelt auf dem City Fest

Der Hauptkonflikt (Wochenmarkt in der Innenstadt) wurde schon bei der Beschreibung des Ausschusses dargelegt. Bei Haushaltsentscheidungen ging es meist um die Ausstattung der Markthalle (Heizungssystem, Tanzboden ...). Bei der Entscheidung über die Verpachtung von Wirtschaftsbetrieben (Wurststand, Getränkeausschank) wurde es lebhafter. Welcher ortsansässige Fleischer konnte die meisten Stimmen für sich verbuchen? Die Abstimmungen waren manchmal äußerst knapp.¹⁶⁵ Diese interessanten Entscheidungen fielen natürlich nur im vertraulichen Teil.

Die Konflikte um den Anbau der Herdbuchgesellschaft (Viehzuchtverband) an die Markthalle sind aus heutiger Sicht nur zu berechtigt gewesen. Die Herdbuchgesellschaft hatte auf dem Marktplatz ihre Zentrale (Büro) und wollte in unmittelbarer Nähe eine Unterbringungsmöglichkeit (Stall) für ihre Auktionen haben. Die Aufenthaltsdauer des Viehs (Rinder) sollte maximal 1-2 Tage betragen. Die Stadt - mit ihrer Tradition als Viehhandelszentrum - erklärte sich also bereit, auf ihrem Marktplatz im Zentrum der Stadt einen großen Viehstall zu bauen bzw. bauen zu lassen. Die Emissionsprobleme (Verkehr, Geruch) und die Versiegelung des Marktbereiches durch ein zusätzliches Gebäude mußten zugunsten der Marktattraktivität in Kauf genommen werden. Inzwischen hat die Herdbuchgesellschaft ihre Zentrale auf dem Marktplatz aufgelöst, in ihren Räumen befindet sich heute das niedrigschwellige Angebot der Drogenberatung. Aber der Stallneubau ist nicht so schnell zu beseitigen, obwohl

¹⁶⁵ vgl. Kap. 3.3.5.7

die Begründung für den Standort nicht mehr gilt. Die Herdbuchgesellschaft will an der Stelle sogar noch erweitern (Folgebeschluß). Zur Zeit wird der Stallbau erweitert, es mußten dafür sogar hochstämmige Linden geopfert werden.

4.3.1.9 Umwelt - 22,22% und 54,16%

Der Prozentanteil der Gegenstimmen ist im Umweltbereich mit durchschnittlich 38,19% am höchsten, absolut sind es allerdings nur 15 Beschlüsse.

1981-86	1986-91	Inhalte
1	1	Erlaß einer Gülleverordnung
1		Baumschutzsatzung
	3	Vorstellung Umweltbericht
	4	Haushalt
	3	Tropenholzverzicht
	1	Öffentlichkeitsarbeit
	1	Aktion Babybaumwald

Die Konflikte in diesem Ausschuß gehen fast alle auf parlamentarische Initiativen zurück (vgl. auch Exkurs). Die vier wichtigsten sollen hier vorgestellt werden:

1. Erlaß einer Gülleverordnung (vgl. Exkurs Nr. 24):

Im Jahre 1983 scheiterte eine Initiative an der angeblichen Zuständigkeit des Landkreises. Es wurde beschlossen (5 Ja, 3 Nein), die Beratung über den Erlaß einer Gülleverordnung zunächst zurückzustellen. "Es soll abgewartet werden, ob der Landkreis als zuständige Behörde eine Gülleverordnung erläßt."¹⁶⁶ In der Sitzung hielt der Leiter des Ordnungsamtes (ein Umweltamt gab es zu der Zeit noch nicht) das Problem für nicht akut, "da man in Zusammenarbeit mit den Landwirten in letzter Zeit immer Lösungen gefunden habe, die die Geruchsbelästigungen der Bevölkerung möglichst gering halten".¹⁶⁷

¹⁶⁶ Sozial- und Umweltausschuß vom 18. 8. 1983

¹⁶⁷ Sozial- und Umweltausschuß vom 18. 8. 1983

Im Jahre 1988 wurde der Antrag auf Erlass einer Gülleverordnung erneut auf die Tagesordnung gebracht (vgl. Exkurs Nr. 24). Im Vorfeld des Beschlusses gab es eine öffentliche Auseinandersetzung zwischen SPD und Grünen um die Urheberschaft dieses Antrages. "Am 12.5.1988 berichtete die Münsterländische Tageszeitung über eine Gülleverordnung, die seitens der SPD zur nächsten Ratssitzung der Cloppenburg Vertretungskörperschaft eingebracht werden solle. In dem Bericht stellt die SPD fest, daß sie als erste Gruppierung diesen Gedanken vorgebracht habe und die Grünen jetzt versuchten, ihr den Rang abzulaufen."¹⁶⁸ In einem Leserbrief wiesen die Grünen den SPD-Vorwurf als Verleumdung zurück. "Richtig ist vielmehr, daß der Fraktionssprecher der Grünen (...) den Pressesprecher der SPD-Fraktion (...) am 19. April darüber in Kenntnis setzte, daß die Grünen einen Antrag auf Erlass einer Gülleverordnung zur nächsten Ratssitzung einbringen würden. Die SPD hatte somit vom bevorstehenden Antrag (eingebracht 4. Mai 1988) unserer Fraktion Kenntnis, als sie sich auf einer Ortsvereinssitzung am 21. April erstmalig mit der gleichen Thematik befaßte."¹⁶⁹ Der für die Ratssitzung eingebrachte Entwurf einer "Verordnung zur Vermeidung von gesundheitsgefährdenden Geruchsbelästigungen beim Ausbringen von Flüssigmist in der Stadt Cloppenburg" ist mit der Vorlage 107/88 (2 Mustersatzungen, kein Beschlußvorschlag) am 30.5.1988 im Verwaltungsausschuß diskutiert worden. Dort wurde sie einstimmig an die Dienstbesprechung mit den Gemeindedirektoren und dem Kreislandvolkverband weitergeleitet. Inhaltlich sollte sich zunächst der Sozial- und Umweltausschuß mit dieser Angelegenheit beschäftigen. In der Ratssitzung am 13.6.1988 begründeten die Grünen den Sinn solch einer Verordnung, hielten aber die Absprache mit dem Kreislandvolkverband für verfehlt, da sich deren Vorsitzender durch Presseäußerungen "als ernstzunehmender Gesprächspartner verabschiedet habe".¹⁷⁰ Die SPD unterstützte den Vorschlag des Verwaltungsausschusses. Sie forderte, daß "die Beratung nicht in einer der nächsten, sondern in der nächsten Ratssitzung erfolgen solle".¹⁷¹ Ein CDU-Ratsherr (Landwirt) beklagte "die fehlende Auseinandersetzung mit der tatsächlichen Sachlage. Die jetztige Behandlung des Themas im Rat stelle

168 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 5. 1988

169 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 5. 1988

170 Protokoll, Rat 13. 6. 1988

171 Protokoll, Rat 13. 6. 1988

lediglich eine Effekthascherei dar."¹⁷² Gegen die drei Stimmen der Grünen wurde dann der Beschluß des Verwaltungsausschusses bestätigt mit der Ergänzung: "Nach Durchführung der Dienstbesprechung erfolgt eine Beratung in dem zuständigen Sozial- und Umweltausschuß. Sofern bis zum Herbst keine Regelung mit den anderen Städten und Gemeinden im Landkreis erfolgt, wird seitens der Stadt Cloppenburg eine eigenständige Verordnung erlassen." Der Antrag der Grünen auf Behandlung dieses Themas in der nächsten Sitzung des Sozial- und Umweltausschusses mit dem Ziel, über den Verwaltungsausschuß einen Beschluß in der folgenden Ratssitzung zu fassen, wurde mit 3 Ja und 30 Gegenstimmen abgelehnt.¹⁷³ In der Ratssitzung am 2. 11. 1988 fragen die Grünen (Anfrage) nach den Ergebnissen der stattgefundenen Gespräche. "Die Anfrage beantwortete der Stadtdirektor dahingehend, daß zwischenzeitlich Gespräche mit dem Kreislandvolkverband stattgefunden haben. Diese Gesprächsergebnisse seien in eine Sitzungsvorlage eingeflossen, die dem Sozial- und Umweltausschuß in der nächsten Sitzung zur Beratung vorgelegt werden."¹⁷⁴

"Weil der Landkreis Cloppenburg keine Notwendigkeit sieht, eine flächen-deckende Verordnung für den gesamten Landkreis zu erlassen"¹⁷⁵, legte die Verwaltung einen eigenen Entwurf vor mit dem harmloser klingenden Titel "Verordnung der Stadt Cloppenburg gegen Geruchsbelästigungen durch Ausbringen von Flüssig- und Festmist". Das Wort "gesundheitsgefährdend" (Vorlage 107/88) kommt jetzt nicht mehr vor. Der Verwaltungsentwurf wurde mit einer kurzen Ergänzung (Kälber erzeugen auch Flüssigmist)¹⁷⁶ mit einer Gegenstimme (Grüne) und einer Enthaltung (SPD/ein SPD-Mitglied fehlte) angenommen. Die mit dem Landvolk abgestimmte Verordnung sollte aber nach den Worten des Ausschußvorsitzenden (CDU) nicht zu einer Verurteilung eines ganzen Berufsstandes (Landwirte) führen. "Mit der Verordnung sollten nur diejenigen in ihre Schranken gerufen werden, die nicht bereit seien, Rücksicht zu üben. Ihnen müßten Konsequenzen angedroht werden, wenn

172 Protokoll, Rat 13. 6. 1988

173 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 6. 1988: Bericht über die "Stinkverordnung im Widerstreit der Meinungen"

174 Protokoll, Rat vom 2. 11. 1988

175 Vorlage 199/88

176 Sozial- und Umweltausschuß vom 22. 11. 1988

sie nicht bereit seien, sich entsprechend der Verordnung zu verhalten."¹⁷⁷ Die Argumentation macht deutlich, wie durch die Mehrheitsfraktion die Umweltprobleme nicht als Strukturprobleme der Massentierhaltung interpretiert werden, sondern als Problem der "schwarzen Schafe".

In der Ratssitzung am 27.2.1989 gab es dann "scharfe Kontroversen um die Verordnung zum Güllefahren".¹⁷⁸ Gegen die Stimmen der Opposition (SPD und Grüne) wurde die mit dem Landvolk abgestimmte Verordnung erlassen. "Die Grünen sprachen von einem 'reinen Propaganda-Papier', das Aktivitäten im Umweltschutz vortäuschen solle. Die CDU verteidigte die Verordnung, die das Güllefahren an Samstagen sowie an Sonn- und Feiertagen untersagt. Den 'fünf Prozent' der Landwirte, die gegen das Gebot der Rücksichtnahme verstießen, würden damit Konsequenzen angedroht, meinte Rats Herr (.../CDU). Über einen Änderungsantrag der SPD wurde angesichts der deutlichen Mehrheit für den vorliegenden Entwurf nicht mehr abgestimmt."¹⁷⁹ Zwischenzeitlich sind die von den Grünen geforderten Maßnahmen ("Das Gebot des Unterpflügens der Gülle fällt weg. Dabei ist gerade die nicht untergepflügte Gülle die Ursache des Gestanks".¹⁸⁰) längst durch Landesverordnungen vorgeschrieben. Auch die von den Grünen beklagte Verdrängung der Diskussion über die Gesundheitsgefährdung ("Rats Herrin (.../Grüne) stellte heraus, daß unter dem Aspekt der Vermeidung der Geruchsbelästigung und der Gesundheitsbelastung die Ausnahmeregelung schärfer zu fassen sei."¹⁸¹) hat sich inzwischen durch die Publikation wissenschaftlicher Erkenntnisse als notwendig erwiesen.

2. Erlaß einer Baumschutzsatzung (vgl. Exkurs Nr. 5)

Die Baumschutzsatzung hat eine lange Anlaufzeit gehabt, ehe sie beraten wurde. Die FDP machte den Anfang¹⁸². Nachdem die Verwaltung auf den FDP-Antrag überhaupt nicht reagiert hatte, fragte der einzige FDP-Vertreter im Rat: "Warum wurde sie (Satzung zum Schutz der Bäume) im

177 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 11. 1988

178 Münsterländische Tageszeitung vom 1. 3. 1989

179 Münsterländische Tageszeitung vom 1. 3. 1989

180 Redebeitrag der Grünen im Rat, 27. 2. 1989

181 Protokoll, Rat vom 27. 2. 1989

182 Münsterländische Tageszeitung vom 8. 12. 1981

Fachausschuß nicht beraten? - Der Stadtdirektor beantwortete diese Frage dahingehend, daß wichtigere Entscheidungen eine Behandlung dieses Punktes verhindert hätten."¹⁸³ Am 17.1.1982 beantragten dann die Grünen, für den Bereich Cloppenburg eine Baumschutzsatzung zu verabschieden und dies auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen. Am 15.5.1982 wurde der Antrag wiederholt und ein Entwurf zur "Hilfe für Verwaltung und Diskussion"¹⁸⁴ beigefügt. Auf der Tagesordnung der Sitzung am 27.5.1982 erscheint der Tagesordnungspunkt nicht. Am 30.7.1982 dann ein erneuter Antrag für eine Baumschutzsatzung zur Tagesordnung der nächsten Sitzung. Auf der Sitzung am 9.9.1982 erscheint der Tagesordnungspunkt wieder nicht. "Ratsherr (.../Grüne) bat darum, die von der Fraktion der Grünen vorgelegten Beratungspunkte, besonders den Punkt 'Tieffliegerlärm' auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Sozial- und Umweltausschusses mit aufzunehmen."¹⁸⁵ Die nächste Sitzung am 25.11.1982 enthielt dann die Tagesordnungspunkte: Haushaltsplanberatung und Verschiedenes. Außer der Baumschutzsatzung hatten die Grünen noch weitere Beratungspunkte beantragt (u.a. Herbizideinsatz an Wegrändern, Erweiterung der Kläranlage, Giftmüllsammlung, Fluglärm, Bericht über die Mülldeponie), die nicht auf der Tagesordnung erschienen. Auch die SPD sah in Umweltfragen die Notwendigkeit von mehr Beratung. "Aus der Mitte des Ausschusses wurde vorgetragen, daß man bald wieder eine weitere Sitzung einberufen solle. Hierzu erklärte die Ausschußvorsitzende (SPD) abschließend, daß sie aufgrund eines Gesprächs mit dem Stadtdirektor davon ausgehe, daß die nächste Sitzung des Ausschusses noch im Dezember diesen Jahres einberufen werde."¹⁸⁶ Die nächste Sitzung fand dann am 10.5.1983 (!) statt. In Schreiben vom 28.2.1983 und vom 24.4.1983 beantragten die Grünen abermals die Beratung der Baumschutzsatzung. Sie erschien allerdings wieder nicht auf der Tagesordnung. Erst in der Sitzung am 18.8.1983 wurde sie (nach einer Beantragungsdauer von mehr als 1,5 Jahren) beraten. Statt einer Baumschutzsatzung wurde dort auf Antrag der SPD beschlossen (7 Ja, 1 Enthaltung), Architekten bei der Durchführung von Bauvorhaben für Leistungen

183 Protokoll, Rat vom 22. 6. 1982

184 Schreiben der Fraktion Die Grünen vom 15. 5. 1982

185 Sozial- und Umweltausschuß vom 9. 9. 1982

186 Sozial- und Umweltausschuß vom 25. 11. 1982

des Baumschutzes zu loben.¹⁸⁷ Da das aber immer noch kein Beschluß zur Baumschutzsatzung war, brachten die Grünen ihren Antrag erneut in den Ausschuß.¹⁸⁸ Die Gegner einer Baumschutzsatzung fürchteten um die individuelle Freiheit. Es wurde das Schreckgespenst heraufbeschworen, daß am Vorabend des Inkrafttretens einer Baumschutzsatzung alle privaten Bäume vorsorglich gefällt würden. So stimmten dann nur die Grünen für eine Baumschutzsatzung.¹⁸⁹

3. Aktion Babybaumwald (vgl. Exkurs Nr. 38)

Diese umweltpolitische Initiative ist von der CDU eingebracht worden. Da die Grünen ständig das Thema Baumschutz zur Sprache brachten, wollte die CDU dem eine Aktion der Tat entgegensetzen. Bäume pflanzen ist schließlich produktiver und effektiver als z.B. Baumschutzsatzungen. Dagegen hatten auch die Grünen nichts einzuwenden, und die Maßnahme (bei Geburt eines Kindes einen Baum pflanzen oder stiften) wurde einstimmig in den Haushalt (15.000,-) aufgenommen. Wie und v.a. wo die Maßnahme durchgeführt werden sollte, konnte jedoch nie geklärt werden. Da die Durchführung sich nicht konkret abzeichnete, wurde die Maßnahme wieder aus dem Haushalt herausgenommen, um dann als Geste des guten Willens beim nächsten Haushalt wieder eingesetzt zu werden. Zwei Jahre nach Einbringen der Initiative war man noch nicht viel weiter gekommen. "Vom Ausschuß wurde diese Aktion sehr konträr aufgefaßt. Nachteilig sei der fehlende subjektive Bezug. Nach Auffassung von (.../SPD) können sich die Eltern und die Kinder mit einem Baum, der womöglich als Straßenbegleitgrün aufgestellt wurde, nicht identifizieren. Außerdem sollte die Aktion 'Babybaumwald' nicht im Zusammenhang mit den Anpflanzungen im Bereich des Cloppenburger Esches gesehen werden. Es müßten zusammenhängende Flächen gefunden werden, die auch als Waldflächen geeignet sind. Im Gegensatz hierzu wurde vom Vorsitzenden, (.../CDU), diese Aktion begrüßt. Vor Abstimmung verließen die Ratsherren (2 x CDU) die Sitzung." ¹⁹⁰ Die Vorlage 167/91 mit dem Beschlußvorschlag: "Die Aktion Babybaumwald soll in der gemäß Vorlage Nr. 167/91 beschriebenen Form durchgeführt werden" ist dann mit 3 Ja, 2 Nein

187 Sozial- und Umweltausschuß vom 18. 8. 1983

188 Münsterländische Tageszeitung vom 9. 9. 1983

189 Sozial- und Umweltausschuß vom 2. 5. 1985

190 Planungs- und Umweltausschuß vom 3. 9. 1991

und 2 Enthaltungen abgestimmt worden.¹⁹¹ Der Verwaltungsausschuß faßte allerdings keinen Beschluß mehr¹⁹² und stellte den Punkt zurück zur erneuten Beratung im Fachausschuß. Die Aktion "Babybaumwald" (von der Opposition als Etikettenschwindel bezeichnet) ist bis heute nicht realisiert worden.

4. Tropenholzverzicht (vgl. Exkurs Nr. 30 und 57)

Da der SPD-Antrag den Verzicht der "Verwendung von Tropenhölzern in öffentlichen Bauten" forderte, landete die Vorlage im Bau- und Verkehrsausschuß. Dort begründete der einzig anwesende SPD-Vertreter seinen Antrag als aktiven Beitrag zum Umweltschutz. Sein Beschlußvorschlag: "Bei städtischen Bauvorhaben und solchen Bauvorhaben, die durch die Stadt gefördert werden, sollen keine Tropenhölzer mehr verwendet werden" fand nur 2 Ja-Stimmen (SPD/Grüne) und 9 Nein-Stimmen. "Die Mehrheit des Ausschusses vertrat die Meinung, daß ein Boykott nicht zur Erhaltung des Tropenwaldes beitrage."¹⁹³ Damit war das Thema aber noch nicht erledigt. "Wir sind zutiefst erschrocken über die Oberflächlichkeit, mit der der Bau- und Verkehrsausschuß kürzlich den Antrag auf Verzicht tropischer Hölzer im Bereich der städtischen Bauten und Einrichtungen vom Tisch gewischt hat. Für uns Anlaß, ihn heute erneut vorzulegen."¹⁹⁴ In einer ausführlichen Begründung plädieren die Grünen für den Verzicht auf Tropenholz als "öffentliche Signalwirkung". Die CDU begründet ihre Ablehnung mit einer Stellungnahme der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und von zahlreichen anderen Organisationen, die an der Wirkung des Boykotts Zweifel haben. Durch verschiedene Maßnahmen "ließe sich der tropische Regenwald dauerhaft nutzen, ohne zerstört zu werden. Und wenn die Industrieländer tropische Hölzer einführen, die walderhaltend nach forstwirtschaftlichen Prinzipien geerntet werden, wird damit Entwicklungshilfe geleistet."¹⁹⁵ Aus dieser Erkenntnis formulierte die CDU dann ihren Antrag: "Die Stadt Cloppenburg unterstützt die Bitte des Deutschen Städtetages an die Bundesregierung, im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik und in sonstiger geeigneter Weise auf die Entwicklung

191 Planungs- und Umweltausschuß vom 3. 9. 1991

192 Verwaltungsausschuß vom 16. 9. 1991

193 Bau- und Verkehrsausschuß vom 6. 4. 1989

194 Redebeitrag der Grünen, Rat 24. 4. 1989

195 Redebeitrag der CDU, Rat 24. 4. 1989

ökologisch vertretbarer Prinzipien der Forst- und Landwirtschaft in tropischen Ländern zu dringen", der mit 25 Ja- und 6 Nein-Stimmen (SPD/Grüne) angenommen wurde.¹⁹⁶

Fast ein Jahr später mußte sich der Planungs- und Umweltausschuß mit dem Thema beschäftigen. Die deutsche Pfadfinderschaft St. Georg, Stamm Christophorus Cloppenburg, hatte nämlich den Antrag gestellt: "Der Rat der Stadt Cloppenburg möge beschließen, ab sofort den Verbrauch von tropischen Hölzern im kommunalen Bereich völlig einzustellen. Die Bürger und Bürgerinnen der Stadt werden auf diesen Verzicht hingewiesen." Um die Pfadfinderschaft nicht zu verärgern (sie beschwerte sich, warum ihr Antrag so lange nicht behandelt wurde), wurde eine neue Vorlage (261/90) erstellt, in der es mehrere Beschlußalternativen gab. "In Anbetracht der Diskussion und teilweise divergierenden Darstellungen in Presse und Fachliteratur gibt die Verwaltung drei Beschlußempfehlungen vor, die in den Entscheidungsgremien zu diskutieren sind":¹⁹⁷ a) Bekräftigung des Ratsbeschlusses vom 24.4.1989, b) wie a) mit dem Zusatz: Auf die Verwendung von tropischen Hölzern wird grundsätzlich verzichtet (Ausnahmen sind möglich), und c) Aufhebung von a) mit dem Zusatz: Auf die Verwendung von tropischen Hölzern wird verzichtet (ohne Ausnahmen). Es gab drei Abstimmungen: ein CDU-Ratsherr beantragt a): 5 Ja, 3 Nein, 1 Enthaltung; ein anderer CDU-Ratsherr beantragt b): 3 Ja, 5 Nein, 1 Enthaltung; Grüner beantragt c): 2 Ja, 1 Enthaltung, 6 Nein.¹⁹⁸ Der Antrag, den Beschluß im Rat zu fassen (vergleichbar mit dem Beschluß vom 24.4.89), wurde vom Verwaltungsausschuß abgelehnt.¹⁹⁹ Dieser Beschluß endete also, anders als der erste Antrag zum Tropenholzverzicht, im Verwaltungsausschuß. Das Ergebnis der Diskussion im Planungs- und Umweltausschuß und im Verwaltungsausschuß wurde in der Lokalpresse so betitelt: "Stadt Cloppenburg verzichtet auf Verwendung von Tropenholz".²⁰⁰ Diese Überschrift hielten die Grünen für irreführend und reagierten mit einem Leserbrief: "Die Pfadfinderschaft St. Georg, die diesen Antrag erneut an den Rat gestellt hatte (nach erfolglosen gleichlautenden Anträgen von Grünen und SPD), dürfte sich zu früh gefreut haben.

196 Rat vom 24. 4. 1989

197 Vorlage 261/90

198 Planungs- und Umweltausschuß vom 18. 12. 1990

199 Verwaltungsausschuß vom 7. 1. 1991

200 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 1. 1991

Leider. Denn der Verwaltungsausschuß mit seiner rabenschwarzen Mehrheit hat gerade das nicht beschlossen. (...) Tatsächlich wurde dann der inhaltsleere und folgenlose Ratsbeschuß vom 24.4.1989 bekräftigt (Inhalt: Die Bundesregierung möge doch bitteschön was tun ...) und der Satz formuliert: 'Auf die Verwendung von Tropenholz wird grundsätzlich verzichtet'. Was grundsätzlich so zu verstehen ist, daß Gehölze aus den sterbenden Regenwäldern selbstverständlich weiterhin verwendet werden, wenn es die Lage (besser: das eigene Interesse) erfordert. Grundsätzlich heißt eben nicht generell, und Ausnahmen bestätigen die grundsätzliche Regel."²⁰¹

4.3.1.10 Verwaltungsausschuß - 11,76% und 9,18%

Mit insgesamt 10,47% hat der Verwaltungsausschuß die geringsten Gegenstimmen. Dies ist zum einen erklärlich durch die Menge der Beschlüsse (vgl. Tab. 5) und die Themenschwerpunkte der Beschlüsse (vgl. Tab. 4). Bei den in Tabelle 4 aufgeführten Themenschwerpunkten des Verwaltungsausschusses reicht der Prozentsatz der Gegenstimmen von 1,58% bis 8,16%. Auch wenn der Prozentsatz nicht hoch ist, sollen doch einige Gründe für die jeweiligen Ablehnungen genannt werden.

1. Bauanträge und Bauvoranfragen, 3,43% und 4,28%

Bei welchen Bauvorhaben gab es Gegenstimmen? Zunächst sind da private Bauvorhaben zu nennen, die vom Ausmaß (z.B. Überschreiten der Baulinien) oder von der Art der Nutzung (z.B. privilegiertes Bauvorhaben) Gegenstimmen provozierten. Vereinzelt hat es auch eine Rolle gespielt, wer den Bauantrag gestellt hatte. So sind z.B. "Nicht-Einheimische" in kleineren Ortschaften oder Bauunternehmen (Mietwohnungen oder -häuser) kritischer unter die Lupe genommen worden.

Neben den Gegenstimmen bei privaten Wohnprojekten gab es noch Gegenstimmen unter diesem Tagesordnungspunkt bei folgenden Inhalten:

201 Münsterländische Tageszeitung vom 8. 2. 1991

Tabelle 40: Beschlüsse mit Gegenstimmen bei Bauanträgen und Bauvoranfragen		
1981-86	1986-91	Inhalte
1	2	Verbrauchermärkte
1	1	Ablösung von Einstellplätzen
	8	Gewerbebetriebe
	1	Erweiterung Schließstand
	2	Schweinemastställe
	1	Anbringen einer Werbeanlage
	2	privater Pferdestall
	1	Umwandlung Landwirtschaft in Lagerhalle
	4	Putenmastställe
	1	Abbruch und Entschädigung
	1	mehr Parkplätze
	1	Klärung der Grundsatzfrage Sport - Wohnen
	1	Strommastverlegung
	1	Putenschlachtereie
	1	Aufstellung Verkaufszelt
	1	Tiefgaragenprojekt
	3	Hähnchenmastställe
	1	Fischzucht im ehemaligen Schweinestall

Im Mai 1988 gab es die ersten Gegenstimmen bei der Einvernehmenserteilung zum Bau eines Schweinemaststalles. Inzwischen ist der Widerstand gegen die Massentierhaltung weiter in die parlamentarischen Gremien vorgedrungen, so daß es auch schon einstimmige Ablehnungen gibt, die sogar öffentlich gemacht werden.²⁰² Bei der einzelnen Bauanfrage wird der gesellschaftliche Konflikt zwischen den wirtschaftlichen Interessen des einzelnen (Expansion der landwirtschaftlichen Produktion) und dem Schutz der Allgemeinheit (Gesundheit- und Naturschutz) manifest. Die Argumentation aufgrund der Position des geschriebenen Rechts (Rechtsanspruch auf Baugenehmigung) gewinnt in dieser Konfliktsituation immer sehr schnell die Oberhand. Der Hinweis auf Entschädigungsansprüche entmutigt den Widerstand.

Ähnlich verhält es sich bei den Baugenehmigungen zu Verbrauchermärkten. Man stelle sich die Situation einmal vor: Im Ausschuß sitzt ein Vertreter des kleinen Einzelhandels und muß dem Bauantrag eines Verbrauchermarktes zustimmen, was für ihn evtl. große wirtschaftliche Nachteile bringt. Beispielsweise wurde bei der Bauvoranfrage eines

²⁰² In Friesoythe, wo das Problem noch massiver ist, werden Bauanträge von Ställen sogar inzwischen im öffentlichen Teil des Fachausschusses beraten.

Schuhmarktes von 1000 qm Verkaufsfläche die existenzgefährdende Konkurrenz für den Einzelhandel diskutiert, aber es wurde mehr oder weniger resignierend festgestellt, daß mit oder ohne Ablehnung die Marktentwicklung nicht aufzuhalten sei.²⁰³

Bei den Gewerbebetrieben handelte es sich zumeist um Betriebe, die nach Meinung einiger Ausschußmitglieder sich am falschen Standort weiterentwickeln wollten. Die rechtliche Einordnung als Bestandsschutz macht eine "Salamitaktik" möglich, die zu baulichen Entwicklungen führen kann, die städtebaulich höchst problematisch sind. Hier muß dann die Bauleitplanung klare Abgrenzungen machen.

2. Personalangelegenheiten, 8,16% und 5,17%

Bei den Personalentscheidungen der höheren Chargen (Stadtdirektor/Dezernenten) gab es zwischen Mehrheits- und Minderheitsfraktion(en) bis auf eine Ausnahme immer Dissens. Die Vertraulichkeit verbietet nähere Erläuterungen.

Personal und Personaleinsatz auf der Kläranlage führten mehrmals zu strittigen Personalentscheidungen. Dabei gab es, wie auch bei den übrigen Gegenstimmen im Personalbereich, nicht die Trennung der Meinungen zwischen Mehrheit und Minderheit. Schwierig war es z.B. bei Fällen, bei denen der Personalrat einen anderen Vorschlag als die Verwaltung machte. In solch einem Fall gab es z.B. eine Abstimmung von 5 Ja und 4 Nein. Diskussionen und Gegenstimmen gab es um die Stelle eines Hausmeisters, einer Schulsekretärin, eines Sozialarbeiters, einer ABM-Kraft, eines Parkwächters und eines Verwaltungsangestellten. Begründungen für die Ablehnungen wurden nicht immer gegeben (auch nicht vorgeschrieben). Ablehnungen gab es wegen des Wohnortes (Wohnung nicht in Cloppenburg) oder weil ein anderer Bewerber vorgezogen werden sollte (Beeinflussung durch Bekannte, sozialer Druck). Bei der Entscheidung für ABM-Stellen spielten oft soziale Aspekte (Familiensituation) eine große Rolle. Wenn nicht die Person abgelehnt wurde, dann ging es beispielsweise um die Vergütungsgruppen, die Genehmigungen von Nebentätigkeiten oder um die Frist von Kündigungen.

Insgesamt gibt es bei den Personalentscheidungen immer noch eine starke Hoffnung von Bürgern auf Protektion. So wurde die Autorin auch häufiger

203 Verwaltungsausschuß vom 22. 10. 1990

von Eltern ihrer ehemaligen Schüler (die sich bei der Stadt beworben hatten) angerufen.

3. Vergaben, 6,22% und 8,30%

Trotz der gesetzlichen Vorgaben ist das Konfliktpotential bei Vergaben doch noch recht hoch. Welches waren die Gründe, gegen eine Vergabe zu stimmen? Zunächst sind da die Fälle zu nennen, bei denen die Maßnahme, die ausgeschrieben worden ist, auch schon keine Zustimmung fand. Je nach Schärfe der Gegnerschaft gibt es dann bei den Vergaben Enthaltungen oder Gegenstimmen. Wurde z.B. gegen den Umbau des Hallenbades gestimmt, so erhielt die Vergabe von Planungsleistungen (die die abgelehnten Beschlüsse als Vorgaben haben) auch Gegenstimmen.

Ein anderer Grund für Gegenstimmen war der Zeitpunkt der Vergabe. Die Gegner monierten, daß noch zu viele Fragen ungeklärt seien, oder die Beteiligung weiterer Träger von bestimmten Maßnahmen war noch nicht endgültig abgeklärt. Mit der Vergabe geht die Gemeinde bestimmte Verpflichtungen ein, Handlungsalternativen werden dadurch entschieden.

Es gab Gegenstimmen bei der Vergabe der Gebäudereinigung. Diese Vergabe bedeutete gleichzeitig eine Privatisierung, da bis zu dem Zeitpunkt die Arbeiten von stadteigenen Bediensteten erledigt wurden. So ist das Thema Privatisierung nie als Tagesordnungspunkt behandelt, sondern ist über den Tagesordnungspunkt Vergaben entschieden worden. In der zweiten Periode sind Reinigungsdienste in Schulen²⁰⁴ und im Hallenbad auf diese Weise privatisiert worden. Die Gebäudereinigung des Hallenbades ist allerdings nach einiger Zeit trotz der Mehrkosten von 17.000,- wieder eigenen Reinigungskräften übergeben worden.²⁰⁵

Die meisten Gegenstimmen bei Vergaben gab es im Bereich von Hallenbad und Kläranlage. Gegenstimmen gab es auch zu der Frage, ob öffentlich oder beschränkt ausgeschrieben werden kann, und wenn beschränkt, dann zu der Frage, welche Bieter ausgesucht werden sollen. Das Problem der Auswahl der beschränkten Ausschreibung gab es v.a. bei Anschaffungen, wie z.B. der Beschaffung eines Schleppers. Bei der Vergabe von Planungsaufträgen spielte nicht nur der Preis, sondern auch die Arbeitsweise und Zielsetzung des Planungsbüros eine Rolle. Wegen

204 Verwaltungsausschuß vom 15. 6. 1987 und vom 23. 11. 1987

205 Verwaltungsausschuß vom 4. 2. 1991

fehlender Vertrauenswürdigkeit gab es Gegenstimmen für Planungsaufträge im Bereich eines Bebauungsplanes, der Kläranlage und des Stadthallenumfeldes.

4. Darlehensaufnahmen, 2,89% und 4,16%

Die Gegenstimmen in diesem Bereich sind angesichts der absoluten Zahlen (vgl. Tab. 4) zu vernachlässigen. Dissens gab es nur jeweils in der Frage der zeitlichen Bindung der Kredite, d.h. über welche Laufzeit ein Kredit aufgenommen werden sollte.

5. Grundstücksangelegenheiten, 6,72% und 4,31%

Grundstücksangelegenheiten sind nicht nur einfach der Kauf und Verkauf von Grundstücken, sondern unter diesem Tagesordnungspunkt verstecken sich auch die kommunale Wirtschaftsförderung und städtebauliche sowie soziale Steuerungen. Bei den Gegenstimmen spielte der Preis eine untergeordnete Rolle, denn es wurden so lange Verhandlungsaufträge an die Verwaltung vergeben, bis der Preis ausgereizt war.

Wenn es also Gegenstimmen bei gewerblichen Grundstücksangelegenheiten gab, dann galten sie nicht dem falschen Preis, sondern dem nicht akzeptierten Bewerber für ein Grundstück oder der für das Grundstück nicht akzeptierten Nutzung. So galten z.B. bestimmte gut gelegene Gewerbegrundstücke für einige Nutzungen als zu "schade". Oder die Grundstücksansprüche eines einzelnen Bewerbers galten als überzogen. Kontrovers waren auch die Meinungen zur Grundstücksvergabe für den Bau von (Betriebsleiter)Wohnungen im Gewerbegebiet. Die Verfestigung der Wohnnutzung kann die Nutzung des angrenzenden Industriegebietes wiederum einschränken. Genauso strittig war die Anlage eines privaten Fischteiches im Gewerbegebiet. Es war immer zu überlegen, welchen Arbeitsplatzeffekt das Grundstücksgeschäft auslösen kann. Auf der anderen Seite dürfen heimische Betriebe nicht verärgert werden, denn der Hinweis auf Gewerbeflächen in der Nachbargemeinde ist immer schnell bei der Hand. Gegenstimmen in diesen Bereichen begründeten sich in der Art und Weise, wie den Wünschen der Betriebe entsprochen (zu viel oder zu wenig) wurde.

Eine andere Begründung, einer Grundstückssache nicht zuzustimmen, war die Schaffung von Sachzwängen. Durch den Kauf eines Grundstückes werden Verpflichtungen eingegangen, die vielleicht nicht eingelöst werden können. Neben den Schulden durch eine möglicherweise jahrelange

Vorfinanzierung durch die Gemeinde werden durch die Verfügbarkeit bestimmter Grundstücke auch bestimmte städtebauliche Optionen eröffnet, die evtl. noch nicht genügend abgewogen worden sind. So stimmte z.B. ein Beigeordneter einer Grundstückssache nicht zu, "da der Beschluß zur Folge habe, daß die von den anliegenden Bewohnern abgelehnten Blocks gebaut werden könnten".²⁰⁶

Grundstücksangelegenheiten entwickeln sich dann zu einem sozialen Lenkungsinstrument, wenn es um die Vergabe von Bauplätzen oder um den Standort von Wohnheimen²⁰⁷ geht. Die Frage der Vergabe der Baugrundstücke kann politisch hochbrisant werden. Deshalb versuchte man auch hier, über Richtlinien Willkür und Protektionismus vorzubeugen. Die Verwaltung wurde verpflichtet, Sachstandsberichte zur Vergabe von Baugrundstücken vorzulegen. "Zu dem vorgetragenen Bericht wurde aus dem Verwaltungsausschuß bezugnehmend auf einen entsprechenden Beschluß die Erstellung eines Vergabekonzeptes angemahnt. Die politische Mitentscheidung solle, so Beigeordneter (.../CDU) zu einer gerechten Vergabe und den Schutz der Verwaltung vor ungerechtfertigten Angriffen dienen."²⁰⁸ Vierzehn Tage später wurden die Vergaberichtlinien dem Verwaltungsausschuß vorgelegt.²⁰⁹

Bei den Vergaberichtlinien für Bauplätze einer Ortschaft gab es einen heftigen Konflikt zwischen Mehrheit und Minderheit. Die Grundstücke sollten zunächst ausschließlich an Interessenten veräußert werden, die einen besonderen Bezug zu der Ortschaft nachweisen konnten. Zur Beurteilung wurde folgender Kriterienkatalog entwickelt, wobei sich in der Reihenfolge auch die Wertigkeit der einzelnen Kriterien widerspiegelt: 1. Bürger, die bereits langjährig im Ortsteil wohnhaft sind, 2. aus dem Ortsteil stammende Personen, die in den Ortsteil zurückkehren möchten, 3. Personen, die bereits langjährig einen Arbeitsplatz in dem Ortsteil haben, 4. Personen mit engen verwandtschaftlichen Beziehungen zu dem Ortsteil und 5. Personen, deren Kinder Schule oder Kindergarten in dem Ortsteil besuchen. Dieser Katalog ist mit dem Arbeitskreis "Dorferneuerung" erörtert worden. "Das Vorliegen mindestens eines der Kriterien müsse der

206 Verwaltungsausschuß vom 5. 3. 1990

207 Verwaltungsausschuß vom 4. 3. 1991

208 Verwaltungsausschuß vom 4. 9. 1989

209 Verwaltungsausschuß vom 19. 9. 1989

Bauinteressent jeweils im Einzelfall nachweisen."²¹⁰ Da Spätaussiedler naturgemäß keinen Bezug zur Ortschaft nachweisen können, sollten zwei Bauplätze für Spätaussiedler vorzuhalten sein. Ziel dieses Kriterienkatalogs war die Eigenentwicklung des Dorfes. Obwohl es solche "Einheimischenklauseln" auch in anderen Gemeinden gibt, wurden sie von der Opposition abgelehnt.²¹¹

Bei der Vergabe von Bauplätzen in der Stadt gab es oft die Kontroverse, wie viele Bauunternehmer (Mietwohnungen oder -häuser) Grundstücke in einem Baugebiet erwerben dürften. Oder sollte der, der schon ein Grundstück von der Stadt erhalten hatte, in dem neuen Baugebiet noch ein zweites kaufen dürfen? Um die Bewerberliste gab es teilweise heftige Auseinandersetzungen. Einzelne Positionen auf der Liste wurden im Ausschuß geändert.²¹²

Schwerwiegende Entscheidungen wurden auch unter dem Tagesordnungspunkt Grundstückangelegenheiten getroffen, als es um die Konkursabwicklung einer großen Firma in Cloppenburg ging. Die Stadt fühlte sich in die Pflicht genommen (Arbeitsplätze), die Grundstücke der Firma zu übernehmen. Es gab Auseinandersetzungen über die Höhe und das Ausmaß dieser "Verpflichtungen".

Die Übernahme einer Ausfallbürgschaft führte in einem Fall zu einer Gegenstimme bei Grundstückangelegenheiten²¹³, und für die Einzugsbereichsgrenze für Kinder einer Grundschule gab es auch eine Gegenstimme.

Im folgenden werden nur die Konflikte des Verwaltungsausschusses aufgelistet, die nicht auch schon im Fachausschuß Gegenstimmen bekommen haben, denn in der Regel wiederholen sich die Konflikte des Fachausschusses im Verwaltungsausschuß.

210 Verwaltungsausschuß vom 23. 1. 1989

211 Planungsausschuß vom 14. 2. 1989, Verwaltungsausschuß vom 20. 2. 1989, Rat vom 27. 2. 1989

212 Verwaltungsausschuß vom 4. 3. 1991 und vom 15. 4. 1991

213 Verwaltungsausschuß vom 29. 10. 1990

Tabelle 41: Beschlüsse mit Gegenstimmen im Verwaltungsausschuß ohne die Bereiche aus Tabelle 4 ohne die Beschlüsse aus den Fachausschüssen		
1981-86	1986-91	Inhalte
1		Vereinbarung mit Pfanni (Kläranlage)
1		Entschießung zur Friedenspolitik (1983)
1		Nachtabstaltung der Straßenlampen (1982)
1		Verkehrsregelung Wallschule (Fachausschuß einstimmig)
2		Energiesparmaßnahmen
1		Zuschuß an BVC (Antrag eines Beigeordneten)
1		Aufstellung von Hinweisschildern
1		Einrichtung einer Küche
1		Genehmigung zur Nutzung des Stadtwappens
1		Ansiedlung einer Leichtmetallgießerei
1		Bruch der Vertraulichkeit
1		Plakatanschlagtafeln für Wahlkampf
1		Breitbandverkabelung
1		Sanierung Segelflughalle
1		Umplanung FAG Mittel auf andere Maßnahmen
1		Vergleich wegen eines Architektenhonorars
1		Nutzungsvertrag Stadt - BVC zur Nutzung des Stadions
2		Geschäftsordnung
1		Bericht des Landkreises wegen Erschließungsbeiträgen
1		Montage von Heizkörperthermostaten
1		Anschaffung eines Großflächenmähers
1		Zuschuß Stadtrundfahrt für Senioren
1		Bildung eines Finanz- und Haushaltsausschusses
1		Finanzierung des Feuerwehrhauses
1		Vertagen (Einvernehmenserklärungen)
1		zeitliche Durchführung der Straßenreinigung
1		Gewerbegebiet einer Nachbargemeinde
1		Nutzungsvertrag MSC wegen Grasbahnrennen
1		Privatisierung Kläranlage (1984)
1		Eroscenter (Bauvoranfrage am 5. 11. 1984)
1		Änderung Straßenreinigungssatzung
1		Bräunungsanlage im Hallenbad
1		Kunstpreis der Stadt Cloppenburg (1985)
1		Unterrichtung der Bürger über Beschlüsse des VA
1		Konzessionsvertrag
2		Tragfähigkeits- bzw. Standortgutachten
1		Teilnahme des Personalrats an Vorstellungsgesprächen
2		Anschaffung eines Dienstwagens
1	1	Renovierungsarbeiten im Stadion
1		Sanierungskonzept Kläranlage
1		Wasserrutsche

1		Beauftragung GWK (Ingenieurbüro)
1		Landesparteitag der NPD in Cloppenburg
1		Zuschuß Altenheim
1		Klage der Grünen (Berufung?)
2	2	Ausschreibungen
	1	zweiter freier Samstag
	1	beratendes Mitglied im Sozial- und Umweltausschuß
	1	Mißbilligung des Stadtdirektors
	1	Satzung Aufwandsentschädigung
	1	Vertreter für der Gesellschafterversammlung des UIZ
	1	Planfeststellung Anbindung Höltinghauser Straße
	1	Kalkhoff
	1	Abwasserbeseitigungsgebührensatzung
	2	Bäume Stadthalle/Soeste
	1	Zuschuß evangel. Kirche (Friedhof)
	2	Großschlachthof in Emstek
	1	Ortsentwicklung Staatsforsten
	1	Rote Schule
	1	Baugrunduntersuchung Mühlenstraße
	1	Vorstellungsgespräch Stadtdirektor
	1	Namensgebung Bistro
	1	Bauamt in der Stadthalle
	1	Realisierungsplanung Kessener Weg
	1	Außenanlage Stadthalle
	1	Zuschuß Schützenverein für Renovierung der Kutsche
	1	Informationssäule Stadthalle
	1	Abrechnung Lankumer Feldweg
	1	Neuaufgabe Industrieprospekt
	1	Friedhofsplanung
	1	Radwanderweg

Auf die eindeutigen Machtkonflikte (Mißbilligung gegenüber dem Stadtdirektor, Stellenausschreibungen, Klage der Grünen ...) wird an anderer Stelle noch näher eingegangen. Einige Konflikte erklären sich schon durch ihre Bezeichnung (zweiter freier Samstag, Unterrichtung der Bürger, Sanierung Segelflughalle ...), und einige wenige Konflikte sind so belanglos (Zuschuß für Schützenverein für Generalüberholung der Kutsche, Namensgebung Bistro, Informationssäule Stadthalle ...), daß sich ihre nähere Beschreibung nicht lohnt. Hier sollen deshalb nur die Punkte erläutert werden, die auf den ersten Blick nicht verständlich sind.

Bei der Vereinbarung mit Pfanni (abwasserintensiver Betrieb)²¹⁴ ging es um die Aufteilung der Kosten zwischen Betrieb und Stadt für die notwendigen Investitionen auf der Kläranlage. Durch die Entschließung zur Friedenspolitik²¹⁵ sollte sich Cloppenburg zur atomwaffenfreien Zone erklären. Solche Anträge gab es zu Beginn der 80er Jahre in vielen Gemeinden. Sie wurden aber alle wegen fehlender Zuständigkeit abgelehnt. Die Nachtabschaltung²¹⁶ führte zur völligen Dunkelheit in der Stadt. Der Vertreter der Grünen (Kinderarzt) beklagte sich von Anfang an über die Schwierigkeiten bei seinen nächtlichen Hausbesuchen. Auch an die Ängste der Frauen, die z.B. im Dunkeln zur Frühschicht fahren müssen, und die der spätheimkehrenden Männer wurde bei dem Beschluß nicht gedacht. Im Jahre 1986 wurde der Beschluß dann wieder aufgehoben.²¹⁷ Die Verkehrsregelung an der Wallschule²¹⁸ sollte das Verkehrschaos vor dem Schultor (durch die Autos der Eltern) regeln. Konfliktpunkt war die Einbahnstraßenregelung mit ihren vorgeschriebenen Zeiten. Die Zuschußregelung für den BVC führte zu Widerspruch, weil ein Beigeordneter (Mitglied des BVC) versuchte, den entgangenen Jugendzuschuß (Maßgaben der Richtlinie wurde nicht eingehalten) doch noch zu erwirken.²¹⁹ Für den Bundestagswahlkampf 1983 wurden Plakatanschlagtafeln vorgeschlagen, um das wilde Plakatieren bzw. Vollstellen der Stadt mit Plakatständern zu verhindern. Vorgeschlagen war die Aufteilung des Platzes auf den Tafeln gemäß dem letzten Wahlergebnis. Das heißt z.B., daß die CDU in Cloppenburg ein mehrfaches an Platz zur Verfügung hat im Vergleich mit den übrigen Parteien. Das wurde von den Minderheiten als ungerecht angesehen (nicht die gleichen Ausgangschancen), und sie stimmten dagegen.²²⁰ Bei der Breitbandverkabelung²²¹ ging es speziell den Grünen um eine Diskussion um die kulturellen und pädagogischen Auswirkungen dieser Neuerung. Die Bildung eines Finanz- und Haushaltsausschusses, ein ständiges Anliegen

214 Verwaltungsausschuß vom 18. 1. 1982

215 Verwaltungsausschuß vom 10. 10. 1983

216 Verwaltungsausschuß vom 8. 3. 1982

217 siehe auch Leserbrief MT vom 22. 3. 1986

218 Verwaltungsausschuß vom 29. 3. 1982

219 Verwaltungsausschuß vom 24. 5. 1982

220 Verwaltungsausschuß vom 22. 11. 1982

221 Verwaltungsausschuß vom 7. 11. 1983

der SPD, wurde regelmäßig abgelehnt.²²² Bei der zeitlichen Durchführung der Straßenreinigung²²³ ging es den Grünen v.a. um die Lärmbelästigung der Anwohner. Dieser Antrag wurde an den Sozial- und Umweltausschuß weitergeleitet. Der Nutzungsvertrag mit dem MSC wegen des Grasbahnrennens²²⁴ wurde von den Grünen wegen ihrer grundsätzlichen Mißbilligung der Sportart verworfen. Die Bräunungsanlage im Hallenbad wurde von den Grünen wegen gesundheitlicher Bedenken abgelehnt.²²⁵ Beim Tragfähigkeits- bzw. Standortgutachten²²⁶ ging es um Vorüberlegungen zu einem Stadthallenbau, in welchem Rahmen (z.B. mit oder ohne Geschäftsflächen) er verwirklicht werden könnte und mit welchen Folgekosten zu rechnen wäre. Bei einem geplanten Landesparteitag der NPD in Cloppenburg fühlten sich die Fraktionen des Stadtrates verpflichtet, eine Erklärung²²⁷ abzugeben. Den Grünen war die erarbeitete Stellungnahme zu dürftig. Zur Planfeststellung der Anbindung der Höltinghauser Straße an die Umgehungsstraße²²⁸ wurden von den Grünen Einwände erhoben, weil sie die Straße für überflüssig hielten. Um die Bäume an der neuen Stadthalle am Ufer der Soeste kam es zu harten Auseinandersetzungen²²⁹. Sowohl mit ihren parlamentarischen Mitteln (incl. Akteneinsicht) als auch mit einem Strafantrag (Zerstörung des Wurzelwerks) und einer Petition an den Landtag versuchten die Grünen, den hochstämmigen Baumbestand zu erhalten. An einem Tag, an dem keiner damit gerechnet hatte, wurden die Bäume dann doch, wie von der Mehrheit beschlossen, gefällt. Der Vertrag mit dem Großschlachthof in einer Nachbargemeinde²³⁰ (Cloppenburg entsorgt die Abwässer in ihrer Kläranlage) löste ernsthafte strukturpolitische Debatten aus. SPD, Grüne und UWG wollten den Vertrag nicht unterstützen, weil durch den neuen EG Schlachthof die dezentrale Schlachtstruktur zerstört würde, Arbeitsplätze dadurch abgebaut würden und Verkehrs- und Umweltbelastungen

222 Verwaltungsausschuß vom 5. 9. 1983

223 Verwaltungsausschuß vom 27. 2. 1984

224 Verwaltungsausschuß vom 30. 7. 1984

225 Verwaltungsausschuß vom 21. 1. 1985

226 Verwaltungsausschuß vom 29. 4. 1985 und vom 24. 6. 1985

227 Verwaltungsausschuß vom 14. 3. 1986

228 Verwaltungsausschuß vom 20. 6. 1988

229 Verwaltungsausschuß vom 22. 5. 1989 und vom 17. 9. 1990

230 Verwaltungsausschuß vom 15. 1. 1990 und vom 17. 9. 1990

von der hiesigen Bevölkerung zu tragen seien. Die Befürworter versprachen sich neue Arbeitsplätze vor der Haustür und einen potenten Gewerbesteuerzahler.

Die Rote Schule ist ein rotes Bachsteingebäude (ehemalige Schule) auf dem Marktplatz. Wegen eines neuen Konzepts der Marktplatzgestaltung sollte sie nach dem Willen der Mehrheitsfraktion abgerissen werden²³¹, was die Minderheitsfraktionen von SPD und Grünen vehement (mit Unterschriftenlisten aus der Bevölkerung) bekämpften. Zur Zeit steht die Rote Schule immer noch und ist ein Jugendtreff geworden. Wegen der Außenanlagen der Stadthalle gab es Widerstände gegen die Planungen (Bäume) und v.a. dann wegen der Kostenüberschreitungen. "Die Mehrkosten von 89.000,- DM, die es bei der Gestaltung des Umfeldes der Stadthalle gegeben hat, wurden in der letzten Sitzung des Verwaltungsausschusses diskutiert."²³² In einem Pressegespräch wird mitgeteilt, daß es "der Verwaltungsausschuß vorerst abgelehnt hat, diese Summe zu bewilligen. Es müssen erst noch Einzelfragen geklärt werden."²³³ Das Fällen von zwei Pappeln für 12.600,- DM erregte besonders den Zorn der Beigeordneten. Jetzt sollten erst einmal die Zahlen genau auf den Tisch, denn die Stadt "lasse sich nicht über den Tisch ziehen. (...) In diesem Zusammenhang gab es, wie die beiden Repräsentanten der Stadt berichteten, auch Vorwürfe gegen die Verwaltung. Die Verantwortung für alles, was auf der Seite der Verwaltung falsch gelaufen ist, übernahm der Verwaltungschef, der nachweisbar nichts von alldem gewußt hat, was im Umfeld der Stadthalle vor sich gegangen ist. Zugegeben wurde vom Ratsvorsitzenden und auch vom Stadtdirektor, daß nicht alles so gelaufen sei, wie man es eigentlich erwarten konnte. In Zukunft werde der Verwaltungsausschuß sofort über Mehrkosten unterrichtet - ganz einerlei wo und wodurch sie entstanden sind."²³⁴ Bei den Beschlüssen, wie das Stadthallenumfeld angesichts der Kostenlage noch gestaltet werden soll (Granitplatten, Klinker flach, Klinker hochkant) gab es jeweils noch Gegenstimmen.²³⁵

231 Verwaltungsausschuß vom 15. 1. 1990 und vom 14. 5. 1990

232 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 1. 1991

233 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 1. 1991

234 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 1. 1991

235 Verwaltungsausschuß vom 4. 3. 1991

Der Konflikt um die Abrechnung des Lankumer Feldweges fiel aus dem üblichen Rahmen von Abrechnungskonflikten. Die Beratung der Vorlage 81/91 verlief im Bau- und Verkehrsausschuß am 2.5.1991 ohne besondere Vorkommnisse. Im Verwaltungsausschuß fragte der Beigeordnete der Grünen, warum das Grundstück eines anliegenden Landwirtes nicht mit in die Abrechnung einbezogen wurde, da der Landwirt (Bruder eines Ratsherren) den Lankumer Feldweg als Zufahrt für seine private Erschließungsanlage nutze. "Stadtoberamtmann (...) erwiderte unter Bezugnahme auf die Ausführungen in der Sitzung des Bau- und Verkehrsausschusses vom 2.5.1991, daß auf dem Grundstück (...) aufgrund der Größe ein selbständiges Baugebiet entstehen könne, das dann getrennt abzurechnen sei. Beigeordneter (.../CDU) bat darum, daß den Anliegern die rechtliche Situation plausibel erklärt werde."²³⁶ Der Beschlußvorschlag der Verwaltung bekam dann 4 Ja, 1 Nein und 2 Enthaltungen. Die Grünen schalteten daraufhin die Kommunalaufsicht ein mit der Bitte um Überprüfung des Sachverhaltes. Da in der Ratssitzung am 1.7.1991 noch keine Antwort der Kommunalaufsicht vorlag, beantragten die Grünen die Vertagung des Tagesordnungspunktes bis zur nächsten Ratssitzung. Der Ratsherr der Grünen trug die Mitteilung des Landkreises vor, der so kurzfristig die Sache nicht abschließend bewerten könne. "Der Landkreis wolle jedoch die Angelegenheit, auch im eigenen Interesse als Selbstbetroffener (er ist auch Anlieger des Lankumer Feldweges), eingehend prüfen."²³⁷ Da eine Zurückstellung nach Auffassung eines CDU-Ratsherren nur unnötige Verzögerungen bringen würde, beantragte er sofortige Abstimmung. "Der Rat der Stadt Cloppenburg beschloß darauf mit 22 Ja-Stimmen, bei 9 Gegenstimmen, daß in der heutigen Ratssitzung über diesen Tagesordnungspunkt beschlossen werden solle."²³⁸ Der Beschluß zu der umstrittenen Abrechnung bekam dann 21 Ja-Stimmen, 6 Gegenstimmen (Grüne, teilweise SPD) und 4 Enthaltungen. In dem Antwortschreiben des Landkreises am 11.7.1991 wird die Auffassung der Grünen bezüglich der Abrechnung des landwirtschaftlichen Grundstückes bestätigt. "Den vom Rat der Stadt am 1.7.1991 gefaßten Beschluß zur Bildung des o.g. Abrechnungsgebietes werde ich gleichwohl meinerseits nicht beanstanden, da die betroffenen Grundstückseigentümer ihre Rechte ggf. im Verwaltungsstreitverfahren geltend machen können. Ein Einschreiten der Kommunalaufsicht

236 Verwaltungsausschuß vom 13. 5. 1991

237 Protokoll, Rat vom 1. 7. 1991

238 Protokoll, Rat vom 1. 7. 1991

ist in diesen Fällen nicht geboten. Kommunalaufsichtsmaßnahmen sind nach § 127 NGO nur im Interesse des öffentlichen Wohls zulässig.²³⁹ Die Stadt hält an ihrem Beschluß fest und will wie beschlossen veranlassen. Sie will es auf ein Rechtsverfahren ankommen lassen. "Für den Landkreis bestehe die Möglichkeit, die strittigen Fragen im Widerspruchsverfahren zu prüfen. Wenn das Abrechnungsgebiet in diesem Verfahren geändert wird, entstehe für die Stadt Cloppenburg kein Schaden, wurde in diesem Zusammenhang festgestellt."²⁴⁰

Die Unterrichtung der Bürger über Beschlüsse des Verwaltungsausschusses konnte nicht einvernehmlich geregelt werden. Es war Usus, daß der Bürgermeister mit dem Stadtdirektor in der Regel am folgenden Tag im Beisein der Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD die Presse unterrichtete. Der SPD-Vertreter machte die Grünen auf die Möglichkeit aufmerksam, auch daran teilzunehmen, und so erschien auch die Vertreterin der Grünen ohne formelle Einladung (die gab es für die anderen Fraktionsvorsitzenden auch nicht) in der Pressekonferenz. Sie fühlte sich berechtigt, die Meinung ihrer Fraktion bei nicht einstimmigen Beschlüssen zu erläutern. Das führte zu dem Vorwurf, "sie habe die guten Regeln einer Pressekonferenz verletzt und unrichtige Dinge als richtig hinzustellen versucht".²⁴¹ Daraufhin sahen sich die übrigen Mitglieder der Pressekonferenz genötigt, die Sache durch einen Beschluß zu regeln. Nach Meinung der CDU müsse "die Unterrichtung der Bürger eine objektive Darstellung der Beschlüsse des Verwaltungsausschusses beinhalten". Dies kann nach deren Meinung nur ohne die Grünen erfolgen, und daher wurde der Antrag gestellt: "Der Verwaltungsausschuß beschließt, daß der Bürgermeister Pressekonferenzen durchführt und maximal zwei Personen aus dem Verwaltungsausschuß zur Berichterstattung hinzuzieht."²⁴² Der Stadtdirektor überzeugte durch seinen juristischen Ratschlag. Er teilte mit, "daß die Unterrichtung der Bürger über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde dem Verwaltungsausschuß als Kollegium obliege; das Ob, das Wie und der Inhalt der Unterrichtung unterlägen deshalb der Meinungs- und Willensbildung des Verwaltungsausschusses, der darüber nur durch Beschluß entscheiden könne; eine bei der Beschlußfassung unterlegene Minderheit sei

239 Schreiben des Landkreises vom 11. 7. 1991

240 Münsterländische Tageszeitung vom 2. 8. 1991

241 Verwaltungsausschuß vom 11. 3. 1985

242 Verwaltungsausschuß vom 11. 3. 1985

nicht zur eigenen Unterrichtung auf der Grundlage von § 57 Abs. 5 NGO befugt."²⁴³ Der Antrag der Grünen Beigeordneten, bei Pressekonferenzen je einen Vertreter jeder Fraktion anwesend sein zu lassen, wurde nicht abgestimmt, sondern der Antrag der CDU mit 1 Gegenstimme (Grüne) angenommen.

Bei der Diskussion um ein beratendes Mitglied im Sozial- und Umweltausschuß²⁴⁴ ging es um die Vertreterin der Senioren. Die vorgeschlagene Frau erhielt aus Gründen, die hier nicht zu nennen sind, eine Gegenstimme und eine Enthaltung. Bei der Satzung um die Aufwandsentschädigung²⁴⁵ ging der Streit um die Bezahlung für lange (mehr als 4 Stunden) bzw. kurze (weniger als 1 Stunde) Sitzungen und um die rückwirkende Inkraftsetzung der Satzung. Als Vertreter der Stadt im UIZ (Unternehmens-Innovations-Zentrum) wurden der Bürgermeister und der Stadtdirektor vorgeschlagen. Da in viele Organisationen immer wieder die gleichen Personen (meist qua Amt) hineindelegiert werden, schlug die SPD vor, auch Vertretern aus anderen Fraktionen eine Möglichkeit zur Mitwirkung zu geben.²⁴⁶ Konflikte um die Geschäftsordnung werden beim Abschnitt über die Gegenstimmen im Rat zusammengefaßt.

4.3.1.11 Rat - 30,60% und 37,39%

Im Rat gab es prozentual die meisten Gegenstimmen im Vergleich zum Verwaltungsausschuß und zu den Fachausschüssen (vgl. Tab. 7). Die Öffentlichkeit der Sitzung kann als Grund für ablehnende Stimmabgabe nur sehr bedingt angesehen werden, denn die gibt es in den Sitzungen der Fachausschüsse auch, wo der Prozentanteil der Gegenstimmen noch deutlich geringer ist als im Rat. Ein entscheidender Grund für die Gegenstimmen im Rat sind die Beschlüsse selbst. Während im Verwaltungsausschuß viele Beschlüsse unter dem Stichwort Routine oder laufende Verwaltung subsumiert werden könnten, haben die Beschlüsse des Rates eher einen programmleitenden Charakter, oder einfacher ausgedrückt: Die für die Entwicklung der Stadt wichtigen Beschlüsse werden im Rat gefällt. Wie aus der Tabelle 6 hervorgeht, sind dies weniger als die Hälfte (37,84%)

243 Verwaltungsausschuß vom 11. 3. 1985

244 Verwaltungsausschuß vom 16. 3. 1987

245 Verwaltungsausschuß vom 22. 6. 1987

246 Verwaltungsausschuß vom 11. 4. 1988

aller Beschlüsse der Fachausschüsse. Von den Beschlüssen des Verwaltungsausschusses gelangen nur insgesamt 20,65% (vgl. Tab. 5) in den Rat (wobei in den 20,65% die Beschlüsse aus den Fachausschüssen auch schon enthalten sind). Von den Ratsbeschlüssen stammen insgesamt 41,02% aus dem Planungsbereich (Bauleitplanung), 26,15% aus dem Bereich Bau und Verkehr und 11,32% aus dem Kultur-, Jugend- und Sportbereich. Damit wären schon 78,49% der öffentlichen Beschlüsse einem inhaltlichen Bereich zugeordnet (vgl. Tab. 8).

	total	%	einstimmig	%	Enthal- tung	%	Gegenstim- men	%
1881-86	63	14,18	13	20,63	6	9,52	44	69,84
1986-91	84	20,28	2	2,38	2	2,38	80	95,23
	147	17,13	15	10,20	8	5,44	124	84,35

Dazu kommen dann noch die Haushaltsbeschlüsse mit einem Anteil von 17,13% an der Gesamtzahl aller öffentlichen Ratsbeschlüsse. Angesichts der Tatsache, daß die meisten Beschlüsse des Kultur-, Jugend- und Sportbereiches mit dem Verteilen von Geld zu tun haben, könnte man den Anteil der Beschlüsse aus diesen Bereichen den Haushaltsbeschlüssen hinzurechnen, so daß der Anteil der Geldverteilungsbeschlüsse bei 28,45% liegt. Beschlüsse aus den anderen Fachbereichen (Schule, Soziales, Bauen) implizieren auch oft ein Verteilen von Geld, so daß man die Beschlüsse des Rates grob so einteilen kann:

40% - 45%	Bauleitplanung/Sanierung
ca. 40%	Geldverteilung bzw. -zuteilung
15% - 20%	Verschiedenes

Wie der Prozentsatz der Gegenstimmen bei den Haushaltsbeschlüssen deutlich zeigt (84,35%), sind Verteilungskonflikte ein Schwerpunkt in der Ratsarbeit. Die Haushaltsplanberatungen mit ihren unterschiedlichen Aussagen werden in einem gesonderten Kapitel noch beschrieben.

	total	%	davon einstimmig	%	mit Gegen- stimmen	%
1981-86	167	37,61	109	65,26	49	29,34
1986-91	184	44,44	96	52,17	50	27,17
	351	41,02	205	58,71	99	28,25

Bei den Ratsbeschlüssen zur Bauleitplanung überwiegen die einstimmigen Beschlüsse. Immerhin gibt es aber noch bei knapp 30% der Bauleitplanbeschlüsse Gegenstimmen im Rat. Der Schwerpunkt der Konflikte liegt daher eindeutig bei der Verteilung. Die Beschlüsse mit Gegenstimmen aus dem Bereich Verschiedenes sind in der folgenden Tabelle zu sehen:

1981-86	1986-91	Inhalte
1	1	Satzung über Aufwandsentschädigung (1982, 1987)
1		Satzung Schmutzwasserkanalisation (1982)
1		Finanzierung Ausbau Industriebühnen
1		Ablösung von Einstellplätzen
1		Ausbau Ladestraße
1		Personalkosten Kindergärten
6	6	Geschäftsordnung (1983, 1988)
1		Feuerwehrhaus (1983)
1		Straßenausbaubeitragsatzung
1		Neubesetzung der Stelle des Stadtdirektors (1983)
5	3	Tagesordnung/Absetzung v. Tagesordnungspunkten/Tab. 49
1		Bildung eines Finanz- und Haushaltsausschusses (1983)
1	2	Wahl des Stadtdirektors
1		rückwirkende Inkraftsetzung einer Satzung
1		Rückübertragung Schulträgerschaft
1		Einführung der Dezernate
1		kommunale Wirtschaftsförderung (SPD Antrag, 1984)
1		Änderung Straßenreinigungssatzung
1		Umstufung von Straßen
1		Handlungsrahmen zur Wirtschaftsförderung (1985)
1		Konzessionsvertrag (1985)
2		Nachfolge eines Ortsvorstehers
14	4	Abrechnungen/Ablösung von Erschließungsbeiträgen
3		Mißbilligung des Stadtdirektors (1985, 1987)
1		Sport- und Freizeitstättenentwicklungsplan
1		Abwasserbeseitigung

1		Wasserrutsche
1	3	Eintrittspreise Hallenbad
1	1	Vergnügungssteuersatzung
1		Übernahme des Kreishauses
1		Landesparteitag der NPD in Cloppenburg
1		Sanierung Innenstadt
1	1	Regionales Raumordnungsprogramm (1986, 1988)
1		Klage der Grünen gegen den Rat (1986)
	1	Vertreterregelung Seniorensprecherin
	1	vorbereitende Untersuchungen zur Stadtsanierung
	1	Abwicklung baulicher Schäden (Schulträgerschaft)
	1	Knödler Projekt (1987)
	1	Übernahme eine Genossenschaftsweges
	2	freizeitgerechte Umgestaltung des Hallenbades (1988)
	1	Vertreter Gesellschafterversammlung UIZ
	2	Erlaß einer Gülleverordnung (1988, 1989)
	1	Anbindung Höltinghauser Straße
	2	Investor für Bau der Stadthalle
	4	Vertrag mit Investor
	1	Kalkhoff (1988)
	3	Abwasserreinigungsgebührensatzung (1988)
	1	Vergaberichtlinien Baugrundstücke
	1	Verzicht auf Tropenhölzer (1989)
	4	Festlegung Sanierungsgebiet/Programmanmeldung
	1	Bürgerantrag zur Unterstützung der Jugendhilfe (1989)
	1	Verordnung zur öffentlichen Sicherh. u. Ordnung (1989)
	1	Erhaltung der Roten Schule
	1	Bauhilfen für Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft
	1	Anzahl der Ausschußmitglieder
	1	wasserwirtschaftlicher Rahmenplan Hase, Leda, Jümme
	1	Marktplatzwettbewerb
	1	Stadthalle/Hotel
	1	Erweiterung des Sanierungsgebietes
	1	Realisierungsplan Sanierung Kessener Weg
	1	Resolution HTG Ahlhorn
	1	Ausgleichsfläche einer Nachbargemeinde
	2	Richtlinien Familienpaß/interfrakt. Arbeitsgruppe
	1	Tiefgaragenprojekt
	2	Straßenbenennungen
	1	Entwicklungskonzept Vergnügungsstätten

Die Satzung über Aufwandsentschädigung mußte 1988 aufgrund der Intervention des Innenministeriums geändert werden. Die Position "Erhöhte Kosten der Haushaltsführung" wurde von 15,- DM auf 10,- DM pro Stunde gekürzt, während alle anderen Positionen (Verdienstaufschlag und Aufwandsentschädigung des Bürgermeisters) erhöht wurden. Nach der Neuregelung

sollten die Kosten der Haushaltsführung und Kinderbetreuung nur ersetzt werden, "wenn Verwandte oder Verschwägerte nicht aushelfen können und wenn Kinder unter 8 Jahren im Haushalt leben".²⁴⁷ Diese Regelung hatte man von den Krankenkassen abgeschrieben, die zu diesen Bedingungen bei Krankheit der Hausfrau eine Hilfe stellen. Da die Ratsfrau der Grünen ihre Ratstätigkeit aber nicht mit einer Krankheit verglichen haben wollte, wandte sie sich an die Frauenbeauftragte des Landes. Diese Eingabe²⁴⁸ wurde im Ausschuß für Gleichberechtigung und Frauenfragen behandelt. Auf dem Dienstweg wurde die Stadtverwaltung vom Innenministerium zum Bericht aufgefordert. "Dieser äußerte sich dahingehend, daß er die Vorschrift für rechtlich bedenklich hält."²⁴⁹ Daraufhin wurde in der Ratssitzung am 29.2.1988 der beanstandete Paragraph ersatzlos (einstimmig) gestrichen. Die Eingabe wurde der Landesregierung zur Berücksichtigung überwiesen.²⁵⁰

Um die Konflikte näher bestimmen zu können, werden die Beschlüsse aus Tabelle 44 in folgende Kategorien eingeteilt:

öffentl. Ratsbeschlüsse total: 858 (100%) Beschlüsse aus Tabelle 44: 125 (14,56%)	davon	Rat/Macht	24	19,2%
		Pläne/Konzepte	20	16,0%
		Satzungen	18	14,4%
		Abrechnungen	18	14,4%
		Personen	11	8,8%
		Investitionen	11	8,8%
		Finanzierungen	9	7,2%
		Werte	8	6,4%
		Verschiedenes	6	4,8%
			125	

Die Kategorien: Satzungen, Abrechnungen, Investitionen und Finanzierungen sind wohl recht eindeutig und bedürfen nicht näherer Erklärungen. Zu der Kategorie Konzepte/Pläne gehören folgende Beschlüsse: Entwicklungskonzept Vergnügungsstätten, Tiefgaragenprojekt (privater

247 Münsterländische Tageszeitung vom 24. 6. 1987

248 Eingabe Nummer 1454/17/XI

249 Vorlage Nr. 21/88

250 Schreiben des Präsidenten des Nds. Landtages vom 15.2.1989

Investor), Realisierungsplan Sanierung Kessener Weg, Erweiterung des Sanierungsgebietes, Stadthalle/Hotel (privater Investor), Marktplatzwettbewerb, wasserwirtschaftlicher Rahmenplan, Beschlüsse zur Sanierung: zum Sanierungsgebiet und zur Programmanmeldung, Vergaberichtlinien Baugrundstücke, Regionales Raumordnungsprogramm, Übernahme des Kreishauses, Sport- und Freizeitstättenentwicklungsprogramm, Konzessionsvertrag (Energiekonzept), Handlungsrahmen zur Wirtschaftsförderung und kommunale Wirtschaftsförderung.

Bei der Kategorie Personen ging es um Personalentscheidungen (Stadtdirektor, Vertreter bei Gesellschafterversammlung UIZ, Vertreterregelung, Seniorensprecherin und Nachfolge Ortsvorsteher). Zu den Konflikten, bei denen unterschiedliche Wertevorstellungen hineinspielten, gehören: Straßenbenennungen, Resolution HTG Ahlhorn, Erhaltung der Roten Schule, Rückübertragung der Schulträgerschaft, Bürgerantrag zur Unterstützung der Jugendhilfe, Verzicht auf Tropenhölzer und der Landesparteitag der NPD in Cloppenburg.

Unter der Kategorie Rat/Macht werden alle Konflikte subsumiert, bei denen es um die Rolle und das Selbstverständnis des Stadtrates ging bzw. die die Machtfrage zum Inhalt hatten. Dazu zählen neben den Konflikten um die Rolle und Person des Stadtdirektors (Kategorie: Personen) noch: Geschäftsordnung, Tagesordnung (Absetzung von Tagesordnungspunkten), Bildung eines Finanz- und Haushaltsausschusses, Einführung der Dezerenate, Klage der Grünen gegen den Rat und die Anzahl der Ausschußmitglieder.

Da schon einige Konflikte im Rahmen der Fachausschüsse dargestellt wurden und einige Konflikte (z.B. Haushalt, Jugendpolitik) an anderer Stelle noch eingehender erläutert werden, sollen im Rahmen dieses Kapitels die Machtkonflikte in den Ratssitzungen näher betrachtet werden:

1. der Stadtdirektor
2. die Geschäftsordnung
3. die Tagesordnung
4. die Klage der Grünen gegen den Rat.

4.3.1.11.1 Der Stadtdirektor

Von 1981 bis 1991 erlebte Cloppenburg drei Stadtdirektoren. Um keine Namen zu nennen, werden sie numeriert. Stadtdirektor Nr. 1 war bis Ende

1983 im Amt. Von 1984 bis 1990 hatte der Rat es mit Stadtdirektor Nr. 2 zu tun, und seit 1990 ist der Stadtdirektor Nr. 3 im Amt.

Mit dem Stadtdirektor Nr. 1 hatten die Fraktionen kaum Schwierigkeiten. Hier gab es eher Konflikte im Zusammenspiel von Bürgermeister und Stadtdirektor. Die CDU schlug daher eine Neuausschreibung seiner Stelle am Ende seiner Amtszeit vor, die Opposition hätte gern noch weiter mit diesem Stadtdirektor gearbeitet.²⁵¹

Um die Bewerbungen für die neue Stadtdirektorenstelle angemessen prüfen zu können, beschloß der Verwaltungsausschuß einstimmig: "Es wird eine Dienstfahrt der CDU-Fraktion zu den Wohn- bzw. Arbeitsstätten der Bewerber und eine gemeinsame Dienstfahrt der anderen Fraktionen genehmigt."²⁵² Die CDU-Fraktion machte davon Gebrauch, die anderen Fraktionen nicht. Durch Mundpropaganda konnten sich die anderen Fraktionen nach der CDU-Fahrt durchaus auch ein Bild von den privaten Verhältnissen der Bewerber machen. Schon vor der Bewerbung im Rat stand der Favorit der CDU fest. Nach der Vorstellung stimmte die Opposition für einen anderen Bewerber.²⁵³

Jung, dynamisch und voll Tatendrang ging der neue Stadtdirektor dann ans Werk. Die CDU freute sich über den neuen Schwung in der Verwaltung, die Opposition beobachtete das eher mit Skepsis. Juristische Kompetenz und v.a. Fleiß wurden aber von allen gleichermaßen anerkannt. Da der Stadtdirektor für seine Projekte die volle Unterstützung der CDU brauchte, bemühte er sich um ein besonders enges Verhältnis zu dieser Fraktion, was wiederum den Argwohn von SPD und Grünen hervorrief.

Zu einer ersten Eskalation kam es im Jahre 1985. Die SPD-Fraktion beantragte, auf den öffentlichen Teil der Tagesordnung der Ratssitzung den Punkt zu setzen: "Verhalten des Stadtdirektors im Zusammenhang mit einem angeblich gefundenen Hitlerbrief".²⁵⁴ Zu diesem Tagesordnungspunkt stellte die SPD den Antrag: "Der Rat der Stadt Cloppenburg mißbilligt das Verhalten des Stadtdirektors im Zusammenhang mit einem angeblich gefundenen Hitlerbrief." Was war geschehen? Der SPD-Sprecher begründet den Antrag so: "In der

251 Rat vom 13. 6. 1983

252 Verwaltungsausschuß vom 28. 9. 1983

253 Rat vom 17. 10. 1983

254 Schreiben der SPD vom 25. 4. 1985

Verwaltungsausschuß-Sitzung am 1.4. diesen Jahres hat dann der Stadtdirektor als Mitteilung der Verwaltung bekanntgegeben, daß ein Dankschreiben von Hitler im stadteigenen Archiv gefunden worden sei. Erst nachdem diese Nachricht von der örtlichen Presse verbreitet wurde, bequemte sich der Stadtdirektor mitzuteilen, daß es sich hierbei um einen Aprilscherz handele. Meine Damen und Herren, lassen Sie mich feststellen, mit diesem Aprilscherz hat der Stadtdirektor die Grenzen des guten Geschmacks weit hinter sich gelassen. (...) Wir Sozialdemokraten haben den Stadtdirektor in einer Presseerklärung aufgefordert, sich für diese Geschmacklosigkeit zu entschuldigen; aber eine Reaktion ist nicht erfolgt. Statt dessen wurde aus dem Rathaus ein Nebenkriegsschauplatz eröffnet, der da lautete 'Bruch der Vertraulichkeit'. (...) Aber ein anderer Aspekt dieser Angelegenheit, meine Damen und Herren, erscheint mir noch sehr viel wichtiger. Im VA-Protokoll vom 1. April 1985 wurde die Mitteilung des Stadtdirektors über das aufgefundene Hitlerschreiben protokolliert und allen Ratsherren zugestellt mit der Unterschrift des Bürgermeisters und des Stadtdirektors. Hier erhält dieser an sich schon so unangenehme Vorgang u.E. eine weitere Dimension. Wir müssen uns doch fragen, ob die Unterschrift des Bürgermeisters unter diesem Protokoll in Kenntnis dieses angeblichen Aprilscherzes gemacht wurde. Sollte dies nicht der Fall sein, so muß man wohl von einer absichtlichen Irreführung durch den Stadtdirektor sprechen. Sollten Sie, Herr Bürgermeister, jedoch zum Zeitpunkt ihrer Unterschrift unter das Protokoll oder vorher bereits Kenntnis von diesem sog. Aprilscherz gehabt haben, wäre es ihre Pflicht gewesen, diese Peinlichkeit zu verhindern! Kann man dem Stadtdirektor hier - evtl. - noch Unerfahrenheit als mildernden Umstand zugutehalten, trifft dies auf Sie, Herr Bürgermeister, nicht mehr zu. (...) Der Stadtdirektor hat vor einiger Zeit - in Zusammenhang mit einem anderen Tagesordnungspunkt - einmal festgestellt, daß die Stadt Cloppenburg bei vielen ihrer Bürger, aber auch draußen, ein negatives Image hat. Nach unserer Meinung können wir heute feststellen, daß Sie, Herr Stadtdirektor, durch Ihre Instinktlosigkeit zu diesem Negativ-Image beigetragen haben. Lassen Sie sich gesagt sein, nicht jeder kann jeden Scherz machen; besonders dann nicht, wenn er - wie Sie - ein öffentliches Amt innehat. In solcher Position muß man mehr Instinkt und Geschmack erwarten. Natürlich kann man auch einmal über das Ziel hinausschießen, jedoch sollte es nicht so weit gehen wie in diesem Falle. Aber dann muß man auch in der Lage sein, dies zu erkennen, und den Mut zu haben, sich für sein Fehlverhalten zu entschuldigen bzw. zuzugeben, daß hier etwas nicht richtig gelaufen ist. Und

das vermissen wir bis heute bei Ihnen, Herr Stadtdirektor. Statt dessen können wir - protokollarisch festgehalten - lesen, daß Sie das alles als aufgebauscht betrachten; daß Sie doch anscheinend kein Verständnis dafür haben, daß andere kein Verständnis für Ihren Scherz haben."²⁵⁵

Die CDU reagierte in ihrer vorbereiteten Stellungnahme darauf so: "Die CDU-Fraktion sieht den heutigen Antrag der SPD als merkwürdig und verwunderlich an, da eine Aussage, die in einer vertraulichen Sitzung erfolgte, nun gar als Antrag in eine öffentliche Ratssitzung gebracht wird. Die CDU-Fraktion hält es nicht für richtig, daß die Klärung einer Angelegenheit dort herbeigeführt werden soll, wo sie gar nicht entstanden ist und nach der NGO in diesem Fall auch gar nicht hingehört. Die Mitteilung - um die es heute geht - erfolgte in vertraulicher Sitzung. Der Stadtdirektor konnte und mußte davon ausgehen, daß die Verschwiegenheit (s. NGO) eingehalten würde. Es darf nichts darüber hinwegtäuschen, daß der Bruch der Vertraulichkeit der Grund für diese Auseinandersetzung ist. Wir sind empört darüber, daß - wie schon häufig - durch den Bruch der Vertraulichkeit das Image der Stadt und des gesamten Rates geschädigt wird. Wegen der gebotenen Verschwiegenheit hätte die Klärung der Angelegenheit zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen können, zumal keine Eilbedürftigkeit gegeben war und Anfragen von keiner Seite gestellt wurden. (...) Wir messen dem Thema des Aprilscherzes nicht die Bedeutung bei, wie durch zahlreiche Veröffentlichungen in übertriebener Weise von anderer Seite zu erreichen versucht wurde. Wir sind der Meinung, daß der Stadtdirektor sich in dem zuständigen Gremium ausreichend und abschließend geäußert hat. Deshalb sieht die CDU-Fraktion keinen Anlaß, das Verhalten des Stadtdirektors zu mißbilligen. Wenn jemandem eine Mißbilligung auszusprechen ist, dann dem Informanten."²⁵⁶

Nachdem die beiden Sprecher die Position ihrer Fraktion zu dem Tagesordnungspunkt vorgetragen hatten, stellte ein CDU-Ratsherr den Antrag auf Schluß der Debatte, obwohl es noch keine Debatte gab, und die Vertreter der anderen Fraktionen noch nicht einmal die Gelegenheit einer Wortmeldung hatten. Nach der Geschäftsordnung darf ein Sprecher eine Gegenrede zum Geschäftsordnungsantrag halten. Da der Geschäftsordnungsantrag vorher bekannt war, hatte die SPD ihre Gegenrede auch schon vorbereitet: "Der Fraktionsvorsitzende der CDU-

255 Redebeitrag der SPD, Rat vom 14. 5. 1985

256 Redebeitrag der CDU, RAt vom 14. 5. 1985

Fraktion hat den Antrag gestellt²⁵⁷, den Tagesordnungspunkt 16 von der Tagesordnung abzusetzen. Abgesehen davon, daß es ein beliebtes Verfahren der machtgewohnten Mehrheitsfraktion geworden ist, unbequeme Punkte einfach abzusetzen, halten wir dies Verfahren im Interesse unserer Stadt für falsch. 1. Der Stadtdirektor hat eine geschmacklose Äußerung gemacht, die bei vielen unserer Mitbürger auf Kritik gestoßen ist. 2. Der Stadtdirektor ist sich keiner Schuld bewußt und weist alle Kritik von sich. 3. Der Bürgermeister spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle, die nicht zu durchschauen ist. Es ist deshalb an der Zeit, daß der gesamte Rat der Stadt Cloppenburg deutlich macht, was er von der Geschmacklosigkeit und Unbelehrbarkeit des Stadtdirektors hält. Wir können es uns nicht leisten, meine Herren der CDU-Fraktion, als Rat zu gelten, der Geschmacklosigkeiten im Zusammenhang mit NS-Verbrechen unwidersprochen hinnimmt. Sie können sich auch nicht damit herausreden, indem Sie den Bruch der Vertraulichkeit als Hauptdelikt anbieten, Herr (...). Bruch der Vertraulichkeit ist in diesem Rat leider - und das sage ich mit allem Nachdruck - an der Tagesordnung. Und es gibt eine Menge Vertraulichkeiten, die in der hiesigen Presse zu lesen waren und deren politische Nutznießer sicher nicht die Oppositionsparteien waren. (...) Jetzt geht es darum zu zeigen, daß der gesamte Rat die Geschmacklosigkeiten des Herrn Stadtdirektors mißbilligt. Wir sind sicher, meine Herren der CDU-Fraktion, daß Sie bereit sind, im Interesse des Ansehens unserer Stadt, hier mit uns zu stimmen. Ich kann mir nicht vorstellen, daß Sie Geschmacklosigkeiten dieser Art mittragen und genauso unbelehrbar sind wie der Stadtdirektor."²⁵⁸ (Die Redebeiträge sind so ausführlich zitiert, weil sie sehr aufschlußreich über Inhalt und Stil der Auseinandersetzung sind).

Daraufhin wird der Geschäftsordnungsantrag abgestimmt: "Die Aussprache zu diesem Tagesordnungspunkt ist beendet" bekommt 20 Ja-Stimmen, 10 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen. Bis auf das Vorlesen der vorbereiteten Stellungnahmen hat es aber keine weitere Aussprache gegeben. Auch der Stadtdirektor hat nicht zu dieser Sache gesprochen. Die SPD stellte dann den Antrag, über ihren Antrag namentlich abstimmen zu lassen. Dieser Antrag wurde mit 19 Ja-Stimmen, 12 Gegenstimmen und 1 Enthaltung angenommen. Daraufhin erfolgte die namentliche Abstimmung: Der

257 Der Antrag wurde nicht vom Fraktionsvorsitzenden gestellt.

258 Redebeitrag der SPD, Rat vom 14. 5. 1985

Antrag auf Mißbilligung des Stadtdirektors wurde mit 10 Ja-Stimmen (SPD, Grüne, FDP) und 4 Enthaltungen (UWG und 2 CDU- Ratsherren) abgelehnt.

Im Kommentar der Lokalzeitung wird die CDU-Position noch einmal bekräftigt. Unter der Überschrift "Es gibt Wichtigeres zu diskutieren ..." wird die "Debatte" als belanglos und unwichtig hingestellt. "Und wichtig und brandeilig war auch die Diskussion nicht, die es in der letzten Ratssitzung um den 'April-Scherz' des Stadtdirektors gab."²⁵⁹ Der Kommentator macht die Position derjenigen deutlich, für die die Bewältigung der Vergangenheit kein Thema ist, erst recht nicht in der Kommunalpolitik. "Und wenn davon gesprochen wurde, daß durch einen Aprilscherz eben zu diesem Thema das Image der Stadt gelitten habe, dann kann man darüber nur lächeln, denn dem Image der Stadt schadet es mehr, daß man sich in der Ratsvertretung scheinbar in der Hauptsache dieses Themas annimmt, denn langsam glaubt man überall im Landkreis, daß der Rat der Kreisstadt wirklich nichts Wichtigeres zu tun hat, als sich mit der Bewältigung der Vergangenheit zu beschäftigen. Dabei gibt es eine ganze Reihe von Problemen, die der Stadt auf den Nägeln brennen. Die Arbeit und die Überlegungen, die man in diese Debatte im Rat investiert hat, hätte man wahrlich besser für andere Überlegungen verwendet. (...) Als Ratsherr (.../CDU) den Antrag stellte, die Debatte zu beenden und sich wichtigeren Dingen zuzuwenden, da gab es auf der einen Seite des Rates Stirnrunzeln. Und als er es dann noch wagte zu sagen, daß die Cloppenburger genug vom 'Hitlertheater'²⁶⁰ hätten - anders kann man langsam das ewige Wiederkaufen dieses Themas nicht bezeichnen -, da schien es fast so, als ob einigen Ratsherren auf der linken und grünen Seite die Luft weg blieb. Für sie schien dieser Ratsherr etwas Ungeheuerliches gesagt zu haben. Gut - man muß auch diese Auffassung akzeptieren, aber wenn man den Großteil der Cloppenburger hört, dann weiß man, daß sie - wie der Volksmund so schön sagt - die Schnauze voll haben von dem, was sich in der letzten Zeit in einigen Ratssitzungen getan hat."²⁶¹

Konflikte zwischen SPD und Grünen auf der einen Seite und dem Stadtdirektor auf der anderen Seite blieben auf der Tagesordnung. In vertraulichen

259 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 5. 1985

260 Die Diskussion über die Ehrenbürgerschaft Hitlers (vgl. Kap. 5.6.1) war noch frisch in Erinnerung.

261 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 5. 1985

Sitzungen wurde auch nicht vor gegenseitigen Diffamierungen zurückgeschreckt. Der Bürgermeister sah sich dann in der Rolle des Vermittlers zwischen den "Kampfhähnen": "Ich möchte doch um mehr Sachlichkeit bitten und dazu auffordern, keine Emotionen zu wecken."²⁶² Kleine Racheakte begleiteten die Konflikte. So durfte sich der Saarländische Ministerpräsident Lafontaine bei seinem Besuch im Rathaus der Stadt nicht in das Goldene Buch eintragen mit der Begründung, dem Besuch komme keine besondere Bedeutung zu.²⁶³ Auf der anderen Seite war die SPD in ihrer Zeitschrift "Eberborg" nicht zimperlich in ihrer Berichterstattung, so daß der Bürgermeister diese Publikation nur noch als "Schmutzblatt"²⁶⁴ bezeichnete.

Eine Anfrage der Grünen über die Ingenieurleistungen des Planungsbüros (...) führte zu den Vorwürfen des Stadtdirektors, daß es SPD und Grünen an jeglicher sachlicher und fachlicher Grundlage fehle. "Offenbar hätten sie die Ausführungen der Verwaltung und des Ingenieurbüros in den Verwaltungsausschußsitzungen bzw. auch in Fraktionen nicht verstanden. (...) Insbesondere bedauerte der Stadtdirektor auch das Vorgehen und die Einstellung gegenüber dem Ingenieurbüro. Wenn man sich verhalte wie die Grünen, dürfe man sich nicht wundern, wenn qualifizierte Büros oder qualifizierte Firmen kein Interesse an dieser Region haben."²⁶⁵ Die SPD schlägt mit einer Presseerklärung zurück: "Klärwerk: SPD Cloppenburg kritisiert Verhalten von Stadtdirektor und CDU-Fraktion - Rechtfertigung nicht überzeugend"²⁶⁶, worauf die CDU-Fraktion in einem Leserbrief die Vorwürfe wiederum als absurd zurückweist. Nach Meinung der CDU bietet die SPD-Fraktion im Rat "immer mehr ein Bild der Unfähigkeit und fachlicher Inkompetenz". Sie attestiert der Partei im Zusammenhang mit der Kläranlage "nervöses Agieren mit unqualifizierten Äußerungen und unwahren Unterstellungen".²⁶⁷ Kernpunkt des Konfliktes sind Überlegungen des Stadtdirektors in Zusammenarbeit mit dem Ingenieurbüro zur Privatisierung der Kläranlage. "Die CDU-Fraktion stellt ausdrücklich fest, daß die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses durch

262 Verwaltungsausschuß vom 30. 3. 1987

263 Verwaltungsausschuß vom 9. 6. 1986

264 Verwaltungsausschuß vom 6. 6. 1989

265 Rat vom 23. 2. 1987

266 Münsterländische Tageszeitung vom 27. 2. 1987

267 Münsterländische Tageszeitung vom 2. 3. 1987

die Verwaltung korrekt ausgeführt worden sind. Wenn der Stadtdirektor darüber hinaus Finanzierungsalternativen gemeinsam mit dem Ingenieurbüro entwickelt, kann dies der Sache nur dienlich sein. Eine Verwaltung ist nach unserem Selbstverwaltungsverständnis nicht nur verpflichtet, Beschlüsse auszuführen, sondern auch dazu aufgefordert, neue Erkenntnisse zu prüfen, Alternativen aufzuzeigen und den zuständigen Gremien zur Kenntnis und Entscheidung zu geben.²⁶⁸ Die Zielrichtung aller Überlegungen bei der Erweiterung der Kläranlage ist, für die Stadt und ihre Bürger langfristig die kostengünstigste Lösung zu finden. (...) Die CDU-Fraktion erwartet von einer Verwaltung, daß sie die aus diesen allgemeinen Überlegungen (zur Finanzierung von Kläranlagen, d. Verf.) und Diskussionen gewonnenen Erkenntnisse wertet und dann die Fachgremien darüber unterrichtet, damit diese dann gegebenenfalls die notwendigen Beschlüsse fassen können.²⁶⁹ Die SPD und die Grünen täten gut daran, sich diese Erwartungshaltung gegenüber der Verwaltung zu eigen zu machen. Ansonsten müssen sie sich mangelndes Verantwortungsbewußtsein für eine sinnvolle und zukunftsorientierte Politik vorwerfen lassen. Alle gegen den Stadtdirektor und die Verwaltung sowie das Ingenieurbüro erhobenen Vorwürfe sind absurd, unbegründet und müssen in aller Entschiedenheit zurückgewiesen werden."²⁷⁰ Die CDU-Presserklärung ist eine Verteidigungsschrift für den Stadtdirektor. Interessant hierin ist die Definition der Rolle von Verwaltung und Politik. Pro und Contra der inhaltlichen Auseinandersetzung (Privatisierung) kommen nicht zur Sprache.

Mit Schreiben vom 11.4.87 beantragt die SPD erneut, eine Mißbilligung des Stadtdirektors auf die Tagesordnung des Verwaltungsausschusses und des Rates zu setzen. Es solle beschlossen werden: "Der Verwaltungsausschuß/ Rat mißbilligt es, daß der Stadtdirektor den Verwaltungsausschuß nicht über den Inhalt der Boden- und Grundwasseranalysen, welche auf dem ehemaligen Kalkhoff-Gelände vorgenommen worden sind, unterrichtet hat, obwohl der Stadtverwaltung verschiedene Ergebnisberichte über diesen Sachverhalt bereits seit langem vorliegen. Der Verwaltungsausschuß/Rat sieht in diesem Verhalten des Stadtdirektors einen Verstoß gegen die Unterrichtungspflicht des Gemeindedirektors nach NGO

268 programmleitende Funktion der Verwaltung

269 Politik als ausführendes Organ der Verwaltung?

270 Leserbrief CDU-Fraktionsvorstand, Münsterländische Tageszeitung vom 2. 3. 1987

§ 62 Abs. 3.²⁷¹ In einem dreiseitigen Schreiben, vorgelegt zur Verwaltungsausschußsitzung am 13.4.1987, begründet die SPD ihren Mißbilligungsantrag. In der Verwaltungsausschußsitzung nimmt der Stadtdirektor ausführlich zu den Vorwürfen Stellung und belegt das aus seiner Sicht korrekte Informationsverhalten durch verschiedene Schreiben. "Im einzelnen ging er auf die gestellten Sanierungsförderungsanträge, die Schreiben zu den Voruntersuchungsergebnissen, die Einschaltung eines Hydrogeologen und das Schreiben vom März der Stadt Cloppenburg an das Landesamt für Wasserwirtschaft ein, in dem notwendige vertiefende Fachfragen gestellt wurden, mit dem Ziel, eine sorgfältige Analyse vorzunehmen, den Rat mit gesicherten Ergebnissen und Erkenntnissen über den Gefährdungsgrad einen Handlungsvorschlag zu unterbreiten, um gerade den Schaden zu vermeiden, der durch das Vorgehen der SPD bereits entstanden sei."²⁷² Der SPD-Antrag fand im Verwaltungsausschuß keine Mehrheit. Schon am nächsten Tag nach der Verwaltungsausschußsitzung erscheint in großer Aufmachung in der Lokalpresse: "Mißbilligungsantrag wurde zurückgewiesen". Der Lokalredakteur mußte also noch am Tag der Verwaltungsausschußsitzung über das Ergebnis dieser vertraulichen Sitzung informiert worden sein, denn er konnte schreiben: "Das wurde nach Informationen der Münsterländischen Tageszeitung von der Mehrheit des Verwaltungsausschusses abgelehnt."²⁷³ Am 14.4. erfolgte dann ein Pressegespräch zu dem Thema, an dem teilnahmen: der Bürgermeister, der CDU-Fraktionsvorsitzende, der Stadtdirektor, der Oberbaurat und ein Ingenieur vom Bauamt. "Übereinstimmend wurde von der Verwaltungs- und Ratspitze erklärt, daß die Argumentation der SPD, daß sich auf dem ehemaligen Kalkhoffgelände Altlasten befinden, die krebserregend sind, nicht stimmt. (...) Es besteht und bestand also keine Gefahr für die unmittelbar in der Nähe wohnenden Bürger der Stadt. Die SPD habe, so die Vertreter von Rat und Verwaltung, bewußt versucht, Unruhe zu stiften. Man habe etwas in das Untersuchungsergebnis suggeriert, was nicht haltbar sei. Was endgültig mit dem Gelände passieren müsse, könne erst gesagt werden, wenn ein Gutachten vorliege."²⁷⁴ Vor der Pressekonferenz hat die SPD durch ihren Sprecher eine Verlautbarung herausgegeben, in der es heißt,

271 Schreiben der SPD vom 11. 4. 1987

272 Verwaltungsausschuß vom 13.4.1987

273 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 4. 1987

274 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 4. 1987

"daß ihre eigenen Untersuchungen durch die Darstellung in der letzten Verwaltungsausschußsitzung bestätigt seien. Es sei auch von der Verwaltung erklärt, daß es leicht flüchtige chlorierte Kohlenwasserstoffe im Grundwasser gebe."²⁷⁵ Neben der Verteidigung des Stadtdirektors ist der Bürgermeister auch in dieser Sache bemüht, den Konflikt zu entschärfen. "Es sei an der Zeit, so der Ratsvorsitzende, daß endlich wieder mehr Sachlichkeit die Ratsarbeit bestimme."²⁷⁶

Nach dem Zeitungsbericht über die Pressekonferenz laden SPD und Grüne zu einem gemeinsamen Pressegespräch. "SPD und Grüne: 'Sanierung geheime Verschlusssache' - Mehr Informationen sind notwendig".²⁷⁷ Die SPD bekräftigt ihre Vorwürfe. "Der Stadtdirektor hätte den Verwaltungsausschuß oder einen anderen Fachausschuß über den Inhalt der Untersuchung informieren müssen. Er ist von Mitgliedern des Cloppenburg Rates mehrmals danach gefragt worden, und er hat keine sachlich klärende Antwort gegeben, obwohl er bereits seit langem die Ergebnisse der Untersuchungen vorliegen hatte. Seine neuesten Auslassungen und Rechtfertigungsversuche gegenüber dem Verwaltungsausschuß und der Presse sind wie Taschenspielertricks. Die CDU-Fraktion stehe offenkundig unter starkem Druck; sie operiere nach dem Muster 'Augen zu und durch'. Sie handele politisch völlig kopflos und wie ein aufgeschreckter Hühnerhaufen. Die CDU-Fraktion könne die ihr von der Verfassung übertragene Aufgabe der Kontrolle der Verwaltung nicht erfüllen, wenn sie nicht zumindest von der Verwaltung verlange, über alle wichtigen Vorgänge informiert zu werden. Mit ihrem Beschluß, die Nichtinformation durch den Stadtdirektor auch noch zu billigen, haben die Mitglieder im Verwaltungsausschuß gezeigt, daß sie ihren verfassungsmäßigen Auftrag nicht ernst nehmen."²⁷⁸ Neben der Einschaltung ihres Landtagsabgeordneten in dieser Sache (Ziel: in Hannover Gelder für die Sanierung locker zu machen) hat die SPD sich inhaltlich mit der Materie befaßt und nach Handlungsmöglichkeiten gesucht. "Nachdem der SPD-Fraktion bekannt wurde, was für Stoffe in den Boden- und Grundwasseruntersuchungen nachgewiesen worden seien, sei sie nicht sofort an die Öffentlichkeit getreten. Vielmehr habe sie sich mit den Angaben der Untersuchungsberichte an Fachleute, die eine Wertung

275 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 4. 1987

276 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 4. 1987

277 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 4. 1987

278 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 4. 1987

vornehmen sollten, gewandt. Erst nachdem diese übereinstimmend die krebserregende Wirkung dieser Stoffe erkannt hatten, hat sie die Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung bei der Stadt Cloppenburg und in der Öffentlichkeit angezeigt. Von Panikmache könne also nicht im mindesten geredet werden. Tatsache sei, daß die Stadtverwaltung die Lage am Kessener Weg zu verharmlosen suche. Die SPD-Fraktion habe sich sofort nach technischen Möglichkeiten, wie diese Umweltvergiftung beseitigt werden könne, erkundigt. Sie habe Verbindungen zu mehreren Betrieben, Instituten und Universitätsstellen aufgenommen. Einige dieser Einrichtungen seien zur Zeit an anderen Orten mit der kompletten Sanierung ähnlicher Fälle beschäftigt. Die SPD bietet der Stadtverwaltung an, Kontakte mit Vertretern dieser Einrichtungen herzustellen."²⁷⁹

In der Ratssitzung am 27.4.1987 stellt die SPD noch einmal heraus, daß es ihr nicht darum gehe, "dem Stadtdirektor vorzuwerfen, er habe bei der Bewältigung der Probleme unsachgemäß gehandelt. Wir halten die Einschaltung von Fachfirmen für die Klärung von Sachfragen für durchaus richtig. Wenn die Situation aber so ernst ist, daß Fachfirmen um Rat gebeten werden, warum werden dann die Ratsmitglieder nicht über das Ausmaß der Verschmutzung und die Auskünfte dieser Fachfirmen informiert? (...) Der Stadtdirektor muß die Ratsmitglieder von sich aus unterrichten. Dies hat der Stadtdirektor nicht getan. Selbst auf präzise Anfragen haben der Stadtdirektor und sein Mitarbeiter keine oder nur unzureichende Antworten gegeben. Dieser offensichtliche Verstoß gegen § 62,3 NGO ist für uns Anlaß, diesen Antrag auf Mißbilligung des Verhaltens des Stadtdirektors zu stellen. Es geht nicht an, daß die gewählten Vertreter der Bürger dieser Stadt nur dann über wichtige Angelegenheiten informiert werden, wenn es der Stadtdirektor für opportun hält."²⁸⁰ In seiner 5seitigen Verteidigungsrede äußert der CDU-Fraktionssprecher den Verdacht, "daß man nicht primär an einer verlässlichen Aussage interessiert war, daß man sich mit der Materie selbst nicht gründlich befassen wollte, - sondern daß man in blindem Aktionismus die Bevölkerung informieren wollte und dabei eine starke Verunsicherung und Ängstigung eines Teiles der Bürger unserer Stadt in Kauf zu nehmen bereit war, oder gar beabsichtigte. Und genau dieses Verhalten der SPD

279 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 4. 1987

280 Redebeitrag der SPD, Rat vom 27. 4. 1987

kritisieren wir als in hohem Maße unverantwortlich."²⁸¹ Er geht dann weiter auf die Gefahr ein, durch diesen öffentlichen Vorgang Fördergelder für die Sanierung zu verlieren. Dann spricht er über das Gefährdungspotential (krebserregend ?) der bisher gefundenen chemischen Stoffe (Für den einen Stoff sind noch weitere Analysen notwendig, der andere ist offensichtlich nicht krebserregend.). Abschließend stellt er fest, "daß wir den Antrag der SPD als völlig ungerechtfertigt ansehen, daß wir das Einbringen dieses Tagesordnungspunktes auch wegen möglicher negativer Auswirkungen für unsere Stadt und unsere Arbeit bedauern und daß wir dem Antrag nicht zustimmen werden. Wir anerkennen ausdrücklich das Bemühen des Stadtdirektors und der Verwaltung, dem Rat exakt analysierte Handlungsvorschläge zu unterbreiten."²⁸² Nach dem Verlesen der beiden Stellungnahmen der Fraktionsvorsitzenden von SPD und CDU berichtet das Protokoll über den weiteren Verlauf der Ratssitzung: "Der Vorsitzende der Unabhängigen Wählergemeinschaft wies darauf hin, daß man dem Antrag nicht zustimmen werde. Ratsfrau (.../Grüne) wies darauf hin, daß es höchste Zeit sei, einen Mißbilligungsantrag zu stellen. Der Antrag auf Mißbilligung des Stadtdirektors wegen Verstoßes gegen die Unterrichtungspflicht des Gemeindedirektors wurde sodann mit 23 Ja-Stimmen und 9 Gegenstimmen abgelehnt."²⁸³ In dem Zeitungsbericht über die Ratssitzung kommt der Bürgermeister noch zu Wort. Er "rief den Rat auf, sich wieder zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zusammenzufinden. Etwas mehr Sachlichkeit im Umgang miteinander wäre besser, als ständig gegeneinander anzutreten. Der Ratsvorsitzende vertrat die Auffassung, daß man abwarten solle und dann, wenn ein Gutachten vorliege, an die Lösung der Aufgabe herangehe. Der Stil, der heute herrsche, sei manchmal unerträglich."²⁸⁴ Der Kommentar des Lokalredakteurs unterstrich noch einmal die CDU-Linie. "Es ist sicherlich auch richtig, daß die Ratsherren, die auf der harten Oppositionsbank sitzen, es schwerer haben als jene, die in eine Mehrheit eingebunden sind. Aber wenn man dann versucht, durch Unruhestiftung Punkte zu sammeln, dann ist das kein Stil, der dazu beiträgt, das Vertrauen

281 Redebeitrag der CDU, Rat vom 27. 4. 1987

282 Redebeitrag der CDU, Rat vom 27. 4. 1987

283 Protokoll, Rat vom 27. 4. 1987. Der Protokollant hat Ja und Nein vertauscht. Es wurde bei der Genehmigung des Protokolls in der nächsten Ratssitzung nicht beanstandet. Wahrscheinlich weil jeder weiß, was mit der Abstimmung gemeint war.

284 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 4. 1987

der Bevölkerung in die unterste demokratische Einrichtung zu stärken. Das Donnergetöse, das die SPD im Vorfeld ihres Mißbilligungsantrages zum Verhalten des Cloppenburgers Verwaltungschefs wegen Vernachlässigung der Informationspflicht veranstaltete, hat sich jedenfalls nicht ausgezahlt. Es blieb an Fakten in der Ratssitzung, die darüber zu entscheiden hatte, ob man das Verhalten des Verwaltungschefs mißbilligen sollte, nicht viel übrig. Alle Vorwürfe, die es im Vorfeld gegeben hatte, zerplatzten wie Seifenblasen."²⁸⁵

Beim nächsten Konflikt führten die Grünen die Speerspitze gegen den Stadtdirektor. Es ging um Forderungen eines Architekten von 600.000 DM im Zusammenhang mit dem Stadthallenbau. Der Architekt hatte für die Stadt eine Vorentwurfsplanung für eine Stadthalle gefertigt. Vergeben werden sollte das Stadthallenprojekt aber an einen anderen Planer. Jetzt ging es um Schadensersatzforderungen, die der Stadtdirektor allerdings als "absurd und an den Haaren herbeigezogen"²⁸⁶ bezeichnete. Der nicht zum Zuge gekommene Architekt wandte sich an die SPD, um (nach Einschätzung des Stadtdirektors) "Verbündete für eine weitere Realisierung des Projektes mit ihm als Planer zu suchen, da ein Vertragsverhältnis mit ihm und der (...) als Investor nicht zustande gekommen sei".²⁸⁷ Der Stadtdirektor bewertete die Aktion als "ein unwürdiges Spektakel, hinter dem einzig und allein die Privatinteressen eines Architekten stehen".²⁸⁸ Die Grünen verschärften noch den Vorwurf der SPD an den Stadtdirektor (Nichtinformation des Rates) und sprachen von einer Täuschung des Verwaltungsausschusses durch den Stadtdirektor, der dabei vom Bürgermeister gedeckt worden sei. "Die Beschlußfassung zur Planungsvergabe an die (...) in (...) sei durch manipulierte Informationen herbeigeführt worden. An ihre Zustimmung hielten sich die Grünen jetzt nicht länger gebunden. Nach Auffassung ihrer Fraktion hätte der Stadtdirektor den Verwaltungsausschuß als seinen Dienstvorgesetzten spätestens nach dem Gespräch zwischen ihm und dem Bürgermeister mit dem Architekten und dessen Rechtsanwalt umfassend informieren müssen. Statt dessen habe sich der Stadtdirektor selbst auf konkretes Nachfragen unwissend gezeigt. Die Grünen, die erst aus der Presse von den

285 Münsterländische Tageszeitung vom 2. 5. 1987

286 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 12. 1988

287 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 12. 1988

288 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 12. 1988

Honorarforderungen des Architekten gegen die Stadt informiert worden seien, stuften das Verhalten der Verwaltung als Skandal ein. Die mit politischer Wertung verbundenen Vorwürfe der Grünen sind nach Auffassung des Cloppenburgers Stadtdirektors ein Fall für die Staatsanwaltschaft.²⁸⁹ Umgekehrt wird dem Stadtdirektor von dem Rechtsanwalt des Architekten mit dem Staatsanwalt gedroht. "Wenige Tage vor der erwarteten Zustimmung der CDU-Mehrheitsfraktion zur Auftragsvergabe des Stadthallenbaus an die (...) in (...) zeichnen sich neue juristische Auseinandersetzungen ab: Der Rechtsanwalt (...), der für den Architekten (...) eine Schadensersatzklage von 600.000 DM gegen die Stadt Cloppenburg einreichen will, hat den Stadtdirektor (...) schriftlich zum Widerruf beleidigender Äußerungen aufgefordert. Gleichzeitig verlangt der Anwalt, daß sich die Stadt von den Wertungen ihres Verwaltungschefs distanzieren. Der Jurist bezieht sich dabei auf Veröffentlichungen, in denen der Stadtdirektor den von der Stadt früher als Forumsplaner beauftragten Architekten als Amokläufer bezeichnet und den strittigen Vertrag zwischen Stadt und (...) dem Verdacht ausgesetzt haben soll, es könne sich um eine Urkundenfälschung handeln. Diese Äußerung erfüllen nach Auffassung von (...) den Tatbestand einer Straftat und seien geeignet, seinen Mandanten in der Öffentlichkeit lächerlich zu machen."²⁹⁰ Der Vorgang wird diesmal von einem anderen Lokalredakteur kommentiert: "Die Umgehung von Kontroll-Mechanismen werfen die Cloppenburgers Sozialdemokraten ihrem Stadtdirektor (...) vor, Täuschung der Gremien sekundieren die Grünen und sehen einen Skandal: Obwohl im Verwaltungsausschuß im Zusammenhang mit dem Forum ausdrücklich nach früheren Abmachungen gefragt worden sei, habe der Verwaltungschef es nicht für nötig gehalten, über einen der Stadt angedrohten Prozeß auf Schadensersatz von rund 600.000 DM zu informieren. Die Breitseite hat der im Ruf besonderer Dynamik stehende Verwaltungsmann offenbar schlecht verdaut: 'Primitiv', beschimpfte er das Verhalten der SPD, den Grünen drohte er mit dem Ruf nach dem Staatsanwalt, im Kläger sah er einen Amokläufer, und den zur Diskussion stehenden Vertrag mit einem Forum-Planer rückte er in die Nähe einer Urkundenfälschung. Überdies: Die Forderung gegen die Stadt sei schlicht an den Haaren herbeigezogen. (...) Das vollmundige Abstreiten einer Forderungs-Berechtigung durch den Cloppenburgers Verwaltungschef zielt im übrigen am Kern vorbei: Der sitzt

289 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 12. 1988

290 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 12. 1988

da, wo SPD und Grüne ihre Finger in die Wunde gelegt haben, in der unterlassenen Information der Gremien. Die nämlich müssen entscheiden, und das ist nun mal nur möglich, wenn die Kriterien bekannt sind. Zu denen hätte die Prozeßandrohung ebenso gehört wie die Einschätzung der Verwaltung dazu."²⁹¹

Im vertraulichen Teil der Ratssitzung am 19.12.1988 sollte dann der Vertrag mit dem Investor zum Bau der Stadthalle beschlossen werden. Anschließend wurde im öffentlichen Teil die bisherige Entwurfsplanung vom zuvor beauftragten Investor mit seinem Architekten vorgestellt. Diesen Tagesordnungspunkt nutzt die SPD, um auf die in der Presse dargestellten Vorgänge einzugehen. Sie trägt einen ausführlichen Fragenkatalog zu dem Komplex vor und stellt einen Antrag auf Mißbilligung des Stadtdirektors und auf Distanzierung des Rates von den Äußerungen des Stadtdirektors (Amokläufer, Urkundenfälschung). "Der Rat betrachtet die Äußerungen des Stadtdirektors über den Architekten (...) als verbale Entgleisung des Stadtdirektors, die ausschließlich von diesem persönlich zu verantworten sind."²⁹² In der Erwiderung des Stadtdirektors erfährt die Öffentlichkeit nun, daß ein Gutachten eines Cloppenburgers Rechtsanwaltes erstellt worden sei, um letzte Zweifel auszuräumen. "Er erläuterte das Ergebnis, das bereits im vertraulichen Teil der Sitzung protokolliert worden ist."²⁹³ "Der beauftragte Rechtsanwalt (...) gelangt darin zu der Auffassung, die Stadt habe ihre Verpflichtungen erfüllt, die Forderungen nach Schadensersatz in Höhe von 600.000 DM seien unbegründet."²⁹⁴ Dann erklärt der Stadtdirektor ausführlich, wie es zur Berichterstattung der letzten Tage in den beiden Lokalzeitungen (Nordwest-Zeitung, Münsterländische Tageszeitung) gekommen ist. Während sich der Redakteur der Münsterländischen Tageszeitung an seine Presseerklärung gehalten habe,²⁹⁵ habe der Redakteur der Nordwest-Zeitung ihn aus einem Telefonat zitiert, dessen Inhalt nicht zur Veröffentlichung legitimiert war. "Die vor Abgabe der offiziellen Presseerklärung abgegebenen Äußerungen waren gerade nicht zur Veröffentlichung bestimmt, was dem Redakteur auch bewußt sein mußte. Das von mir mit dem Redakteur (...) geführte

291 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 12. 1988

292 Antrag der SPD, Rat vom 19. 12. 1988

293 Protokoll, Rat vom 19. 12. 1988

294 Münsterländische Tageszeitung vom 20. 12. 1988

295 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 12. 1988

Gespräch ist in seiner Berichterstattung vom 15.12.1988 unvollständig und zusammenhanglos, in Form von Fragmenten, wiedergegeben worden. Es ist völlig aus dem Zusammenhang gerissen, so daß ich bestreiten muß, diese Äußerungen in dieser Form und mit diesem Inhalt getan zu haben. Dabei soll nicht bestritten werden, daß dabei der Ausdruck 'Amokläufer' gefallen ist. Bei der Verwendung und bei der Wertung dieses Ausdrucks sollte schon der Gesamtzusammenhang maßgebend sein, etwa im vergleichenden oder übertragenen Sinn.²⁹⁶ Dann erfolgte eine Definition des Begriffes "Amokläufer" aus der 5. Auflage des Neuen Brockhaus. "Bei dieser Definition dürfte es offensichtlich sein, daß die von mir gebrauchte Vokabel kaum ernstgemeint gewesen sein kann. Ohne jetzt genau auf den Ablauf und Inhalt des internen Telefongespräches eingehen zu wollen, kann ich hier selbstverständlich ohne Abstriche feststellen, daß Herr (...) kein Amokläufer im Sinne der v.g. Definition ist. Dieses habe ich nicht und werde ich auch nicht behaupten."²⁹⁷ Zum Vorwurf der Urkundenfälschung sagte der Stadtdirektor: "Die Presseerklärung hinsichtlich etwaiger strafrechtlicher Prüfung bzw. Ankündigung solcher ist ebenfalls falsch und unvollständig. Zu keinem Zeitpunkt ist seitens der Stadt und mir behauptet worden, Herr (...) habe den veränderten Vertrag nicht mit einem Anschreiben unter Hinweis auf die Veränderung an die Stadt Cloppenburg zurückgesandt. Niemals ist von mir behauptet worden, und ich werde nach meinem jetzigen Kenntnisstand auch nicht behaupten, der Architekt habe vorsätzlich eine Urkundenfälschung begangen. Meine Äußerungen gegenüber der Presse wurden bewußt allgemein gehalten. Abschließend sei festzuhalten, daß die Presse Nachrichten sorgfältig recherchieren und den Inhalt auf Richtigkeit überprüfen müsse, bevor dieser veröffentlicht werde."²⁹⁸

Nach diesen Äußerungen des Stadtdirektors stellte sich "die CDU-Fraktion mit Entschiedenheit vor den Stadtdirektor und die Verwaltung".²⁹⁹ Das Vorgehen der SPD ziele auf Konfrontation, sei nicht überlegt und biete Angriffsflächen gegen die Stadt. "Dieses Verfahren habe lediglich eine Verunsicherung der Bürger zur Folge. Es passe zu den SPD-Äußerungen bei der angeblichen Privatisierung der Kläranlage und der Untersuchungen

296 Protokoll, Rat vom 19. 12. 1988

297 Protokoll, Rat vom 19. 12. 1988

298 Protokoll, Rat vom 19. 12. 1988

299 Protokoll, Rat vom 19. 12. 1988

im Bereich des Kalkhoffwerkes am Kessener Weg."³⁰⁰ Der Ratsherr der Grünen "wies ebenfalls auf das grundsätzliche Problem hin, daß Informationen nicht weitergegeben werden. Es sei an vielen Stellen festzustellen, daß es im Rat zwei Klassen von Ratsmitgliedern gebe. Die Informationen, die die CDU-Fraktion erhalte, müßten auch an andere Fraktionen weitergegeben werden. Auch die Fraktion der Grünen sei an einer vertrauensvollen Zusammenarbeit interessiert. Die Ansprüche des Architekten (...) hätten jedoch auch ohne Nachfrage in der letzten Verwaltungsausschußsitzung mitgeteilt werden müssen. Durch diese Vorgänge sei das Vertrauensverhältnis zur Verwaltungsspitze belastet. Es werde daher der Antrag gestellt, gemäß § 40 Abs. 3 NGO Akteneinsicht zu verlangen."³⁰¹ Für den Vertreter der UWG war aufgrund des Gutachtens des Cloppenburger Rechtsanwaltes das Vertrauen in den Stadtdirektor wiederhergestellt. Daraufhin stellte der CDU-Fraktionsführer "den Antrag, die Planungen aufgrund der vorgestellten Grundlage fortzusetzen". Er bekam dafür 26 Ja-Stimmen, 3 Gegenstimmen (2 Grüne, 1 CDU) und 5 Enthaltungen (1 Grüner, SPD).³⁰²

Zu dem Antrag der SPD wurde der Antrag gestellt, darüber nicht abzustimmen, da der Inhalt des Antrages nicht Punkt der Ratssitzung und Gegenstand der Tagesordnung sei. Für diesen CDU-Antrag gab es 27 Ja-Stimmen und 7 Gegenstimmen. In der Presse wird die Wertung des Bürgermeisters zu der Sitzung als "Schlammschlacht"³⁰³ wiedergegeben.

Je ein Vertreter der SPD und der Grünen nahmen dann am 9.1.1989 Einsicht in die Akten. Dem Wunsch auf Herausgabe bzw. Kopie des Vorvertrages wurde nicht stattgegeben, "da die Gefahr groß sei, sie später abgedruckt in der Presse zu sehen".³⁰⁴ In der Verwaltungsausschußsitzung am 23.1.1989 erklärte der Beigeordnete der Grünen die Akteneinsicht für abgeschlossen. "Abschließend muß festgestellt werden, daß die rechtliche Wertung des Stadtdirektors geteilt wird."³⁰⁵ Es wurden außerdem noch

300 Protokoll, Rat vom 19. 12. 1988

301 Protokoll, Rat vom 19. 12. 1988

302 Rat vom 19. 12. 1988

303 Münsterländische Tageszeitung vom 10. 12. 1988

304 Verwaltungsausschuß vom 9. 1. 1989

305 Verwaltungsausschuß vom 23. 1. 1989

Detailfragen zu Kostenabrechnungen gestellt, die dann beantwortet wurden.

Als die Frage der Wiederwahl des Stadtdirektors Nr. 2 auf der Tagesordnung des Rates stand, wünschten SPD und Grüne eine Aussprache zur Person. Daher "wurde die öffentliche Sitzung unterbrochen und unter Ausschluß der Zuhörer mit einem vertraulichen Teil fortgesetzt".³⁰⁶ Nach Wiederherstellung der Öffentlichkeit bekam der Verzicht auf eine Ausschreibung der Stelle 23 Ja-Stimmen und 9 Gegenstimmen (SPD und Grüne). Im Anschluß an diesen Beschluß wurde der Stadtdirektor zur Wiederwahl von der CDU vorgeschlagen mit der Begründung "der fachlichen Qualifikation, dem dynamischen Einsatz und dem konstruktiven Miteinander mit der CDU-Fraktion".³⁰⁷ Für die SPD und Grünen gab es auch keinen Zweifel an der fachlichen Qualifikation. Ihre Ablehnungen begründeten sie mit den "Schwierigkeiten des Stadtdirektors mit dem Umgang der Minderheitsfraktionen" (SPD), seiner "mangelnden Weitergabe von Informationen" (Grüne) und dem "Fehlen der parteipolitischen Unabhängigkeit" (Grüne). Das Protokoll vermeidet die Wiedergabe der Formulierung der Grünen: "Zum Teil schärfer formulierten die Grünen ihre Ablehnung. (.../Grüne) wiederholte den Vorwurf, der Verwaltungschef betreibe eine 'Politik nach Gutsherrenart' und stehe 'im engen Kontakt zur CDU-Spitze'. Die Grünen verteilten überdies eine Pressemitteilung, die im Detail die Informationsweitergabe aus der Verwaltung rügt."³⁰⁸ Der Vertreter der UWG stimmte zwar der Wiederwahl zu, wünschte "sich jedoch zukünftig eine glücklichere Hand für eine gedeihliche Zusammenarbeit auch mit den Minderheitsfraktionen". (UWG) Nach geheimer Wahl stand dann das Ergebnis fest: "Für die Wiederwahl haben sich 23 der 32 anwesenden Ratsmitglieder ausgesprochen."³⁰⁹

Die Frage der Neuwahl eines Stadtdirektors stellte sich dann doch ein Jahr später, weil der Stadtdirektor Nr. 2 sich erfolgreich auf eine andere Stelle in Nordrhein-Westfalen beworben hatte. Bei den Umständen dieser Wahl war der Stadtdirektor nicht Konfliktbeteiligter, sondern Objekt eines Konfliktes zwischen den Fraktionen. Es war üblich geworden, daß alle Fraktionen Zugang zu den Bewerbungsunterlagen (der zu besetzenden

306 Protokoll, Rat vom 27. 2. 1989

307 Protokoll, Rat vom 27. 2. 1989

308 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 2. 1989

309 Rat vom 27. 2. 1989

höheren Stellen) bekamen ("Es lägen insgesamt 26 Bewerbungen vor, die zur Zeit in den Fraktionen der 4 Rathausparteien 'ausgesiebt' würden".³¹⁰), und man sich darauf interfraktionell auf die zu ladenden Bewerber für ein Vorstellungsgespräch einigte. Die Bewerber mußten sich dann einmal in der CDU-Fraktion vorstellen und anschließend vor den anderen Fraktionen. "Alle Fraktionen haben Einsicht in die Bewerbungsunterlagen genommen und anschließend ihre Kandidaten für ein Vorstellungsgespräch benannt. Diese Kandidaten haben sich anschließend in allen Fraktionen vorgestellt."³¹¹

Durch eine Indiskretion wurde durch die Zeitung bekannt, daß der ehemalige Pressesprecher des früheren schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Uwe Barschel, Herwig Ahrendsen, unter den Bewerbern sei.³¹² Sowohl die CDU als auch der Stadtdirektor kritisierten scharf diese Indiskretion. "Die nach Angaben von Stadtdirektor (...) vermutlich von der SPD in die Öffentlichkeit getragene Ahrendsen-Bewerbung ist auf scharfe Kritik des Verwaltungschefs gestoßen."³¹³ Nach einer Beschwerde der SPD mußte der Stadtdirektor seinen Vorwurf (der auch durch dpa verbreitet wurde) zurücknehmen. "Er habe betont, daß er keine Hinweise darauf habe, daß die SPD in Cloppenburg für die Indiskretion verantwortlich ist."³¹⁴ Am nächsten Tag kritisieren die Grünen in einer Pressemitteilung das Vorgehen der CDU bei der Kandidatenauswahl. Mit einer für die Grünen "unglaublichen Arroganz und Dreistigkeit" setze sich die CDU-Fraktion mit ihrer "Ellenbogenmentalität über bisherige Absprachen und die Interessen der kleineren Fraktionen hinweg".³¹⁵ Was hatte die CDU Schlimmes getan? "Analog zur Wahl des stellvertretenden Stadtdirektors haben inzwischen die Fraktionen diejenigen Kandidaten benannt, die zu einem Vorstellungsgespräch nach Cloppenburg geladen werden sollen. Das weitere Auswahlverfahren hat dann für die kommende Woche die Vorstellung aller Bewerber in allen Fraktionen vorgesehen. Nunmehr habe sich, so die Grünen, die CDU dahingehend erklärt, daß sie am kommenden Dienstag drei von ihr vorge-

310 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 3. 1990

311 SPD in der Münsterländischen Tageszeitung vom 22. 3. 1990

312 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 3. 1990

313 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 3. 1990

314 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1990

315 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 3. 1990

schlagene Bewerber laden wolle. Die Kandidaten der Oppositionsfraktionen seien für die CDU nicht von Interesse und würden von ihr nicht gehört. 'Damit wird das zwischen den Fraktionen vereinbarte Auswahlverfahren zur reinen Farce', heißt es in der Stellungnahme der Grünen. Die CDU rede zwar ständig von fairem Umgang miteinander, praktiziere aber das genaue Gegenteil und gebe sich 'nicht einmal mehr den Anschein einer an demokratischen Gepflogenheiten orientierten Partei'. Die Ratsfraktion halte es daher für geboten, eine allein von der CDU herbeigeführte Entscheidung - die Wahl des Stadtdirektors - auch so in der Öffentlichkeit transparent zu machen. Die Grünen werden daher am weiteren Auswahlverfahren nicht mehr teilnehmen und in der beschlußfassenden Ratssitzung der Wahl des Stadtdirektors fernbleiben."³¹⁶

Einige Tage später geben auch SPD und UWG ihren Boykott der Stadtdirekturwahl bekannt. "Alle drei Fraktionen haben sich darauf verständigt, daß ihre Mitglieder zu diesem Tagesordnungspunkt die Ratssitzung gemeinsam verlassen werden."³¹⁷ Die Veröffentlichungen in der Presse haben in der CDU-Fraktion zu einer großen Verärgerung geführt, so daß im Verwaltungsausschuß am 19. 3. 1990 der Konflikt nicht beigelegt werden konnte, sondern sich die Fronten noch verhärtet haben.³¹⁸ "SPD-Pressesprecher (...) teilte zusätzlich mit, daß im Anschluß an die Sitzung des Verwaltungsausschusses am Montagabend von der SPD noch einmal der Versuch zu einer gütlichen Einigung gemacht worden sei. 'Wir haben uns darum bemüht, die Mitglieder der CDU-Fraktion zur Umkehr zu bewegen. Auf der anderen Seite sind aber anscheinend keine Argumente vorhanden. Vielmehr sind abermals die Minderheitsfraktionen in verleumderischer Weise verdächtigt worden, Informationen über die Bewerbung des ehemaligen Barschel-Pressesprechers Herwig Ahrendsen an die Presse gegeben zu haben,' sagte (...)."³¹⁹

Zu diesem Konflikt meint der Chefredakteur (nicht der sonst die Rathauspolitik begleitende Lokalredakteur) der Münsterländischen Tageszeitung: "Es liegt an der Natur von Personalentscheidungen, daß sie besonders sensibel angegangen werden müssen. Davon kann in der

316 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 3. 1990

317 Münsterländische Tageszeitung vom 22. 3. 1990

318 vgl. Protokoll Verwaltungsausschuß vom 19.3.1990, S. 15-17

319 Münsterländische Tageszeitung vom 22. 3. 1990

süddoldenburgischen Kreisstadt allerdings nicht die Rede sein. Wenn sich Grüne, SPD und Unabhängige Wählergemeinschaft zu einer breiten Opposition formieren, dann sollte dies der CDU zu denken geben. Hier geht es nicht mehr um Formfehler, sondern tatsächlich um Arroganz, die - so scheint's - weder der Bürgermeister noch der Fraktionschef dem einen oder anderen austreiben kann. Überheblichkeit aber ist letztendlich Dummheit, also keine gute Beraterin, die dieser Stadtrat dringend braucht, um den Amtsantritt des Nachfolgers - wer immer dies auch sein mag - nicht mit einer ungeheuren Hypothek zu belasten, an der Legislative und Exekutive noch lange zu leiden haben werden."³²⁰

Der Stadtdirektor Nr. 2 ist zu der Zeit nicht der einzige aus der Verwaltungsspitze, der sich von Cloppenburg verabschiedet. Nach dem Abgang des stellvertretenden Stadtdirektors wird auch schon über das Ausscheiden des Planungsdezernenten geredet. Auch in der Zeitung wird über diesen "Exodus" nachgedacht. "Daß sich Stadtdirektor (...) 1989 nach sechsjähriger Amtszeit für weitere 12 Jahre hat wählen lassen, um dann heuer schon vorzeitig die Zelte abzubauen, wirft ein bezeichnendes Licht auf dieses mit Kopfschütteln begleitete Szenario. 'Eine gute Kür, ein schwacher Abgang, also: Punktabzug', kommentierte jüngst ein Beobachter ebenso knapp wie treffend den etwas ungeordneten Rückzug (...), der fraglos einer der kreativsten Spitzenbeamten im Landkreis Cloppenburg war, weshalb ihm auch im nachhinein die eine oder andere Entscheidung vorbei an Fraktion und Ausschüssen verziehen werden sollte."³²¹

Für den drohenden Exodus führender Verwaltungsmitarbeiter³²² macht die SPD die CDU-Fraktion verantwortlich. "Dieses von Unsachlichkeit geprägte Verhalten wirke sich nicht nur störend auf die Zusammenarbeit im Rat aus, sondern auch einige zum Teil leitende Mitarbeiter der Verwaltung wurden unqualifiziert angegriffen. Das Klima einer vertrauensvollen Zusammenarbeit der Ratsausschüsse mit der Verwaltung sei dadurch vergiftet worden. Vielleicht sei das auch der Grund dafür, daß einige von ihnen nicht mehr bereit seien, auch in Zukunft ihre Arbeitskraft der Stadt zur Verfügung zu stellen."³²³

320 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 3. 1990

321 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 3. 1990

322 Der stellvertretende Stadtdirektor und der Planungsdezernent verließen kurze Zeit später Cloppenburg

323 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 3. 1990

In einer Presseerklärung gibt die CDU die Schuld an der verfahrenen Situation zur Wahl des Stadtdirektors der Opposition, die z.T. unqualifizierte Kandidaten vorgeschlagen habe. Außerdem müsse man die hohen Fahrtkosten bedenken, die durch eine Vielzahl von Kandidaten, die zum Vorstellungsgespräch geladen werden, entstehen würden. In einer gemeinsamen Presseerklärung (Münsterländische Tageszeitung: "Scharfmacher bestimmen jetzt CDU-Kurs und vergiften Klima der Zusammenarbeit", Nordwest-Zeitung: "Demokratie nach Gutsherrenart"³²⁴) weisen die drei Oppositionsfraktionen alle Vorwürfe zurück und bekräftigen ihren Boykott der Wahl. Auch der Vertreter der UWG findet deutliche Worte: "Da wird viel im Untergrund gearbeitet, das reicht bis zur Androhung von Prügel". Bei dieser für die Stadt sehr wichtigen Entscheidung (Stadtdirektorwahl) wollten alle Parteien mitarbeiten, "aber man läßt uns nicht". Es werde letztendlich doch der Kandidat gewählt, den die CDU sich aussucht, aber man hätte die anderen Fraktionen zumindest hören können, meinte (UWG).³²⁵ Bedauert wurde nur der neu zu wählende Stadtdirektor. "Uns tut nur der neue Stadtdirektor leid, der unter so ungünstigen Voraussetzungen hier anfangen muß und für das ganze Theater nichts kann," meinte (.../Grüne).³²⁶ Auf diesen Pressebericht antwortet die CDU in einem Leserbrief, die alles als "bewußte und gewollte Polemik und Diffamierung abseits jeder Sachlichkeit"³²⁷ bewertet. "Was ist das überhaupt für eine 'Politik' der Oppositionsparteien, die sich immer nur beweinen, beschweren, verweigern, beleidigt fühlen und sich letzten Endes selbst von allen politischen Entscheidungen ausschließen? Solch eine armselige 'Bemitleidungspolitik' von Nörglern und Besserwissern helfen unserer Stadt, unseren Bürgern nicht."³²⁸

Selbst der sonst immer der CDU beistehende Lokalredakteur vermag in seinem Kommentar keine eindeutigen Schuldzuweisungen mehr zu geben. Zwar ist die Opposition am meisten dafür verantwortlich ("Wenn dann noch von Betonköpfen und Scharfmachern gesprochen wird, dann wird sicherlich deutlich, auf welchen Tiefstand die Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit jetzt gekommen sind"/"Sich in die Schmollecke

324 Beide Zeitungen vom 30. 3. 1990

325 Nordwest-Zeitung vom 30. 3. 1990

326 Nordwest-Zeitung vom 30. 3. 1990

327 Münsterländische Tageszeitung vom 3. 4. 1990

328 Münsterländische Tageszeitung vom 3. 4. 1990

zu stellen, ist zwar möglich, aber ob das der Weisheit letzter Schluß ist, muß bezweifelt werden. Nur zu leicht könnte der Verdacht aufkommen, daß man Opposition um der Opposition willen betreibt. Und das kann wiederum der Bürger nicht verstehen"³²⁹), aber die CDU ist auch nicht unschuldig an dem Zustand. "Es scheint gegenwärtig kaum noch eine Chance zu geben, die Kontrahenten an einen Tisch zu bekommen. Die Fronten haben sich derart verhärtet, daß kaum noch die Möglichkeit besteht, die Gegensätze abzubauen: Keiner will nachgeben, keiner seinen Standpunkt ändern."³³⁰ "Sicherlich sind Fehler sowohl bei der Mehrheit als auch bei der Opposition im Cloppenburger Rat gemacht worden."³³¹

Kurz vor dem Wahltermin versuchte der Bürgermeister zu vermitteln ("Ich bedanke mich beim Bürgermeister für sein Bemühen, die Wogen zu glätten"³³²), aber "alle Bemühungen des Ratsvorsitzenden, die Opposition zu bewegen, doch noch an der Wahl des neuen Verwaltungschefs teilzunehmen, sind gescheitert. SPD, Grüne und UWG werden den Saal verlassen, wenn am 17. April in der Ratssitzung die Wahl des neuen Verwaltungschefs ansteht."³³³

In der Ratssitzung verlasen dann die drei Fraktionsvorsitzenden eine Erklärung, aus der jeweils nur ein Satz zitiert wird. SPD: "Wir wollen mit unserer Haltung zum Ausdruck bringen, daß das Auswahlverfahren durch und durch undemokratisch gewesen ist. Wir sind nicht bereit, uns dem Diktat der CDU-Fraktion zu unterwerfen". Grüne: "Als Statisten für ein nur scheindemokratisches Verfahren stehen wir nicht zur Verfügung". UWG: "Es ist beunruhigend, so mit der Demokratie umzugehen." Danach verließen sie den Raum. In der anschließenden Erklärung der CDU-Fraktion wird noch einmal auf die Vorgänge (v.a. Presseartikel) eingegangen, die aus der Sicht der CDU "die Toleranzgrenze überschritten. (...) Wir haben diesen augenblicklichen Streit nicht gewollt. Aber wir wollten auch nicht hinnehmen, daß durch falsche Verhaltensweisen in einer so wichtigen Angelegenheit, wie sie die Wahl des Stadtdirektors ist, sich Schaden für die Stadt entwickelt. Das Fernbleiben - die Nichtteilnahme - der anderen Fraktionen von/an der Wahl des neuen Stadtdirektors sehen

329 Münsterländische Tageszeitung vom 31. 3. 1990

330 Münsterländische Tageszeitung vom 31. 3. 1990

331 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 4. 1990

332 Erklärung der Grünen im Rat am 17. 4. 1990

333 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 4. 1990

wir als eine völlig überzogene Reaktion an. Wir bedauern, daß diese Verweigerung höheren Stellenwert hat als das Bemühen um Gemeinsamkeit in dieser wichtigen personellen Entscheidung."³³⁴ Es fand weder eine Personaldebatte noch eine geheime Wahl statt. Alle anwesenden 21 Ratsmitglieder stimmten für Stadtdirektor Nr. 3.

Nachdem dieser die Wahl angenommen hatte, erklärte der künftige Verwaltungschef, "daß er das Verhalten der Opposition bei seiner Wahl nicht als Kampfaussage auffasse. Er sei bereit zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit."³³⁵ Alle sehnten sich nach diesem Spektakel wieder nach "normalen Verhältnissen", die auch die Arbeit an Sachfragen nicht weiter belasten. Zumindest von seiten des neuen Stadtdirektors gab es keine Anlässe mehr zu Konflikten der oben geschilderten Art. "Und der neue Verwaltungschef hatte die Situation voll im Griff: Er streckte die Hand zur Versöhnung in Richtung Opposition aus. Und das war nicht nur eine Geste, sondern auch sein erster Versuch, die verfeindeten Blöcke wieder zusammenzuführen."³³⁶ Er zeigt zwar nicht die Dynamik und Tatkraft seines Vorgängers, der Alltag in der kommunalen Selbstverwaltung war aber wesentlich konfliktärmer. Das zeigt, wie entscheidend die Person und die Persönlichkeit des Amtsinhabers die Kommunalpolitik prägen können.

4.3.1.11.2 Die Geschäftsordnung

Jeder Rat gibt sich eine eigene Geschäftsordnung, in der die Bestimmungen der NGO näher präzisiert werden. Hauptinhalt sind die Organisation (z.B. Einladungsfristen) und der Ablauf von Sitzungen (z.B. Redezeit, Tagesordnung, Anfragen ...). In den konstituierenden Sitzungen wird die alte Geschäftsordnung vorläufig beschlossen, um eine Arbeitsgrundlage zu haben. Im Laufe der Ratsperiode soll die Geschäftsordnung dann möglichst frühzeitig überarbeitet werden. Es dauerte aber dann doch jeweils zwei Jahre, bis eine Geschäftsordnung für die laufende Ratsperiode verabschiedet wurde.³³⁷

Im Jahre 1982 sorgte das Thema Geschäftsordnung zum ersten Mal für Aufregung. Der Stadtdirektor Nr. 1 hatte in einem Heft des Nds.

334 Erklärung der CDU im Rat am 17. 4. 1990

335 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 4. 1990

336 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 4. 1990

337 Rat am 14. 3. 1983 und Rat am 2. 11. 1988

Städteverbandes³³⁸ von einem Verwaltungsgerichtsurteil gelesen, "daß ein Anspruch einzelner Ratsmitglieder auf Auskunftserteilung durch den Gemeindedirektor nicht besteht und auch durch eine Geschäftsordnung nicht begründet werden kann. Aus diesem Grunde erscheint in der Tagesordnung für die Sitzung des Rates vom 23.8. nicht mehr der sonst regelmäßig übliche Punkt 'Anfragen von Ratsmitgliedern'."³³⁹ Was hat den Stadtdirektor dazu veranlaßt, ein Urteil aus dem Jahre 1979, veröffentlicht 1981, im August 1982 auszugraben, um die Anfragen von Ratsmitgliedern von der Tagesordnung zu nehmen?

Am Ende einer jeden Ratssitzung gab es den Tagesordnungspunkt "Anfragen von Ratsmitgliedern", der auch entsprechend genutzt wurde (siehe Tab. 46). Kommentar des Bürgermeisters zu Tabelle 46: "Fast nur Anfragen der Grünen - das stimmt, gibt aber für die Gesamtbeurteilung ein schiefes Bild, da in der der Ratssitzung vorgeschalteten CDU-Fraktionssitzung der Stadtdirektor jeweils zahlreiche Punkte zu beantworten hat und auch teilweise erhebliche Kritik geübt wird."³⁴⁰

In der Sitzung am 22.6.1982 häuften sich die Anfragen. "Eine kritische Auseinandersetzung mit den vielen Anfragen führte im Rat zu der Ansicht, daß diese künftig auf ein Mindestmaß eingeschränkt werden sollen."³⁴¹ Für die Zeitung war das allerdings der interessanteste Tagesordnungspunkt. "20 Fragen an die Verwaltung der Stadt - Reihe von aktuellen Themen wurde aufgegriffen."³⁴² Die Ankündigung des Stadtdirektors, den Tagesordnungspunkt zu streichen, wurde von dem Lokalredakteur so kommentiert: "Stadtdirektor (...) hat den Cloppenburgern Ratsherren einen Maulkorb umgehängt: Das ist zwar eine subjektive Feststellung, aber in der Sitzung des kommunalen Parlamentes am Montag ist diese Feststellung Realität. Der Punkt Anfragen der Ratsherren steht nicht auf der Tagesordnung. (...) Solche Fragestunden, ganz einerlei in welchem Parlament sie erfolgen, sind, und werden es auch bleiben, das Salz in der Suppe der parlamentarischen Arbeit. Diese Fragestunden zu beschneiden, wenn auch mit Recht, ist nicht nur für die Ratsherren unverständlich, sondern auch für alle kommunalpolitisch interessierten Bürger, die die Arbeit der Ratsver-

338 Nds. Städteverband, Heft 7/8, Juli/Aug. 1981, S. 231-232

339 Schreiben des Stadtdirektors an die Ratsmitglieder vom 13. 8. 1982

340 Anmerkungen des Bürgermeisters zum Manuskript

341 Protokoll, Rat vom 22. 6. 1982

342 Münsterländische Tageszeitung vom 25. 6. 1982

tretung verfolgen. Wenn man in Cloppenburg auch in Zukunft auf die Fragestunden verzichtet, ist der Pfiff aus den Sitzungen verschwunden. Es ist zwar richtig, daß durch zu viele Fragen die letzte Fragestunde im Rat über das übliche Maß hinaus ausgedehnt wurde, aber es kamen auch Dinge zur Sprache, die für die Allgemeinheit von Interesse waren. Dadurch kam die gesamte kommunalpolitische Szene in Bewegung. Das mußten selbst Kritiker feststellen. (...) Die Abschaffung der Fragestunde im Rat würde man aber allerorts als einen Schildbürgerstreich ansehen. Das Image der Stadt würde sich weiter in Richtung Minus-Sektor bewegen."³⁴³

Tabelle 46: Anfragen von Ratsmitgliedern in Ratssitzungen bis zum 22. 6. 1982, davon die letzten 14 in der Sitzung am 22. 6. 1982

Fraktion	Thema der Anfrage	Bemerkungen
Grüne	Parkplatzregelung Berufsschule	beantwortet
SPD	Verkehrssituation an e. Grundschule	beantwortet
CDU	Parken der Kirchgänger b. Gottesdienst	beantwortet
Grüne	Schulkindergarten	beantwortet
SPD	Ankauf von 2 Hofstellen	beantwortet im Protokoll
SPD/Grüne	Jugendzentrum	beantwortet
SPD/Grüne	Kuratorium Krankenhaus	beantwortet
SPD	Aufgabenverteilung für Ortsvorsteher	beantwortet
SPD	Schadstoffbelastung des Grundwassers	beantwortet
SPD	Welche Ortsteile sind davon betroffen?	keine Angaben
SPD	Welche Maßnahmen zur Sanierung?	beantwortet
SPD	Zuschüsse für Verbesserung der Schulhöfe	beantwortet
SPD	Erschließungsmaßnahmen	beantwortet
Grüne	Zahlungsfrist f. Erschließungsbeiträge	beantwortet
Grüne	Einleitung v. Schadstoffen i. d. Soeste	beantwortet
Grüne	Nitratwerte im Grundwasser	beantwortet
FDP	Antrag auf Baumschutzsatzung	beantwortet
FDP	zuschauerfreundlicher Sitzungssaal	beantwortet
FDP	Verkehrssituation an e. Kreuzung	beantwortet
FDP	Abrechnung Fußgängerzone	beantwortet
FDP	Sondersteuer für Spielautomaten	beantwortet
Grüne	Aufwandsentschädigung f. Bürgermeister	beantwortet

Da also in der Augustsitzung der Tagesordnungspunkt Anfragen fehlte, fragten die Ratsmitglieder unter dem Tagesordnungspunkt "Verschiedenes", wie weiterhin mit Anfragen verfahren werden sollte. Der Stadtdirektor verwies auf die neue Geschäftsordnung, die solche Dinge regeln müßte. Auf die Nachfrage, wann die Geschäftsordnung denn beraten

³⁴³ Münsterländische Tageszeitung vom 21. 8. 1982

werden sollte, antwortete der Stadtdirektor: "Sobald ich Zeit dazu habe."³⁴⁴ Daher erhielten die Grünen auch keine Antwort auf ihre Frage, wann wieder Anfragen gestellt werden könnten. In den folgenden Ratssitzungen wurden unter dem Tagesordnungspunkt "Verschiedenes" noch Fragen gestellt bzw. wurde die Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung angemahnt, bis dann auch der Tagesordnungspunkt "Verschiedenes" von der Tagesordnung verschwand. Dieser Tagesordnungspunkt war immer ein Unsicherheitsfaktor. Es war nicht vorherzusehen, welche Themen angesprochen würden. Als die Grünen unter diesem Tagesordnungspunkt einmal den Bürgermeister wegen seiner Rede bei einem Empfang kritisierten, kam es fast zum Eklat.

Tabelle 47: Themen unter dem Tagesordnungspunkt "Verschiedenes" bis zu seiner Abschaffung (letztes Mal am 14.12.82)

<ul style="list-style-type: none"> • Tagesordnungspunkt "Verschiedenes"
<ul style="list-style-type: none"> Hinweis auf Termine Bürgerbeschwerden wg. Schließung des alten Eingangs Museumsdorf Glückwunsch zur Ernennung zum Baurat Richtigstellung eines Presseartikels Freundschaftsspiel Rat - Jugendhilfeverein Foto-Bestellungen? Nachtabstaltung Straßenbeleuchtung Ausstattung von Beleuchtungskörpern Kritik am Bürgermeister wg. Äußerung zu Ostermärschen, 19.4.1982 Aufgabenkatalog der Ortsvorsteher Zu viele Anfragen Kritik an Ausführung von Ratsbeschlüssen (bez. Geschäftsordnung) Schulträgerschaft der Stadt Kosten für die Zustellung der Ratspost durch Boten Zeitpunkt der Beratung der neuen Geschäftsordnung Aufforderung zur Diskussion über Breitbandverkabelung

Anfang 1983 wurde die neue Geschäftsordnung dann endlich beraten.³⁴⁵ Es gab viele Konfliktpunkte: Antragsfristen, Vorrang von Änderungsanträgen bei Abstimmungen, Definition von Fraktion, Vertreterregelung in den Fachausschüssen, Rechte der Ortsvorsteher. Der Verwaltungsausschuß gab keine Beschlußempfehlung zur gesamten Geschäftsordnung. Es wurden jeweils die strittigen Einzelregelungen

344 Rat vom 23. 8. 1982

345 Verwaltungsausschuß am 3. 1. 1983 und am 7. 2. 1983

abgestimmt. Abschließend heißt es nur: "Damit war die Beratung dieses Tagesordnungspunktes erledigt."³⁴⁶ Noch vor Beschlußfassung im Rat bemerkte der Lokalredakteur: "Was wird eigentlich getan, um unzählige Anfragen einzelner Ratsherren zum gleichen Thema in den Fachausschüssen in Zukunft auf ein Mindestmaß zu beschränken? Oder können auch weiterhin die Ratsherren ununterbrochen reden, um sich selbst reden zu hören?"³⁴⁷ Anfragen sollten also im Fachausschuß weiterhin unreglementiert bleiben, während Anfragen im Rat nach der neuen Geschäftsordnung so gehandhabt werden sollten: "Der Stadtdirektor verliert die Anfrage in der Sitzung. Falls kein Ratsmitglied Einspruch erhebt, gilt die Anfrage als Auskunftsverlangen des Rates im Sinne des § 40 Abs. 3 Satz 2 NGO. Erhebt ein Ratsmitglied Einspruch, so entscheidet der Rat durch Beschluß darüber, ob die Anfrage beantwortet werden soll."³⁴⁸

Folgende Änderungsanträge wurden in der Ratssitzung am 14.3.1983 mit Mehrheit abgelehnt: 1. Grüne: "Anträge zur Tagesordnung müssen 10 Tage vor der Ratssitzung gestellt werden". Der Stadtdirektor begründete die Ablehnung damit, "daß bei rechtzeitigem Eingang eines Antrages der Sachverhalt in der Regel immer auf die nächste Tagesordnung gesetzt würde, wenn keine wichtigen Gründe dagegen sprechen". Das Antragsrecht zur Tagesordnung wird somit durch fragwürdige Kriterien eingeschränkt. Bürgermeister und Stadtdirektor könnten so festlegen, was "rechtzeitig" und was "in der Regel" heißt und "welche wichtigen Gründe das Antragsrecht aushebeln" können. Diese Formulierungen legen den Grundstein für viele Konflikte um die Tagesordnung in der Folgezeit. 2. Grüne: "Der Bürgermeister leitet die Sitzung unparteiisch". 3. SPD und Grüne: "Änderungsanträge haben Vorrang vor Hauptanträgen". 4. SPD und Grüne: "Bei der Bildung von Fachausschüssen ist für jedes Mitglied ein Vertreter zu benennen." Zu diesem Antrag entwickelte sich eine lebhafteste Debatte. Bei einer Fraktionsstärke von beispielsweise 8 Mitgliedern im Fachausschuß ist das Fehlen von 1 bis 2 Mitgliedern nicht von großem Belang, während bei einer Fraktionsstärke von 1 oder 2 Mitgliedern (Grüne und SPD) das Fehlen zum Ausfall einer ganzen Fraktion führen kann. Die Minderheitsfraktionen baten die Mehrheit inständig, doch einer Vertreterregelung, wie sie beispielsweise auch im Kreistag Cloppenburg

346 Verwaltungsausschuß am 7. 2. 1983

347 Münsterländische Tageszeitung vom 1. 3. 1983

348 Beschlußvorlage Nr. 1229, Geschäftsordnung § 10 Abs. 2

üblich ist, zuzustimmen. Obwohl es eine von der NGO vorgeschriebene Vertreterregelung für den Verwaltungsausschuß gibt, die auch funktioniert, begründete die CDU ihre Ablehnung der Vertreterregelung für den Fachausschuß mit den Schwierigkeiten der Einarbeitung eines Vertreters.³⁴⁹ 5. Fraktion Galgenmoor: "Fraktionen sind Zusammenschlüsse von mindestens 2 Ratsherren, die aufgrund desselben Wahlvorschlages in den Rat gewählt sind." 6. Fraktion Galgenmoor: mehr Information und Beteiligungsrechte für die Ortsvorsteher.

Mit 11 Gegenstimmen (SPD, Grüne, Galgenmoor) und 2 Enthaltungen wurde die neue Geschäftsordnung verabschiedet. In dieser Ratssitzung gab es zum letzten Mal den Tagesordnungspunkt "Verschiedenes", denn in der neuen Geschäftsordnung heißt es in § 2 Abs. 2: "Ein Tagesordnungspunkt 'Verschiedenes' ist nicht zulässig."

Die Diskussion um die Geschäftsordnung für die Ratsperiode 1986-91 hatte z.T. die gleichen Schwerpunkte wie z.B. die Vertreterregelung sowie die Ladungs- und Antragsfristen ("Es ist nicht in Ordnung, wenn man einen Tag vor der Sitzung eine Ladung erhält, aber keine Sitzungsvorlage, wie erst kürzlich am 13.9. in der 'Kalkhoff-Sitzung' geschehen. Ohne den geringsten Schimmer, was da eigentlich beschlossen werden soll, gehen wir in die Sitzung. Informiert werden wir dann mündlich in einer Verwaltungsausschußsitzung, die eine Stunde vor der Ratssitzung gesetzt wird. Wir fühlen uns durch dieses Strickmuster überrumpelt, ausgetrickst und der Chance einer ernsthaften Auseinandersetzung beraubt."³⁵⁰) oder die Reihenfolge der Abstimmungen von Anträgen. Diesmal gibt das Protokoll den Verlauf der Diskussion ausführlicher wieder. So wird von der CDU-Fraktion auf das Ergebnis einer Klage der Fraktion Die Grünen Bezug genommen³⁵¹ und damit eine Änderung des § 7 (Beratung) begründet. Zu dem von den Grünen kritisierten Widerspruchsrecht bei Anfragen³⁵² bezog sich der CDU-Fraktionssprecher auf einen Kommentar von Ministerialrat Robert Thiele vom Nds. Innenministerium, der auch darauf verwies, "daß die Gefahr des Mißbrauchs bestehe, indem Ratsherren dieses Recht nicht im Rahmen der Überwachungsfunktion des Rates gemäß

349 In der Ratsperiode ab 1991 stimmte die CDU dann doch einer Vertreterregelung ohne viel Federlesens zu.

350 Redebeitrag der Grünen im Rat am 2. 11. 1988

351 vgl. Kap. 4.3.1.11.4

352 vgl. § 10 Abs. 2 der Geschäftsordnung

§ 40 Abs. 3 wahrnehmen würden, sondern allein um sich zu profilieren oder um die Verwaltung 'vorzuführen'. Dieser Gefahr könne der Rat vorbeugen, indem er sich vorbehalte, im Einzelfall der Beantwortung einer Frage zu widersprechen."³⁵³ Die Vertretungsmöglichkeit für Ratsmitglieder in den Fachausschüssen wird von der CDU-Fraktion "weder für notwendig noch für sinnvoll erachtet. Dies sei zum einen mit der bereits hohen Anzahl der Ausschußmitglieder zu begründen. Zum anderen erfolge die sachliche und fachliche Arbeit am besten durch ständige Mitglieder."³⁵⁴ Bei Vertretungen seien oft lange Wiederholungen notwendig. Außerdem sei darauf hinzuweisen, "daß der Sitzungsplan frühzeitig erstellt werde, so daß man sich weitestgehend darauf terminlich einstellen könne".³⁵⁵ Abschließend räumte der CDU-Fraktionssprecher ein, daß die gelegentliche Klage der Ortsvorsteher, nicht regelmäßig und ausreichend informiert worden zu sein, berechtigt sei, und stellte dann den Antrag: "Die Ortsvorsteher erhalten zu den Punkten, zu denen sie in den Ausschüssen Stellung genommen haben, Protokollauszüge."

Die Grünen wiesen in ihrer Stellungnahme auf verschiedene Punkte hin, "die man noch hätte aufnehmen sollen. Dazu gehöre der Tagesordnungspunkt 'Verschiedenes', die Festlegung in § 9, über Änderungsanträge grundsätzlich vorrangig abzustimmen; daß bei Anfragen der Anfragende die Anfrage anstelle des Stadtdirektors vorlese; und daß in der Niederschrift bei kontroverser Diskussion die wesentlichen Positionen darzustellen seien."³⁵⁶

Bei der Abstimmung der Änderungsanträge zur Geschäftsordnung bekamen die 4 Anträge der SPD und die 2 Anträge der Grünen jeweils keine Mehrheit, der Antrag der CDU bekam ein einstimmiges Ergebnis. Beim Gesamtbeschluß zur Geschäftsordnung stimmten die SPD, die Grünen und ein Vertreter der UWG mit Nein, der zweite Vertreter der UWG enthielt sich der Stimme.

353 Protokoll, Rat vom 2. 11. 1988

354 Warum gibt es dann eine Vertreterregelung im Verwaltungsausschuß?

355 Protokoll, Rat vom 2. 11. 1988

356 Protokoll, Rat vom 2. 11. 1988

4.3.1.11.3 Die Tagesordnung

Die Tagesordnung ist das entscheidende Instrument, um aus einem kommunalen Problem einen politischen Entscheidungs- und Handlungsauftrag zu machen. Wer das Recht zur Aufstellung einer Tagesordnung hat, bestimmt die Themen der kommunalen Gremien. Nach der NGO wird die Tagesordnung der Fachausschüsse vom Ausschußvorsitzenden in Zusammenarbeit mit der Verwaltung festgesetzt (§ 52 Abs. 2 NGO), für den Verwaltungsausschuß und den Rat stellen der Stadtdirektor und der Bürgermeister die Tagesordnung auf (§ 41 Abs. 3 NGO). Bei den Fachausschüssen kann der Ausschußvorsitzende verlangen, "daß ein bestimmter Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung gesetzt wird",³⁵⁷ während bei Verwaltungsausschuß und Rat der "Gemeindedirektor verlangen kann, daß ein bestimmter Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung gesetzt wird".³⁵⁸ Durch das Antragsrecht (§ 39a NGO) in Verbindung mit § 41 und § 52 kann jede Fraktion einen Punkt auf die Tagesordnung bringen. So sind die rechtlichen Vorgaben, die für die Beteiligten bindend sind. Können sich daraus Probleme in der Praxis ergeben?

Aus Tabelle 44 ist ersichtlich, daß das Thema Tagesordnung auch ein Konflikt in der Ratssitzung war. Oft ist es aber so, daß sich die Konflikte um die Tagesordnung nicht in der Öffentlichkeit abspielen.

Der Schwerpunkt der Auseinandersetzungen um die Tagesordnung der Fachausschüsse lag beim Antragsrecht. Dabei gab es zwei Spielarten: Entweder dem Antrag wurde nicht entsprochen, oder der beantragte Punkt erschien auf der Tagesordnung, wurde aber vor der Beratung von der Mehrheit durch einen Geschäftsordnungsantrag wieder abgesetzt. Dazu einige Beispiele:

1. Durchsetzung des Antragsrechtes:

Bei der Darstellung der Konflikte im Sozial- und Umweltausschuß wird schon deutlich, mit welchen Schwierigkeiten eine antragstellende Fraktion zu rechnen hat, damit ihr Antrag endlich auf der Tagesordnung erscheint. Einige Anträge der Grünen mußten z.T. bis zu 2 Jahre warten (z.B. Baumschutzsatzung), einige Anträge wurden nie berücksichtigt (z.B. Änderung

357 § 52 Abs. 2 NGO

358 § 41 Abs. 3 NGO

der Schülerbeförderung durch den Landkreis: "Die Verwaltung habe daher keine Veranlassung gesehen, diesen Punkt auf die Tagesordnung zu nehmen."³⁵⁹). Der Ratsherr der FDP muß sich eine ähnliche Behandlung der Verwaltung gefallen lassen. Am 22.6.1982 stellt er fest (Anfrage): "Mit Anschreiben vom 2.12.1981 habe er die Verwaltung und dem Bürgermeister den Entwurf einer Satzung zum Schutze der Bäume in der Stadt Cloppenburg zwecks Beratung in den zuständigen Gremien zugestellt. Seitdem habe der Umweltausschuß mehrmals getagt, ohne daß über diesen Punkt beraten worden sei. Der Stadtdirektor beantwortete diese Frage dahingehend, daß wichtigere Entscheidungen eine Behandlung dieses Punktes verhindert hätten."³⁶⁰ Auch die SPD wurde entsprechend "bedient". In der Kultur-, Jugend- und Sportausschußsitzung vom 11.2.1982 wurden die SPD-Anträge zur Tagesordnung nicht berücksichtigt. Die Begründung: Es seien keine Anträge nach § 39a NGO (es werden dort aber weder inhaltliche noch formale Vorgaben gemacht!), und außerdem sei die Tagesordnung schon voll. Am 16.6.1982 beschwerten sich die Vertreter der Grünen und der Galgenmoorfraction, daß die von ihnen eingereichten Punkte nicht auf der Tagesordnung stünden. Der Stadtdirektor rechtfertigte sein Vorgehen damit, daß das Antragsrecht erst ab 1.7. (14 Tage später!) in Kraft trete. Trotzdem bedauerte er sein Versäumnis. Der Vertreter der Galgenmoorfraction stellte dann den Antrag, seinen Antrag auf die Tagesordnung aufzunehmen. Dieser wurde mit 2 Ja und 8 Nein abgelehnt.³⁶¹ Der Antragsteller mußte sich mit dem Trost zufriedengeben, daß ihm eine Beratung zur nächsten Ausschusssitzung zugesichert wurde. Ähnlich erging es den Grünen. Ihrem Antrag zu einer Resolution gegen Fluglärm für die Ratssitzung am 22.6.1982 wurde nicht entsprochen. Auf eine Beschwerde antwortete die Kommunalaufsicht, daß das Thema Fluglärm nicht in die Zuständigkeit des Rates falle. "Gleichwohl ist der Rat nicht gehindert, zu diesem Thema eine Resolution oder Ähnliches zu verfassen. Dieses kann der Rat jedoch nur, wenn er sich dieses im Einzelfall gegenüber dem Verwaltungsausschuß vorbehält. Ihr Antrag vom 5.6.1982 ist wohl so zu verstehen, daß sich der Rat eine Entscheidung in dieser Sache vorbehalten sollte. Gleichwohl bleibt die Frage offen, ob der Antrag gleich in der nächsten Sitzung behandelt werden mußte. Hierzu wäre eine Anhörung des Bürgermeisters und des

359 Schulausschuß vom 6. 5. 1982

360 Protokoll, Rat vom 22. 6. 1982

361 Bau- und Verkehrsausschuß vom 16. 6. 1982

Stadtdirektors erforderlich. Wie oben geschildert hat der Bürgermeister hier einen Beurteilungsspielraum. Dieser Spielraum wird aber ab 1.7.1982 durch die neue Formulierung des § 41 Abs. 3 NGO entfallen sein."³⁶² Das Schreiben endet mit dem Hinweis auf die Klagemöglichkeiten beim Verwaltungsgericht, falls die Fraktion ihre Mitgliedschaftsrechte im Rat verletzt sehe. Die Änderung der NGO wurde am 18.2.1982 beschlossen.³⁶³ Wenn jetzt 8 Tage vor Inkrafttreten der Änderung das Antragsrecht verweigert wird, ist das formal zwar korrekt, zeugt jedoch von der Parteilichkeit der Verwaltung. In einem Leserbrief berichtet der Fraktionssprecher der Grünen über die Ablehnung des Antrages, denn die Öffentlichkeit habe ja nichts über die Auseinandersetzung um die Tagesordnung erfahren. "Wir Grünen meinen trotz alledem, daß es sehr wohl Sache des Rates ist, sich auch mit dieser Sorge der Mitbürger als gewählte Vertreter zu beschäftigen. Auch wenn uns keine der etablierten Parteien noch die Verwaltung bislang unterstützte, werden wir das Thema nicht ruhen lassen. Unser Antrag liegt ja noch immer vor, und wir hoffen, daß er ein Tagesordnungspunkt der nächsten Sitzung des Umweltausschusses sein wird. Wie man unserem Bemühen bislang begegnet ist, spricht für sich und ist der Beurteilung der Öffentlichkeit überlassen."³⁶⁴ Acht Jahre später bringen die Grünen das Thema Tieffluglärm wieder auf die Tagesordnung (vgl. Exkurs Nr. 45).

Auch nach dem 1.7.1982 mußte um die Aufnahme von Punkten auf die Tagesordnung gekämpft werden. So äußerte der Ratsherr der Grünen sein Mißfallen darüber, daß das von ihm beantragte Thema nicht auf der Tagesordnung stehe. Der Stadtdirektor "stellte dazu fest, daß hierüber im Rat, im Verwaltungsausschuß und in den Fachausschüssen eingehend beraten worden sei. Solange das in Auftrag gegebene Gutachten nicht vorliege, gebe es keine neuen Erkenntnisse und damit keine Veranlassung, dieses Problem zum jetzigen Zeitpunkt zu erörtern."³⁶⁵

Manchmal reagierte die Verwaltung mit Verzögerungstaktik oder mit Umformulierungen, so daß der Antragsteller sein Recht erst wieder einfordern mußte. Beispiele: Die Grünen beantragten die Tagesordnungspunkte: 1. Kommunale Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Baumb-

362 Schreiben des Landkreises (Kommunalaufsicht) vom 21.6.1982

363 Nds. GVBl. S. 53

364 Münsterländische Tageszeitung vom 29. 7. 1982

365 Sozial- und Umweltausschuß vom 11. 4. 1984

standes in der Stadt Cloppenburg, 2. Entwässerungssatzung: Festsetzung von Grenzwerten für die Einleitung von Abwasser aus Industrie und Gewerbe.³⁶⁶ Handschriftlich gibt der Stadtdirektor seine Anweisungen auf der Kopie des Antragsschreibens: "Bitte um Vorbereitung einer Stellungnahme zu den Punkten in der Sitzung, keine Vorlage, da keine Begründung." Die Tagesordnungspunkte auf der Einladung heißen dann: 1. Kommunale Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Baumbestandes, 2. Änderung und Ergänzung der Entwässerungssatzung."³⁶⁷

"Antrag der 'Grünen' zur nächsten Ratssitzung - Gülleverordnung für Kreisstadt. Der Rat der Stadt möge in seiner Juni Sitzung eine 'Verordnung zur Vermeidung von Geruchsbelästigungen beim Ausbringen von Flüssig- und Festmist' erlassen. Diesen Antrag hat die Grünen-Ratsfraktion eingebracht."³⁶⁸ Auf der Einladung der Juni-Ratssitzung fehlt der Tagesordnungspunkt. Mit einem 2. Schreiben drücken die Grünen ihre Verwunderung über die zugestellte Tagesordnung aus und wiederholen ihren Antrag: "Ich muß darauf bestehen, daß unser fristgerecht eingereichter Antrag nunmehr auf die Tagesordnung der Ratssitzung am 13.6. gesetzt wird."³⁶⁹ Am 7.6.1988 erhalten die Ratsmitglieder eine erneute Einladung: "Die zugestellte Tagesordnung für die Sitzung des Rates der Stadt Cloppenburg am Montag, den 13.6.1988 wird, und zwar der Dringlichkeit wegen, unter Abkürzung der Ladungsfrist, wie folgt ergänzt." Es folgt der Tagesordnungspunkt: "Erlaß einer Verordnung zur Vermeidung von gesundheitsgefährdenden Geruchsbelästigungen beim Ausbringen von Flüssigmist und Festmist in der Stadt Cloppenburg, hier: Anträge der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Grünen, gemäß § 41 Abs. 3 NGO."³⁷⁰

Auch die SPD mußte ihr Recht einfordern. Im Verwaltungsausschuß moniert der SPD-Beigeordnete, daß die von der SPD-Fraktion beantragten Tagesordnungspunkte (Verteilung der Aussiedler- und Ausländerkinder auf die Cloppenburger Schulen sowie das Thema Umweltschutz in den

366 Schreiben der Grünen vom 2. 4. 1985

367 Sozial- und Umweltausschuß vom 2. 5. 1985

368 Münsterländische Tageszeitung vom 6. 5. 1988

369 Schreiben der Grünen vom 5. 6. 1988

370 Die gleiche Prozedur bei Anträgen der Grünen zur Ratssitzung am 12. 11. 1984 und am 18. 11. 1985, bei einem SPD Antrag zum Planungsausschuß am 1. 3. 1988

Cloppenburger Schulen) nicht auf der Tagesordnung des Schulausschusses stünden. Die Verwaltung meinte dazu: "Beide Punkte sollen unter 'Verschiedenes' diskutiert werden."³⁷¹ Darauf der Beigeordnete der Grünen: "Hierbei hat es sich jedoch um einen Antrag nach § 39a NGO gehandelt." Dann die Verwaltung: "Sofern es sich um einem Antrag nach § 39a NGO handelt, werden diese Punkte selbstverständlich im Rahmen der Tagesordnung beraten,"³⁷² und so geschah es dann auch. Zum ersten Tagesordnungspunkt legte die Verwaltung eine Statistik vor, die diskutiert und zur Kenntnis genommen wurde. Zum zweiten Tagesordnungspunkt (es handelte sich um einen Antrag der Gruppe) wurde ein Antrag der Grünen, der sich aus der Diskussion ergab, einstimmig angenommen.

Eine zweite Möglichkeit, Themen nach § 41 (3) auf die Tagesordnung zu bringen, ist der entsprechende Antrag zu Beginn der Sitzung. Die Erweiterung der Tagesordnung ist möglich in "dringlichen Fällen", und sie muß durch "Beschluß des Rates mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschlossen werden". Mit 24 Mitgliedern besaß die CDU die Zweidrittelmehrheit. Nur wenn 1 Mitglied fehlte, hatte die Opposition die Möglichkeit, solche Anträge zu Fall zu bringen. Das war die einzige Chance der Minderheitsfraktionen, mit ihrem Votum ein Ergebnis zu beeinflussen. Anträge dieser Art wurden nicht nur von den Minderheitsfraktionen gestellt.

In der Tabelle 48 sind nur die Ergänzungsanträge der Verwaltung zur Tagesordnung aufgenommen, die in der gleichen Sitzung mit Anträgen von Fraktionen gestellt wurden, um einen Vergleich der Initiatoren zu haben. Die Verwaltung hat zu Beginn von Sitzungen noch mehr als die in Tabelle 48 aufgeführten Anträge gestellt. Diese wurden alle einstimmig angenommen.

371 Verwaltungsausschuß vom 12. 11. 1990

372 Verwaltungsausschuß vom 12. 11. 1990

Tabelle 48: Anträge zur Erweiterung der Tagesordnung, gestellt zu Beginn der Sitzung		
Datum	Initiator	Inhalt/Ergebnis
Rat 23.2.1987	SPD	Überprüfung der Kostenberechnungen für die Abwasserbeseitigung - 9 Ja, 1 Enth., 22 Nein
Planung 27.10.87	SPD	Gestaltung des Marktplatzes, 2 Ja, 1 Enth., 9 Nein = abgelehnt
	Verwaltung	Heilung von Mängeln der Abwägung von F-Plänen u. Satzungen - 9 Ja, 2 Nein, 1 Enth. = abgelehnt
Planung 9.2.88	SPD	Öffentliche Toilettenanlage in der Nähe der Fußgängerzone - einstimmig angenommen, Absetzung in der Sitzung
VA 8.5.89	Verwaltung Grüne	Ersatzparkplatz Kreisamt, einstimmig angenommen Aktuelle Situation des Heukampschen Grundstücks, 3 Ja, 6 Nein
Rat 10.7.89	SPD	Einrichtung e. festen Bürgerfragestunde, Thema: Innenstadtsanierung, 8 Ja, 24 Nein, 1 Enth.
	Bürgermeister	18. Änderung des Flächennutzungsplanes, B-Plan 52, 22 Ja, 11 Nein = abgelehnt
KJSport 15.3.90	SPD	Änderung der Eintrittstarife für das Hallenbad, 3 Ja, 7 Nein
	CDU	Zuschuß Schule ULF für Schüleraustausch, einstimmig angenommen
Sanierung 5.7.90	SPD	Anfragen der Bürger, 1 Ja (Grüne nicht anwesend), 7 Nein, 1 Enth
KJSport 12.6.91	CDU	Zuschuß für Caritas für Wohnanlage, einstimmig angenommen

2. Das Absetzen von Tagesordnungspunkten

Das Absetzen von Tagesordnungspunkten sorgte für noch mehr Ärger als die Erweiterung der Tagesordnung. Für die Absetzung reicht auch wieder die einfache Mehrheit.

Tabelle 49: Anträge auf Absetzung von der Tagesordnung		
Datum	Antragsteller	Inhalt/Ergebnis
Soz./Umwelt 10.5.83	CDU	SPD-Antrag: Erlaß einer Güllesatzung, Begründung: Erlaß der Landesregierung abwarten 8 Ja, 3 Nein (SPD, Grüne)
Rat 17.10.83	CDU	SPD-Antrag: Entschließung zur Friedenspolitik Begründung: Rat ist nicht zuständig, 23 Ja, 11 Nein
Schulauss. 17.11.83	UWG	Rückübertragung der Schulträgerschaft, Sek. I Begründung: zuerst Beratung in den Fraktionen 1 Ja, 9 Nein, 1 Enth. = abgelehnt
Rat 21.5.84	CDU	Antrag Grüne: Breitbandverkabelung 19 Ja, 12 Nein, 1 Enth.
Rat 1.10.84	CDU	Antrag Grüne zur Änderung der NGO, 22 Ja, 9 Nein
Rat 12.11.84	CDU	Antrag Grüne: kommunale Maßnahmen z. Schutz und zur Verbesserung des Baumbestandes in Cloppenb., 21 Ja, 9 Nein (vgl. Klage d. Grünen)
Rat 18.11.85	CDU	Antrag Grüne: Einführung von Tempo 30 in Wohngebieten, 22 Ja, 5 Nein, 6 Enth.
Planung 1.3.88	CDU	SPD Antrag: öffentliche Anhörung zum Thema Forum, 7 Ja, 4 Nein
Rat 19.12.88	SPD	Forum Mühlenstraße; Begründung: vor Unterzeichnung sollte der Vertrag erst vorzulegen sein, mit 7 Ja, 27 Nein = abgelehnt

Zu den Begründungen der Anträge auf Absetzung sollen zwei Fälle näher erläutert werden:

1. Ablehnung des Tagesordnungspunktes auf Einführung einer flächenmäßigen Einführung von Tempo 30 in Wohngebieten (Grüne). Der CDU-Fraktionssprecher gibt folgende Begründung: Laut Geschäftsordnung muß jeder Tagesordnungspunkt eine Vorlage haben, aus dem die vorbereitenden Beschlüsse ersichtlich sind. Da es zu dem Tagesordnungspunkt keine Vorlage gibt, wird der Rat als Beschlußgremium mißachtet. Eine Dringlichkeit (die das Fehlen einer Vorlage entschuldigen würde) ist nicht erkennbar. Der Beschlußvorschlag der Grünen (Verweis an den Bau- und Verkehrsausschuß) ist ein Mißbrauch des Rates.³⁷³ Da der Antrag keine schriftliche Begründung enthält, "muß man doch den Eindruck gewinnen, daß beabsichtigt ist, vor der Öffentlichkeit ein Statement abzugeben, um einen Schau-Effekt zu erzielen. - Das wäre ja nicht das erste Mal. - Wir sind

³⁷³ Im Rat am 12. 11. 1984 ist ein formal identischer Beschlußvorschlag der SPD (Verweis in den zuständigen Fachausschuß) einstimmig angenommen worden

nicht bereit, dabei eine Statistenrolle zu übernehmen. Aus diesen genannten Gründen beantragen wir: Absetzung des Tagesordnungspunktes."³⁷⁴

Aus der Presse erfahren wir die Reaktion der Grünen zu dem wiederholten Absetzen ihrer Anträge: "Die Vorsitzende der Fraktion der Grünen, (...), warf der CDU-Mehrheitsfraktion vor, sich als Pascha aufzuführen. Sie beklagte sich darüber, daß man Minderheiten im Rat unterdrücke. Man nehme sie einfach nicht zur Kenntnis."³⁷⁵

2. Im Planungsausschuß wird am 1.3.1988 die Begründung der CDU-Fraktion für die Absetzung des SPD-Antrages "Vorbereitung einer öffentlichen Anhörung zum Thema Forum" vom Ausschußvorsitzenden verlesen: "Wir halten es nicht für vertretbar, die ernsthaften Beratungen zu diesem Thema durch ein politisches Kasperle-Theater zu ersetzen. Es wird höchste Zeit, daß die SPD und auch die Grünen sich auf den Arbeitsstil in der kommunalen Selbstverwaltung besinnen, den die Gemeindeordnung vorsieht. Die Beratungen und Beschlußfassungen erfolgen im Rat und in den Fachausschüssen. Wir bilden uns unsere Meinung zum einen durch die fachliche Vorbereitung durch die Verwaltung und insbesondere durch Gespräche mit unseren Bürgern. Es steht jedem und jeder Partei frei, Informationsveranstaltungen durchzuführen. Ein Mißbrauch von Fachausschüssen für politisches Palaver wird von der CDU nicht zugelassen. Sollte ein Hearing anhand eines konkreten Entwurfs notwendig werden, werden wir die Verwaltung bitten, diese Anhörung (= keine Diskussion) durchzuführen. SPD und Grüne sind offenbar unfähig, an einem Meinungsbildungsprozeß für eine wichtige Infrastruktureinrichtung unserer Stadt teilzunehmen.' (Dann folgt eine Chronologie der bisherigen Beschlüsse zu dem Thema Forum.) 'Um jetzt ein völliges Durcheinander entstehen zu lassen, will man in einer Planungsausschußsitzung ohne Entwurf eine öffentliche Anhörung durchführen, zu der alle möglichen Leute eingeladen werden sollen. Konfuser geht es kaum noch. Wir wollen von der Bevölkerung in Zukunft ernst genommen werden und setzen uns dafür ernsthaft mit der Materie auseinander. Wenn SPD und Grüne nicht fähig sind, an einem Meinungsbildungsprozeß sachlich mitzuwirken, können wir dieses nur bedauern. Wir meinen, daß zum gegenwärtigen

374 Redebeitrag der CDU im Rat am 18. 11. 1985

375 Münsterländische Tageszeitung vom 20./21. 11. 1985

Zeitpunkt über den Antrag nicht weiter nachgedacht zu werden braucht, und beantragen, diesen Punkt von der Tagesordnung abzusetzen".³⁷⁶

Die Geschäftsordnung läßt nur einen Gegenredner zu. Dieser (SPD) stellt den Antrag, den Tagesordnungspunkt nicht von der Tagesordnung abzusetzen, "weil die SPD kein politisches Kasperletheater betreibe, sondern auf möglichst breiter Basis Informationen von den Bürgern erhalten möchte. Die SPD ist daran interessiert, zu erfahren, was u.a. die Anlieger der Mühlenstraße an Einrichtungen in ihrer Nähe wollen."³⁷⁷

Ein Leserbrief des SPD-Fraktionsvorsitzenden ist die Replik auf den Absetzungsantrag der CDU: "Die Durchführung einer Bürgeranhörung widerspricht durchaus nicht den Bestimmungen der Gemeindeordnung, sondern ist ein sinnvolles Mittel des kommunalen Parlaments, mit den Bürgern für die Bürger zu arbeiten. Vermutlich haben sich die CDU-Verantwortlichen hier gerne einen hauptverwaltungsbeamteten Floh ins Ohr setzen lassen. In der SPD-Fraktion gibt es keine Trennung von 'Herren' und 'Hörige', wie es offensichtlich in der CDU-Fraktion der Fall ist. Wir Sozialdemokraten pflegen die alte demokratische Tugend, Probleme gleichberechtigt zu diskutieren und anschließend gemeinsame Beschlüsse zu fassen. Dazu benötigen wir keine 'Herren', die meinen, die Richtung bestimmen zu müssen. Ich glaube allerdings nicht, daß die CDU-Führung diesen Unterschied je begreifen wird."³⁷⁸

In der gleichen Ausgabe der Zeitung liest der Lokalredakteur der Opposition die Leviten und spielt speziell auf die Position des SPD-Fraktionsvorsitzenden an. "Die Nachfahren eines Willy Brandt setzen mit zaudernder Hilflosigkeit und geschwätziger Geschäftigkeit ihren guten Ruf aufs Spiel. Selbst ihnen sonst Wohlgesonnene wenden sich mit Grausen von ihnen ab. Und wenn dann noch aus der Partei der Opposition die Mär - vielleicht gezielt und mit Absicht - verbreitet wird, daß der Fraktionsvorsitzende amtsmüde sei,³⁷⁹ dann hat das irgend etwas zu bedeuten.³⁸⁰ (...) Bei spärlichen Einkommen gerecht zu haushalten, sich für

376 Redebeitrag CDU, Planungsausschuß vom 1. 3. 1988

377 Protokoll, Planungsausschuß vom 1. 3. 1988

378 Münsterländische Tageszeitung vom 5. 3. 1988

379 Er ist heute (1995) noch Fraktionssprecher.

380 Versteckter Hinweis auf den Leserbrief eben dieses Fraktionsvorsitzenden in der gleichen Ausgabe der Zeitung

notwendige Prioritäten zu entscheiden, das verlangt kühle und einfallreiche Köpfe. Und die gibt es nur wenige im Rathaus, zumindest fehlen sie aber bei der Opposition. Man kann nicht einfach alles verdammen - nur um der Opposition willen und um auf sich aufmerksam zu machen. Wenn es dann und wann wirklich gelingt, die Aufmerksamkeit auf sich zu lenken, dann ist das nur für einen kurzen Moment der Fall, denn wenn erst die Realität bekannt wird, dann kommt man schnell dahinter, vor welchen Wagen man gespannt werden soll."³⁸¹

Drei Tage später äußern sich die Grünen dazu in einem Leserbrief mit der Überschrift: "Paradebeispiel für CDU-Demokratieverständnis". Darin heißt es: "Der Initiator der CDU-Darstellung wirft SPD und Grünen Unfähigkeit zur Teilnahme an einem Meinungsbildungsprozeß vor. Wenn er selbst von einem Prozeß spricht, so beinhaltet das auch die Möglichkeit des Irrtums und des Dazulernens. CDU-Fraktionsmitglieder kennen anscheinend nur das Meinungsbildungsdiktat. Die Reaktion einiger CDU-Fachausschuß-Mitglieder läßt vermuten, daß sie das (.../CDU-Fraktionssprecher)-Papier nicht kannten, aber trotzdem stimmten sie brav zu. Die CDU setzt sich selbstherrlich über Regeln hinweg, deren Einhaltung sie von den anderen aber streng verlangt. So beruft sich der Verfasser (...) des öfteren auf vertrauliche VA-Sitzungen und gibt sogar einen Beschluß falsch wieder. Auch wenn die politische Opposition zahlenmäßig klein ist, so ist sie doch imstande, die CDU zu politischen Auseinandersetzungen herauszufordern und damit Demokratie und Mitwirkung der Bürger einzufordern."³⁸²

Der durch die Leserbriefe von SPD und Grünen angegriffene Ausschußvorsitzende reagiert seinerseits wieder mit einem Leserbrief, in dem er der Opposition vorwirft, keine Ahnung von der Arbeitsweise des Rates und der Ausschüsse zu haben. "Die von der SPD beabsichtigte Bürgeranhörung in einer öffentlichen Ausschußsitzung sieht unsere Gemeindeordnung nicht vor; sie ist ihr geradezu fremd und schädlich. Die Einbeziehung anwesender Bürger in die Beratung führt dazu, daß Ratsmitglieder in ihrer Meinungsbildung und Entscheidung³⁸³ nicht mehr frei sind, sondern von mehr zufällig anwesenden Bürgern, die in der Regel nur Gruppeninteressen repräsentieren, beeinflusst werden. Die Verantwortung der Ratsmitglieder gegenüber der gesamten Bürgerschaft nähme dadurch Schaden. Eine solche

381 Münsterländische Tageszeitung vom 5. 3. 1988

382 Münsterländische Tageszeitung vom 8. 3. 1988

383 Bei Hearings werden keine Entscheidungen getroffen

Sitzung liefe in der Tat Gefahr, zum Theater zu werden. Es dient nicht der sachlichen Arbeit, wenn Anträge mit diesem Ziel gestellt werden, da sie von vornherein nicht mehrheitsfähig sind und auch nicht sein dürfen, zumal in diesem Fall nicht einmal ein Planungsentwurf³⁸⁴ vorhanden war. Wer dem Bürger dadurch besondere Bürgerfreundlichkeit vormachen will, handelt unehrlich. Wer bei einem Mehrheitsbeschuß von Arroganz spricht, ignoriert das Wählervotum. Die Minderheitsrechte sind in der Gemeindeordnung vielfältig geregelt, von der Zwei-Mann-Fraktion bis zum Antragsrecht der einzelnen Ratsherren. Wer Mehrheitsentscheidungen als arrogant bezeichnet, wie SPD und Grüne dies gern tun, muß sich die Frage nach seinem Demokratieverständnis gefallen lassen."³⁸⁵

Darauf reagieren noch einmal die Grünen mit einem Leserbrief, in dem sie sich eine politische Belehrung verbitten. "Wir kennen uns da recht gut aus; Belehrungen ausgerechnet durch einen CDU-Ratsherren benötigen wir nicht. Im Gegenteil: Die CDU hat nicht begriffen, worum es in dem umstrittenen Antrag ging. Nicht - wie (...) wissentlich falsch behauptet - eine Bürgeranhörung in einer öffentlichen Ausschußsitzung war beantragt (wir wissen auch, daß das nicht geht), sondern die Vorbereitung einer öffentlichen Anhörung (Kulturträger, Vereine, Bürger) durch die Stadt! Die CDU streut den Bürgern also wieder mal Sand in die Augen mit einem schon oft geübten, raffinierten Verfahren: Sie polemisiert gegen einen vermeintlichen Oppositionsantrag, der tatsächlich nie gestellt wurde. Eine solche Anhörung wäre als Entscheidungshilfe für die Ratsmitglieder politisch sinnvoll. Und sie verstieße weder gegen den Buchstaben noch den Geist der Gemeindeordnung."³⁸⁶

Ein weiterer Streitpunkt zur Tagesordnung war die Frage: öffentlich oder vertraulich. In den meisten Fällen dieser Konflikte mußten im vertraulichen Teil angesetzte Tagesordnungspunkte in dem öffentlichen Teil der Sitzung behandelt werden.

384 Das Hearing sollte erst zu einem Entwurf führen

385 Münsterländische Tageszeitung vom 9. 3. 1988

386 Münsterländische Tageszeitung vom 11. 3. 1988

Tabelle 50: Anträge auf Verlegung von Tagesordnungspunkten vom vertraulichen in den öffentlichen Teil von Sitzungen		
Datum	Antragsteller	Inhalt/Ergebnis
Rat 23.8.82	Grüne	Freigabe des städtischen Zuschusses für die Sozialstation. Obwohl die Kommunalaufsicht eine öffentliche Beratung fordert, wird der Antrag mit 9 Ja und 26 Nein abgelehnt.
VA 22.8.83	Grüne	Grüne fragen, ob die Punkte 4 - 6 nicht in den öffentlichen Teil der nächsten Ratssitzung gehören. Nach Verneinung Schreiben an die Kommunalaufsicht
Rat 29.8.83	CDU	Antrag, die Punkte 4 - 6 in den öffentlichen Teil zu verlegen, einstimmig angenommen
VA 12.11.85	Grüne	Frage: Warum soll Kreishausneubau im vertraul. Teil behandelt werden? - Antwort: Die Tagesordnung ist dahingehend geändert, daß diese Angelegenheit im öffentlichen Teil behandelt wird
Planung 10.2.87	CDU	Bebauungsplan 35, einstimmig angenommen
Rat 28.9.87	Grüne	Bauvorhaben Knödler (Antrag Grüne), nach Pressemitteilung der Grünen ("Grüne befürchten Mausechlei" - Knödler-Projekt soll öffentlich beraten werden" ³⁸⁷) Änderung der Tagesordnung, Verlegung vom vertraulichen in den öffentlichen Teil der Ratssitzung
Planung 9.2.88	SPD	Forum Mühlenstraße mit 3 Ja und 10 Nein abgelehnt
Planung 15.2.88	SPD	Forum Mühlenstraße mit 3 Ja und 10 Nein abgelehnt
Rat 19.12.88	CDU	Gewährung von Bauhilfen, einstimmig angenommen
Planung 9.1.90	Grüne	Innenstadtsanierung, einstimmig angenommen: teilw. öffentlich, teilw. vertraulich
Rat 27.2.90	SPD	Abwasserbeseitigung für den CG Schlachthof, Vertrag mit der Gemeinde Emstek einstimmig angenommen
Rat 26.9.90	SPD	Zweckvereinbarung der Stadt mit der Gemeinde Emstek zur Abwasserentsorgung der CG (Antrag SPD), mit 7 Ja und 24 Nein abgelehnt
Planung 2.7.91	Grüne	Bebauungsplan 25, Gemeinde Cappeln mit 2 Ja und 7 Nein abgelehnt
Rat 28.10.91	Grüne	Errichtung eines öffentlichen Schutzraumes als Tiefgarage; nach Einschalten der Kommunalaufsicht einstimmig angenommen; der Vertrag selbst verbleibt im vertraulichen Teil

In vielen Fällen war das Einschalten der Kommunalaufsicht ausschlaggebend für eine öffentliche Beratung. "Ergänzend teilte Stadtdirektor (...) mit,

387 Münsterländische Tageszeitung vom 24. 9. 1987

daß die Fraktion 'Die Grünen' die Kommunalaufsicht gebeten habe, zu prüfen, ob eine Beratung dieses Tagesordnungspunktes im öffentlichen Teil zu erfolgen habe. Man habe mit der Kommunalaufsicht hier nach pragmatischen Lösungen gesucht. Dies bedeutet, daß man den Tagesordnungspunkt A 4 zunächst im öffentlichen Teil beraten werde, sofern es sich um nicht schützenswerte Interessen handle. Danach erfolge die Entscheidung über den Vertrag im vertraulichen Teil. Dieser Vorgehensweise schloß sich der Rat mit einstimmigem Beschluß an."³⁸⁸ Die Antwortschreiben der Kommunalaufsicht sind auch immer an die Verwaltung gegangen. "Die Überprüfung der in Ihrem Schreiben aufgeworfenen Frage hat ergeben, daß bei dem vorliegenden Sachverhalt eine Beratung des Tagesordnungspunktes unter Ausschluß der Öffentlichkeit nicht möglich ist, weil weder Gründe des öffentlichen Wohls noch die berechtigten Interessen einzelner dieses erfordern. Ich habe die Stadt Cloppenburg in einem entsprechenden Schreiben hierauf hingewiesen."³⁸⁹ Bei dem hier zitierten Fall wurde die Verlegung in den öffentlichen Teil trotzdem abgelehnt. "Somit verblieb die Beratung im vertraulichen Teil."³⁹⁰ Allerdings wurde die Beratung des Tagesordnungspunktes dann einstimmig zurückgestellt, um dann in der nächsten Ratssitzung am 2. 11. 1982 im öffentlichen Teil diskutiert und beschlossen (einstimmig) zu werden.

Es gab auch Anträge mit umgekehrten Vorzeichen. Eigentlich öffentliche Punkte sollten zunächst vertraulich beraten werden, um so ungestört und unbeeinflusst zu sein. In einigen Fällen wurde das auch von allen Fraktionen akzeptiert.

Tabelle 51: Anträge auf Verlegung von Tagesordnungspunkten vom öffentlichen in den vertraulichen Teil von Sitzungen

Datum	Antragsteller	Inhalt/Ergebnis
Planung 6.3.90	CDU	künftige Entwicklung des Rathausbereiches (Antrag SPD) mit 11 Ja und 1 Nein (Grüne) angenommen
Rat 5.11.90	SPD/CDU	Förderungsgrundsätze für private Modernisierungsmaßnahmen (Stadtsanierung) mit 30 Ja, 3 Nein (Grüne) und 1 Enth. (SPD) angenommen

Im Planungs- und Umweltausschuß wurden am 5.2.1991 mehrere Bebauungspläne benachbarter Gemeinden im vertraulichen Teil (früher im öffent-

388 Protokoll, Rat vom 28. 10. 1991

389 Schreiben des Landkreise (Kommunalaufsicht) vom 18. 8. 1982

390 Rat vom 23. 8. 1982

lichen Teil oder nur im Verwaltungsausschuß) behandelt. Die Grünen erhoben Einspruch gegen dieses Verfahren: "Ihrer Meinung nach werden durch die Behandlung dieser Punkte im öffentlichen Teil keine schützenswerten Belange der benachbarten Gemeinden verletzt, da die Gemeinden selbst diese Bauleitpläne in der Öffentlichkeit diskutieren. Bauamtsrat (...) erwiderte, daß die Planungshoheit der Gemeinden sehr empfindsam behandelt werden sollte. Gemeinden zeigten sich oftmals verwundert darüber, daß die Bebauungspläne im öffentlichen Teil der Ausschusssitzungen behandelt würden. Herr (...) schlug vor, künftig die Flächennutzungspläne benachbarter Gemeinden im öffentlichen Teil und Bebauungspläne, die keine planungsrelevante Auswirkungen auf das Stadtgebiet Cloppenburg erkennen lassen, im vertraulichen Teil zu behandeln. Bei Bebauungsplänen, durch die die Belange der Stadt Cloppenburg berührt würden, könne eine Erörterung dieser Bebauungspläne im öffentlichen Teil erfolgen."³⁹¹

4.3.1.11.4 Die Klage der Grünen gegen den Rat

Am 24.10.1984 (eingegangen am 29.10.) stellten die Grünen den Antrag gemäß § 41 (3) NGO, auf die Tagesordnung der Ratssitzung am 12.11.1984 folgenden Beratungsgegenstand zu setzen: "Kommunale Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Baumbestandes in Cloppenburg". Neben einer kurzen schriftlichen Begründung enthielt das Schreiben vier Beschlußvorschläge. Nach Aufruf des Tagesordnungspunktes stellte der CDU-Fraktionsvorsitzende den Geschäftsordnungsantrag auf Absetzung des Tagesordnungspunktes. "Der Antrag zeige, wie planlos die Grünen Kommunalpolitik betrieben und den Rat zwingen wollten, sich über ein Sammelsurium zu unterhalten: Der Verwaltungsausschuß habe sich mit diesem Antrag nicht befassen können, und nun solle gleich der Rat darüber beraten, ohne zu wissen, was der zuständige Fachausschuß an Empfehlungen formulieren werde. Er beantragte, den Antrag wegen 'sachlich und formellen Gründen' abzusetzen."³⁹² In seiner Erwiderung auf den Geschäftsordnungsantrag stellte der Vertreter der Grünen "die Hartnäckigkeit fest, mit der Anträge seiner Fraktion von der Tagesordnung abgesetzt würden. Dieses geschehe bereits zum dritten Mal. Er halte dieses Verfahren, gestützt auf Gerichtsurteile und einen Erlaß des MI vom 12.

391 Protokoll, Planungs- und Umweltausschuß vom 5. 2. 1991

392 Nordwest-Zeitung vom 15. 11. 1984

8.1978, für unzulässig. Dieser Geschäftsordnungsantrag müsse zurückgewiesen werden."³⁹³ Der Stadtdirektor hielt die kurze schriftliche Begründung im Antragsschreiben vom 24.10.1984 für ausreichend, und es wurde über den Geschäftsordnungsantrag abgestimmt (21 Ja, 9 Nein). Vor der Abstimmung verließen die Grünen unter Protest den Saal. Der Kommentator der NWZ zeigte Verständnis für diese Reaktion. "Jeder mag - wenn er meint, dies verantworten zu können - über das beharrliche Bemühen der Grünen um die Hebung des Umweltbewußtseins lächeln. Viele tun dies längst nicht mehr, und auch in den Reihen der sogenannten Etablierten hat längst anderes Denken Einkehr gehalten. Deshalb mußte es verwundern, daß in der Kreisstadt an der Soeste der Antrag der Grünen auf kommunale Maßnahmen zum Schutz des Baumbestandes so kaltschnäuzig vom Tisch gefegt wurde." Dann werden Beispiele von nicht eingelösten Umweltversprechungen der Ratsmehrheit aufgeführt. "Aufgezeigt ist dies, damit deutlich ersichtlich wird, warum sich bei den Grünen Verärgerung einschleichen muß. Ihre Anträge, manchmal vielleicht ein wenig zu überzogen, haben kaum die Chance, auch nur angehört zu werden. So kann Demokratie nicht leben, so darf eine große Ratsmehrheit nicht demonstrieren, wer in der Kreisstadt an der Soeste das Sagen hat. Nicht die Stärke einer Ratsfraktion macht ihren politischen Erfolg aus, sondern ihre Fähigkeit, alle Argumente zu prüfen, denn letztlich kann es nur um das Wohl aller Bürger, also auch um das jener Cloppenburger gehen, die nicht schwarz, rot oder gelb gewählt haben. Natürlich war es seitens der Grünen taktisch unklug, spontan die Sitzung zu verlassen. Aber ob das schwerer wiegt als die ihnen entgegengebrachte mal eisige, mal zynische Verschlossenheit, das haben sie und andere zu beurteilen."³⁹⁴

"Umgekehrt verhielt es sich mit dem eingangs erwähnten Antrag der SPD, die sich mit der Privatisierung der Kläranlage nicht einverstanden erklären will."³⁹⁵ Die Ungleichbehandlung wird deutlich durch: 1. Das Antragsschreiben der SPD vom 2.11.1984 wird sofort berücksichtigt, während der Antrag der Grünen vom 24.10.1984 mit Schreiben vom 6.11.1984 nachträglich auf die Tagesordnung gesetzt wird. 2. Der SPD-Antrag soll nicht abgesetzt werden. Es erfolgte eine Begründung des Antrages in der Sitzung ("In ausführlicher Darstellung legte Ratsherr (.../SPD) dar, warum

393 Protokoll, Rat vom 12. 11. 1984

394 Nordwest-Zeitung vom 15. 11. 1984

395 Nordwest-Zeitung vom 15. 11. 1984

die SPD nicht mitziehen möchte"³⁹⁶), eine Diskussion und eine Abstimmung ("Der Antrag wurde einstimmig zur Beratung an die Ausschüsse verwiesen"³⁹⁷).

Konsequenz dieses Verhaltens war eine Klage der Grünen gegen den Rat. "Die Grünen, die die Behandlung ihres Antrages durch die Ratsmehrheit als rechtlich unzulässig bezeichneten, wollen jetzt das Verwaltungsgericht zu Klärung der Angelegenheit anrufen."³⁹⁸ Es führt an dieser Stelle zu weit, die Argumentationen der Klageschriften darzustellen. Am 30.4.1986 bekamen die Grünen in erster Instanz Recht (AZ: 2 VG 149/84) "Es ist rechtswidrig, die Begründung eines Antrages in einer Ratssitzung zu unterbinden. Jeder in einer öffentlichen Sitzung eingebrachte Antrag muß auch in dieser Sitzung begründet werden können. Das ist der Tenor einer Entscheidung, die gestern die Zweite Kammer des Verwaltungsgerichtes Oldenburg unter dem Vorsitz von Präsident Würdemann fällte. Das Verwaltungsgericht stellte fest, daß es rechtswidrig sei, den Grünen eine Begründung ihres Antrages zu untersagen. (...) In der mündlichen Begründung des Urteils wurde festgestellt, daß eine Fraktion das Recht habe, die Aufnahme eines bestimmten Punktes auf die Tagesordnung zu verlangen. Dieses Recht beschränke sich jedoch nicht nur darauf, daß der Punkt lediglich auf der Tagesordnung auftauche, sondern bedeute auch, daß eine Fraktion diesen Antrag in öffentlicher Sitzung begründen dürfe. Ansonsten wäre das Antragsrecht unterlaufen. Eine solche Begründung vor der Öffentlichkeit könne auch nicht ersetzt werden durch schriftliche Unterlagen und Ausführungen. 'Sinn der parlamentarischen Arbeit ist es, in freier Rede und Gegenrede für bessere Argumente zu werben', sagte der Kammervorsitzende Würdemann. Die Öffentlichkeit habe einen Anspruch darauf, die Argumente zu erfahren, die für den Antrag aus der Sicht der Antragsteller sprächen."³⁹⁹

Zu diesem Urteil gab es einen Leserbrief eines Cloppenburgers Jurastudenten: "Die CDU hätte wissen müssen, daß gewählten Ratsmitgliedern die Begründung und Erläuterung von Vorschlägen, die ihrer Ansicht nach dem Gemeinwohl dienlich sind, nicht ohne weiteres unmöglich gemacht werden darf. Zum einen verlangt es die in einer

396 Nordwest-Zeitung vom 15. 11. 1984

397 Nordwest-Zeitung vom 15. 11. 1984

398 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 11. 1984

399 Münsterländische Tageszeitung vom 1. 5. 1986

Demokratie gebotene Toleranz, die Argumente Andersdenkender zumindest anzuhören und deren Vorbringen nicht durch unduldsame Mehrheitsbeschlüsse einfach abzuschneiden. Zum anderen hätte die CDU durch eine bis in die fünfziger Jahre hinein zurückverfolgte Reihe von Urteilen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg gewarnt sein müssen, wenn sie schon nicht als Inhaberin einer sicheren absoluten Mehrheit im Stadtrat die Gelassenheit aufbringt, Minderheiten auch in politisch brisanten Fragen zu Wort kommen zu lassen. Danach können Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften klagen, wenn ihre Rechte als Mitglieder der Gemeinde- oder Stadträte verletzt werden. Zu diesen Rechten gehört insbesondere die Möglichkeit, Anträge in öffentlichen Sitzungen zu begründen und damit auf die demokratische Willensbildung des Gemeinde- oder Stadtrates Einfluß zu nehmen. Die oft als 'Stadtparlament' bezeichneten kommunalen Räte könnten auf ihre Zusammenkünfte nämlich gleich ganz verzichten, wenn eine Mehrheit der Minderheit verbieten könnte, zu strittigen Fragen Stellung zu nehmen oder sie auf die Tagesordnung setzen zu lassen. Es würde dann ausreichen, wenn sich die Mehrheitsfraktion träge und die Entscheidungen fällen würde. Die vom Steuerzahler aufzubringenden Sitzungsgelder könnten dann gleich für andere Zwecke verwandt werden. Mit 'Demokratie' hätte eine solche Verfahrensweise dann aber nichts mehr zu tun."⁴⁰⁰

In der Ratssitzung am 27.10.1986 steht die Frage der Berufung zur Klage Grüne/Rat auf der Tagesordnung. "Stadtdirektor (...) führte in die Problematik ein und wies darauf hin, daß die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Oldenburg nicht befriedigen könne und deshalb zur Klärung dieser Angelegenheit ein obergerichtliches Urteil wünschenswert sei."⁴⁰¹ Die SPD hält das Berufungsverfahren für aussichtslos und sieht in ihm eine sinnlose Ausgabe von Steuergeldern. Der Vertreter der Grünen eröffnet seinen Redebeitrag mit der Vorbemerkung: "Ich frage mich ernsthaft, wie Sie, meine Damen und Herren, heute eine sachgerechte, fundierte Entscheidung treffen wollen. Wer von Ihnen ist mit dem Text der Klageschrift vertraut? Wer von Ihnen hat die Klageerwiderung gelesen? Wer kennt das Urteil, die Argumentation des Oldenburger Gerichts? Ich behaupte: Kaum jemand von Ihnen. Eine Beschlußvorlage wurde nicht erstellt, und das Protokoll über die Sitzung des Verwaltungsausschusses

400 Münsterländische Tageszeitung vom 13. 5. 1986

401 Protokoll, Rat vom 27. 10. 1986

sagt über den Sachverhalt nun rein gar nichts aus. Ich habe diesem Protokoll meine Zustimmung nicht geben können, weil hier der tatsächliche, kontroverse Diskussionsverlauf im Verwaltungsausschuß bewußt nicht wiedergegeben wird. Fazit meiner Vorbemerkung: Es ist schon ein starkes Stück, wie die CDU-Spitze und ihre Verwaltung die Ratsmitglieder in die Beratung über diesen Tagesordnungspunkt schickt."⁴⁰² Dann begründet er mit ausführlichen Zitaten aus dem Urteil des Verwaltungsgerichtes Oldenburg vom 30.4.1986, mit weiteren Urteilen des OVG Lüneburg und mit einem Aufsatz aus der Zeitschrift des Nds. Städteverbandes (Ausgabe 7/8. Juli/Aug. 83), die seiner Meinung nach unsinnige Entscheidung für eine Berufung. "Mit dem Beschluß, Berufung gegen das Oldenburger Urteil einzulegen, steht für mich auch das ohnehin gestörte Verhältnis der Mehrheitsfraktion zu uns Grünen zur Disposition. Eigentlich, so hatte ich gemeint, würden Sie nach dem Oldenburger Urteil ja wohl endlich zur Vernunft kommen und eine inhaltliche Auseinandersetzung mit uns führen, statt uns ständig mit formalen Mitteln und Geschäftsordnungstricks zu brüskieren. (...) Wenn Sie heute die Berufung gegen ein in der Sache klares und jedem Demokraten selbstverständliches Urteil beschließen sollten, zeigen Sie damit auch an, daß Ihnen an der Einhaltung demokratischer Spielregeln nicht gelegen ist und daß Sie weiterhin mit der Ihnen eigenen Machtarroganz Minderheitenpositionen vom Tisch fegen wollen."⁴⁰³

Gegen die Stimmen der Grünen, der Galgenmoorfraction und Teilen der SPD beschloß dann der Rat, das Berufungsverfahren vor dem OVG Lüneburg durchzuführen.⁴⁰⁴ Das Hauptargument der Befürworter: Nur durch noch ein höchstrichterliches Urteil "könnte man die Geschäftsordnung des Rates den Rechtsnormen anpassen. (...) Erst durch ein Urteil des OVG Lüneburg könnten alle Zweifel ausgeräumt werden. Es sei nicht angängig, daß man mit einer Geschäftsordnung arbeite, die mit Unsicherheit behaftet sei."⁴⁰⁵

Im Juli 1987 erging dann das Urteil, in dem das erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichtes Oldenburg verworfen wurde (AZ: 2 OVG A 117/86): "Wie der Anwalt der Grünen gestern erläuterte, sei zwar im Verlauf des

402 Redebeitrag Grüne, Rat vom 27. 10. 1986

403 Redebeitrag Grüne, Rat vom 27. 10. 1986

404 Rat vom 27. 10. 1986

405 Münsterländische Tageszeitung vom 29. 10. 1986

Berufungsverfahren der Anspruch der Minderheit unterstrichen worden, ihren Standpunkt auch mündlich zu erläutern. Nach Ansicht des Gerichts habe dazu jedoch in der Debatte zur Geschäftsordnung Gelegenheit bestanden. (...) Nach Ansicht des Gerichts hätten die Grünen jedoch in ihrer Erwiderung auf den Antrag des CDU-Fraktionsvorsitzenden, den Tagesordnungspunkt abzusetzen, auch eine inhaltliche Argumentation vorbringen können. Das Gericht bestätigte nach Angaben der Grünen nicht die Auffassung der Ratsmehrheit, daß eine schriftliche Begründung ausgereicht hätte."⁴⁰⁶

Der Vertreter der Verwaltung war mit dem Urteil zufrieden, während die Grünen von einem "schlimmen Urteil" sprachen, "weil damit zum Mißbrauch der Geschäftsordnung aufgefordert werde. Der Begriff der 'Debatte zur Geschäftsordnung' werde so verwässert, daß neue Streitigkeiten heraufbeschworen würden."⁴⁰⁷ Im Kommentar der Lokalpresse wird das Ende und der Ausgang des Rechtsstreites begrüßt und die Änderung der Geschäftsordnung angemahnt. "Man wird also bei der Überarbeitung der Geschäftsordnung des Rates einige Überlegungen mehr anzustellen haben, als man es bereits jetzt getan hat, denn in Zukunft bekommt die Geschäftsordnung eine noch größere Bedeutung, als sie es bisher schon gehabt hat. Das Gericht hat unterstrichen, daß auch eine Minderheit im Rat die Möglichkeit haben muß, ihren Standpunkt zu vertreten."⁴⁰⁸

Bei der Verabschiedung der neuen Geschäftsordnung wurde dann auch ausdrücklich auf das Urteil Bezug genommen. "Zu § 7 Abs. 1 Buchstabe b der Geschäftsordnung sei anzumerken, daß aufgrund einer seinerzeit erhobenen Klage der Fraktion 'Die Grünen' das OVG Lüneburg in seinem Urteil vom 7.7.1987 die Auffassung der CDU-Fraktion bestätigt habe. Es habe in seinem Urteil klargestellt, daß ein Mehrheitsbeschluß, einen von einer Minderheitsfraktion eingebrachten Tagesordnungspunkt von der Tagesordnung abzusetzen, auch dann rechtlich nicht zu beanstanden sei, wenn die Antragsteller die für sie maßgeblichen Gründe, den Punkt auf die Tagesordnung setzen zu lassen, lediglich im Rahmen einer Geschäftsordnungsdebatte dargelegt haben. Voraussetzung sei nur, daß ihnen Gelegenheit gegeben war, jene Gründe in der Weise zu erläutern, daß der Rat zu einer verantwortlichen Entscheidung über den

406 Münsterländische Tageszeitung vom 9. 7. 1987

407 Münsterländische Tageszeitung vom 9. 7. 1987

408 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 7. 1987

Geschäftsordnungsantrag auf Absetzung von der Tagesordnung in der Lage war."⁴⁰⁹

Unter Berufung auf das Urteil des VG Braunschweig vom 27.6.1986 (AZ: 1 VG A 158/85) beantragte die Fraktion Die Grünen die Erstattung der Anwalts- und Gerichtskosten. Diesem Antrag wurde einstimmig zugestimmt⁴¹⁰, denn "da die Fraktion 'Die Grünen' in der 1. Instanz obsiegt und in der 2. Instanz unterlegen ist, kann von einer mutwilligen Prozeßführung nicht gesprochen werden".⁴¹¹

4.3.2 Vergleich mit dem Wahlprogramm

An dieser Stelle soll überprüft werden, ob die sich in den Wahlprogrammen vorzeichnenden Konflikte in der politischen Praxis auch ausgebrochen sind. Konflikte aus den Wahlprogrammen werden hergeleitet aus unterschiedlichen Aussagen der Parteien zu bestimmten Problemen. Dabei sollen hier nur konkrete Aussagen zum Zuge kommen, die auch beim Leser eine unterschiedliche Zielsetzung bzw. Handlungsoption erkennbar machen. Außer acht gelassen werden unterschiedliche Formulierungen, die sehr allgemein gehalten werden und die zur Wahlkampflyrik zählen. Es werden nur die Programmaussagen, die sich auch von anderen Parteien abgrenzen nach dem Motto: Die anderen machten das falsch - wir machen das richtig bzw. anders. Aus einem solchen Vergleich der Programme zeichnen sich folgende Konflikte ab:

409 Protokoll, Rat vom 2. 11. 1988

410 Verwaltungsausschuß vom 24. 2. 1988

411 Vorlage 18/88

Tabelle 52: Konflikte, die aufgrund der Aussagen der Kommunalwahlprogramme zu erwarten sind

1981-86	1986-91	Themen
x		Abbau der Verschuldung / Haushalt
x		Abrechnungen von Erschließungsbeiträgen
x	x	Ortsvorsteher und Ortsräte
x	x	hintere Erschließung der Mühlenstraße
x		Industrieanbindung an die Umgehungsstraße
x		Prestigebauten (öffentliche Bauten)
x		Verkehrsplanung (Generalverkehrsplan)
x		Erhalt des Pastorenbusches
x	x	Formen der Bürgerbeteiligung
x		Umweltschutzbeauftragte/r
x		Baumschutz
x	x	Ausbau ÖPNV
x		mehr Lärmschutz
x		Umweltverträglichkeitsprüfungen
x	x	Jugendzentrum
x		gläsernes Rathaus
	x	Neuansiedlung nach ökologischen Kriterien
	x	Erhalt des Heukampschen Grundstücks
	x	Abfallpolitik (Kompostierung/Sondermüll)
	x	Abwassergebührensatzung
	x	Privatisierung Reinigungsdienste
	x	Privatisierung Kläranlage
	x	Obdachlosenunterkünfte
	x	mehr Förderung des Vereins Jugendhilfe
	x	neue Gemeinschaftsgrundschule
	x	Fluglärm
	x	Senkung der Gewerbesteuer
	x	Seniorenbeirat

Auf den ersten Blick läßt sich feststellen, daß die Palette möglicher Konflikte in den Wahlprogrammen nur sehr klein ist. Die insgesamt 28 Konfliktthemen können bestimmten Bereichen zugeordnet werden:

Tabelle 53: Konfliktthemen aus den Wahlprogrammen, zusammengefaßt in Konfliktbereiche

Themenbereiche	Anzahl	Prozent
Umwelt	8	28,6%
Planung	5	17,8%
Verteilung	3	10,7%
Finanzierung	3	10,7%
Demokratie	3	10,7%
Jugend	2	7,1%
Soziales	2	7,1%
Investitionen	1	3,6%
Schule	1	3,6%
	28	

Spitzenreiter der Konflikte aus den Programmen ist der Umweltbereich. Dies deckt sich mit dem höchsten Prozentanteil von Gegenstimmen im Umweltausschuß (vgl. Tab. 1). Umgekehrt gibt es eine Diskrepanz zwischen den Verteilungskonflikten in der Realität (vgl. Tab. 42) und deren Repräsentanz im Programm. Bei den Demokratiekonflikten im Programm ging es um das Verhältnis zwischen Rat/Verwaltung und Bürgern, während die tatsächlichen Demokratiekonflikte sich eher innerhalb des Systems Rat - Fraktion - Verwaltung abspielten. Einige Themen, die im Programm als Forderung einer Partei erschienen (z.B. neue Gemeinschaftsgrundschule und Senkung der Gewerbesteuer) sind im politischen Alltag nie thematisiert worden (nur im Rahmen der Haushaltsplanberatungen fragte der UWG-Beigeordnete nach der Gewerbesteuer. Er wollte wissen, ob der Gewerbesteuersatz angebracht und zeitgemäß sei.⁴¹²), während die anderen Programmkonflikte auch zumeist als Konflikte in der Praxis wieder auftauchten. Allerdings ist die Anzahl der tatsächlichen Konflikte wesentlich höher, als vom Programm her zu vermuten wäre. Einige Bereiche (z.B. Sport, Marktplatzgestaltung, Innenstadtsanierung) tauchen in den Programmen als Konflikte nicht auf.

Vergleicht man die Konflikte im Rat (vgl. Tab. 42, 43, 44) mit den vorgezeichneten Konflikten in den Wahlprogrammen, so kann man sagen, daß die Programme nur einen kleinen Ausschnitt möglicher Konflikte aufzeigen und daß die thematischen Schwerpunkte der Konflikte aus den Programmen mit der Realität nur im Umweltbereich zu vergleichen sind.

412 Verwaltungsausschuß am 26. 1. 1987

4.3.3 Wo liegen die Ursachen der Konflikte?

Da unterschiedliche Programmaussagen nur teilweise die Ursache von Konflikten begründen, soll im folgenden nach weiteren möglichen Ursachen gefragt werden. Dabei sollen die drei Politikbereiche (Polity, Politics und Policy) auf deren Konflikträchtigkeit in der Kommunalpolitik analysiert werden.

4.3.3.1 Strukturelle Bedingungen (Polity)

Zu fragen ist hier, ob die von der Gemeindeverfassung vorgegebene Rollenverteilung in der kommunalen Selbstverwaltung und die der Gemeinde zugeschriebene Aufgabenstruktur für Konflikte verantwortlich sind. Bei der Durchsicht der Konflikte im Cloppenburg Rat sieht der Bürgermeister die Ursache hauptsächlich in den "vorgegebenen Bestimmungen" und den "herrschenden Strukturen": "Ich denke an Konflikte, die aus der Norddeutschen Ratsverfassung mit der Verteilung der Zuständigkeiten und Funktionen entstehen, diese zwischen der Bürgerschaft, ihrer Repräsentation im Rat und in der Verwaltung. Konflikte aus der kommunalen Selbstverwaltung und dem Weisungsrecht der überörtlichen Behörden; oder aus der Aufgabenstellung: kommunale Selbstverwaltung und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Noch besser und deutlicher oder häufiger: die Konflikte aus der 'doppelköpfigen' Struktur der Ratsverfassung. Ich denke auch an solche, die aus Einschränkungen oder Übergriffen auf die Selbstverwaltung resultieren. An Konflikte als Unvollkommenheit einer sozialen Ordnung; oder an die Aushöhlung gemeindlicher Autonomie; ich denke auch an die schädliche Politisierung von nicht politischen Ämtern oder an die interessenbezogene 'Herrschaft' der Verbände gegen das allgemeine Interesse der Gesellschaft oder der Einwohner; auch die Abgrenzung der Aufgaben der einzelnen Organe führt wiederholt zu Konflikten (innere Struktur). Konflikte in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung nach § 57 NGO; die größten Ärgernisse habe ich mit überzogenen Weisungen von Behörden (ohne diese genauer zu nennen) gehabt, das waren schwere Konflikte."⁴¹³ Die strukturellen Bedingungen der kommunalen Selbstverwaltung legen also die Basis für die Austragung gesellschaftlicher Konflikte wie beispiels-

413 Kommentar des Bürgermeisters zum Manuskript am 7. 2. 1995

weise: gemeindliche Autonomie gegen staatliche Allmacht, Gemeinwohl gegen Einzelinteresse(n), politische Repräsentanten gegen Verwaltung.

4.3.3.2 Personelle Bedingungen (Politics)

Zu fragen ist hier, wie das Handeln der Akteure in den vorgegebenen Strukturen Konflikte begünstigte oder nicht. Ein wichtiger Bestimmungsfaktor für das Handeln politischer Akteure ist der Bildungsgrad. Ein hoher Bildungsgrad erleichtert den Umgang mit Sprache allgemein, insbesondere mit der Schriftsprache. Da die Arbeitsgrundlage in der Kommunalpolitik überwiegend Texte (Vorlagen, Protokolle) sind, haben Akademiker, besonders Lehrer, Vorteile bei der Bewältigung ihrer Aufgabe. Hinzu kommt noch der Umgang mit Sprache beim Sprechen. Wer aufgrund seiner beruflichen (öffentlichen) Position vor Publikum sprechen muß, kann sich auch auf der politischen Arena leichter äußern. So erstaunt es auch nicht, daß sowohl die Rats- als auch die Fraktionsspitze von CDU, SPD und Grünen von Akademikern besetzt waren. Ihre Fähigkeit, mit Sprache umzugehen, setzten sie auch entsprechend ein, so daß viele Konflikte über Texte, meist in Form von Presseerklärungen, ausgetragen wurden.

Neben der sprachlichen Kompetenz spielen die persönlichen Beziehungen der Akteure untereinander und deren soziale Nähe eine wichtige Rolle für die Austragung von Konflikten. In einer Stadt der Größenordnung Cloppenburgs gibt es noch eine relativ große soziale Nähe, die Familienverhältnisse sind bekannt, und die meisten Ratsmitglieder, auch unterschiedlicher Fraktionen, duzen sich. Die Vorsitzenden von CDU- und SPD-Stadtverband (beide auch Ratsmitglieder) sind z.B. direkte Nachbarn mit Einfamilienhaus. Diese Faktoren verhindern zwar keine inhaltlichen Konflikte, prägen aber die Art und Weise der Konfliktaustragung.

"In Kleinstädten und Gemeinden des ländlichen Raumes ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß der Gemeindedirektor die Führungsrolle übernimmt. Hier macht sich in den Räten das Fehlen an profilierten Landes- und Bundespolitikern, aber auch an Verwaltungsjuristen, Gewerkschafts- und Verbandssekretären bemerkbar. Zudem stehen dem hauptamtlich agierenden Verwaltungschef, der oft der einzige Jurist im Rat ist, im allgemeinen bloße Feierabendpolitiker gegenüber, die neben der Ratsarbeit ihrem Hauptberuf nachgehen müssen. In dieser Variante nähert sich die Situation dem Modell exekutiver Führerschaft. Ein 'starker'

Gemeindedirektor beherrscht den Rat und errichtet mit Hilfe der Mehrheitsfraktion, deren 'Spiritus rector' er zugleich ist, eine Art Alleinherrschaft."⁴¹⁴

Es liegt am politischen Geschick des Gemeindedirektors, wie er seine "Führungsrolle" wahrnimmt. Durch unterschiedliche Teilhabe der Mehrheits- und Minderheitsfraktion an den Informationen kann er den Protest der Benachteiligten heraufbeschwören. Ein Großteil der Machtkonflikte hat seine Ursache im persönlichen Führungsstil des Gemeindedirektors. Ein Beispiel: SPD und Grüne lehnen einen Vertrag ab, da er ihnen nicht im Wortlaut vorliegt und die Beschreibung der Inhalte durch den Gemeindedirektor ihnen zu dürftig ist. Der Gemeindedirektor bietet ihnen weitere Informationen an. Dazu wird ein Termin vereinbart. Je ein Mitglied der Fraktionen (beide Lehrer) erscheint pünktlich im Vorzimmer des Gemeindedirektors. Da beide am Vormittag nur eine Freistunde zur Verfügung haben, drängt die Zeit. Der Gemeindedirektor läßt sie jedoch gut 10 Minuten warten. Dann werden die zwei Ratsmitglieder hereingebeten, und der Gemeindedirektor liest ihnen die Passagen des Vertrages, die er für wichtig hält, vor. Die Lehrer sind völlig verblüfft, denn sie können schließlich selber lesen. Der Gemeindedirektor wird noch assistiert von zwei Amtsleitern, die zu einzelnen Stichworten Erläuterungen geben. Nach 20 Minuten Vorlesen müssen die zwei Ratsmitglieder wieder gehen mit dem Gefühl, vom Gemeindedirektor vorgeführt worden zu sein, ohne daß ihr Informationsbedarf ausreichend befriedigt worden ist. Ein solches Vorgehen schwört Konflikte herauf, die bei einer angemessenen Teilnahme aller Fraktionen im Vorfeld hätten ausgeräumt werden können.

4.3.3.3 Politikfelder (Policies)

Nicht nur die Strukturen und das Handeln in diesen Strukturen bedingen Konflikte auf der kommunalen Ebene, sondern auch die Themen, mit denen sich der Gemeinderat konfrontiert sieht. Auch wenn sich gemeindliche Entscheidungen überwiegend im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises bewegen, läßt der eigene Wirkungskreis noch genügend Konfliktstoff für die kommunalen Akteure übrig. Neben den Konflikten im Rahmen der Planungs- (Bebauungsplan) und Finanzhoheit (Haushaltsplan) der Gemeinde und den Machtkonflikten zeigt die Tabelle 44, zu welchen

414 Voigt 1992, S. 10

Themen Gegenpositionen im Rat vertreten wurden. Dabei waren Konflikte um Satzungen und Abrechnungen (Tabelle 45) ein Schwerpunkt. Hier geht es, wie bei den Konflikten zum Haushalt und zum Bebauungsplan, um Verteilungskonflikte.

Verteilungsgerechtigkeit war und ist ein ständiger Konflikt in jeder Gesellschaft auf allen Ebenen. Die aktuelle Entwicklung klassischer kommunaler Aufgabenbereiche wie Wohnen, Verkehr, Energie, Soziale Dienste, Abwasser- und Abfallentsorgung haben "inzwischen ein Stadium erreicht, das diese Bereiche als kritische Politikfelder ausweist,"⁴¹⁵ in denen Konflikte vorprogrammiert sind. Die Problemverschärfung wirkt also durch bis in die kommunale Ebene und wird in Konflikten im Gemeinderat sichtbar.

415 Holtmann 1993, S. 261

5 *Der Streit im Gemeinderat - Analyse ausgewählter Konflikte*

Nach der quantitativen Analyse der Beschlüsse des Cloppenburger Gemeinderates soll in diesem Kapitel eine qualitative Analyse einzelner kommunaler Politikfelder, bei denen es zu Konflikten gekommen ist, erfolgen.

5.1 **Machtkonflikte**

In diesem Abschnitt sollen die "politics" in der Kommunalpolitik näher betrachtet werden. Es geht um den alltäglichen politischen Betrieb, das, was sich "auf der politischen Bühne abspielt, der unvermeidliche Kampf um Macht, das Vertreten von Interessen, das Taktieren, das Rangeln um den kleinen Vorteil."¹

5.1.1 **Ablehnung von Verwaltungsvorlagen**

Die Erarbeitung von Vorlagen (mit oder ohne Beschlußvorschlag) gilt als entscheidender Machtfaktor der Verwaltung gegenüber den Ratsmitgliedern. "Denn schon durch die Vorbereitung eines Entschlusses können viele Alternativen, die vielleicht auch noch denkbar gewesen wären, ausgeschlossen werden."² Dem Zugang zu Informationen und dem Expertentum der Verwaltungsfachleute hat das Ratsmitglied in der Regel nur wenig entgegenzusetzen. "Auf Grund ihres relativ beschränkten Sachwissens sind die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker nur selten in der Lage, die Argumente zu entkräften, auf die die Verwaltung ihren Entscheidungsvorschlag stützt. V.a. aber sind sie normalerweise nicht in der Lage, von sich aus fundierte Alternativvorschläge zu entwickeln."³ In der Begründung zur Absetzung eines von der SPD beantragten Tagesordnungspunktes bestätigt die CDU-Fraktion genau dieses Angewiesensein auf andere Meinungen: "Wir bilden uns unsere Meinung

1 Erhard Eppler: "Politikverdruss ist Aufbegehren", in: Gabriele von Arnim: "Politiklust", München 1994; vgl. auch Naßmacher, H. 1991, S. 15 und 1994, S. 2ff

2 Schmidt-Eichstädt 1985, S. 21

3 Holler/Naßmacher 1977, 2, S. 95

zum einen durch die fachliche Vorbereitung durch die Verwaltung und insbesondere durch Gespräche mit unseren Bürgern."⁴ Für die CDU ist das der richtige Weg der Meinungsbildung, und wer etwas anderes vorschlägt, verläßt nach ihren Vorstellungen den Pfad der kommunalpolitischen Tugend, was mit der Absetzung des umstrittenen Tagesordnungspunktes bestraft werden muß.

"Je besser, je abgeklärter Verwaltungsvorlagen sind, um so schwieriger hat es der Gemeinderat, Fehler oder Einseitigkeiten zu erkennen und Alternativen zu formulieren."⁵ Diese Feststellung aus der Wertheim-Studie wirft zwei Fragen auf: 1. Mit wem werden Verwaltungsvorlagen abgeklärt? und 2. Will "der Gemeinderat" überhaupt Fehler und Einseitigkeiten erkennen und Alternativen formulieren?

zu 1): "Vielfach konnte sich die Stadtvertretung oder Teile derselben bereits bei der Vorbereitung der Vorlagen durchsetzen, oder ihre Vorstellungen wurden von der Verwaltung ohne direkte Kontaktaufnahme antizipiert und berücksichtigt,"⁶ d.h. die Verwaltung kennt in etwa die Einstellungen der Mehrheit und kann danach abschätzen, was politisch durchsetzbar ist und was nicht. Bei weitreichenden Entscheidungen werden die Beschlüsse mit der Fraktionsspitze abgestimmt. Der Fraktionsvorsitzende hat dann die Aufgabe, seine Fraktion entsprechend zu führen. Zumeist werden sie dabei durch die Anwesenheit von Verwaltungsmitarbeitern (Stadtdirektor, Dezernenten) in den Fraktionssitzungen unterstützt. "In wichtigen Vorlagen fließen von Anfang an die politischen Vorstellungen der Fraktionen ein."⁷ Diese Aussage muß relativiert werden, denn die Formulierung legt nahe, daß die "politischen Vorstellungen der Fraktionen" auf einen Nenner zu bringen sind. Da dies gerade bei "politischen Vorstellungen" schwierig ist, kann die Aussage von Holler nur für die Mehrheitsfraktion(en) gelten. "Bereits bei der Vorbereitung der Entscheidungsvorlagen nimmt die Verwaltung auf die politischen Ziele Rücksicht, die im Gemeindeparlament mehrheitlich vertreten sind."⁸

4 Planungsausschuß vom 1. 3. 1988

5 Zoll 1974, S. 133

6 Derlien u.a. 1976, S. 72

7 Holler/Naßmacher 1976, S. 162

8 Keese 1974, S. 194

zu 2): Einen Gemeinderat, der es sich zur Aufgabe macht, Alternativen zu den Vorschlägen der Verwaltung zu formulieren, kann man lange suchen. Allenfalls bei den Fraktionen, die sich als Opposition verstehen, wäre solch ein Bemühen zu finden. Es wäre auch eine Überforderung der ehrenamtlichen Ratsmitglieder. Zudem ist häufig die Sprache der Vorlagen so spezifisch (z.B. beim Thema Kläranlage), daß es einem Laien (=Ratsmitglied) fast unmöglich ist, Fehler und Einseitigkeiten zu erkennen. "Die wachsende Interdependenz von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zusammenhängen und ihre juristische Konkretisierung in kaum durchschaubaren Beschlußvorlagen erschwert jedem ehrenamtlichen Mitglied eines Parlaments die Erfassung der zentralen Probleme und die Auslotung ihrer politischen Dimensionen. Dadurch wächst die Macht der Spezialisten, die, zu Experten deklariert, ihre Arbeit weitgehend von jeder Kritik abschirmen können. Vielfach sind die Verbands- und Wirtschaftsinteressen mit diesen Experten verknüpft oder identisch, so daß hier eine unkontrollierte Einflußnahme auf parlamentarische Entscheidungsprozesse möglich ist."⁹

Was bedeutet das jetzt für die Machtbalance zwischen Verwaltung und Rat? Schlägt durch das Vorlagenwesen das Pendel der Verwaltung so sehr aus, daß die andere Waagschale (Rat) nach oben schnell, aber die Figuren auf dieser Waagschale das nicht zu spüren bekommen oder im Gegenteil es als ganz angenehm empfinden, weil die Luft oberhalb der Waagerechten ein Gefühl der Freiheit suggeriert, man einen vermeintlich guten Weitblick hat und der Mühsal der Arbeit enthoben ist? Wie läßt es sich nun nachprüfen, welche Faktoren das Pendel der Machtbalance beeinflussen?

"Für das Maß der faktischen Steuerung der Administration durch die Fraktionen wird die Veränderungsquote der Vorlagen in Ausschüssen und Plenum einen weiteren Indikator geben."¹⁰ Bis jetzt gibt es noch keine Literatur oder Untersuchungen zu dieser Veränderungsquote. Alle diesbezüglichen Aussagen sind ohne empirische Grundlage. "Die meisten Verwaltungsvorlagen passieren die Ausschüsse ohne erhebliche Veränderungen, weil die 'Durchschlagskraft' entscheidungsreifer Verwaltungsvorlagen - aus vielerlei Gründen - so stark ist, daß in den Ausschüssen keine große Auseinandersetzung darum mehr erwartet werden

9 Frey/Naßmacher 1975, S. 200

10 Derlien u.a. 1976, S. 74

kann."¹¹ Dietmar Keese teilt die Vorlagen in drei Gruppen: 1. mit erheblicher politischer Bedeutung, 2. mit begrenzter Bedeutung und 3. mit geringer finanzieller und politischer Bedeutung, die laut Gemeindeordnung nicht zu den laufenden Angelegenheiten der Verwaltung gehören.¹² Da die Vorlagen der ersten Gruppe ausführlich in den Fraktionen vorbehandelt werden, sind "Abweichungen von den Vorstellungen der Verwaltung relativ häufig."¹³

Bei der Untersuchung der Veränderungsquote werden zwei Aspekte berücksichtigt: a) die Veränderung und b) die Ablehnung von Verwaltungsvorlagen. Bei der Veränderung kommt zu der Ablehnung des Beschlußvorschlags der Verwaltung noch ein Alternativvorschlag aus den Reihen der Ratsmitglieder, oder der Beschlußvorschlag der Verwaltung wird ergänzt oder modifiziert. Bei der Ablehnung handelt es sich nur um die Ablehnung des Beschlußvorschlags der Verwaltung. Implizit ist damit in der Regel die Aufforderung an die Verwaltung verbunden, selbst neue Vorschläge vorzulegen. Zunächst wird jeweils die Anzahl der Veränderungen bzw. Ablehnungen in den jeweiligen Ausschüssen festgestellt, und in einem zweiten Schritt sollen die Inhalte betrachtet werden.

Tabelle 54: Veränderungen		Tabelle 55: Ablehnungen der Beschlußvorschläge der Verwaltung	
Anzahl	Ausschuß	Anzahl	Ausschuß
6	Verwaltungsausschuß	7	Verwaltungsausschuß
4	Planungsausschuß	3	Planungsausschuß
14	Kultur, Jugend, Sport	5	Kultur, Jugend, Sport
6	Sozialausschuß	1	Sozialausschuß
3	Marktausschuß	-	Marktausschuß
1	Schulausschuß	2	Schulausschuß
10	Bau und Verkehr	6	Bau und Verkehr
2	Umweltausschuß	-	Umweltausschuß

Vergleicht man die Veränderungen der Beschlußvorschläge mit der Gesamtzahl der Beschlüsse (Tab. 1), so läßt sich der Veränderungsquotient (Tab. 56) errechnen.

Tabelle 56: Veränderungsquote der Beschlußvorlagen, nach Ausschüssen aufgliedert

11 Holler/Naßmacher 1976, 158

12 Keese 1974, S. 193

13 Keese 1974, S. 194

Ausschuß	Anzahl	Prozent
Verwaltungsausschuß	13	0,27
Planungsausschuß	7	0,37
Kultur, Jugend, Sport	19	6,88
Sozialausschuß	7	8,75
Marktausschuß	3	4,16
Schulausschuß	3	2,56
Bau und Verkehr	16	3,61
Umweltausschuß	2	6,06
	Veränderungsquote	4,08

Die insgesamt 70 nicht akzeptierten Beschlußvorschläge der Verwaltung durch die Ratsgremien teilen sich gleichmäßig auf die beiden Wahlperioden auf: 1. Periode: 34 und 2. Periode: 36. Bezogen auf die Amtszeiten der Stadtdirektoren, teilen sie sich so auf:

Stadtdirektor	Nr. 1 (bis Ende 1983)	23
	Nr. 2 (1984 - 1990)	33
	davon in Periode 1	11
	in Periode 2	22
	Nr. 3 (1990 - 1991)	14

Zur Amtszeit des 1. Stadtdirektors gab es noch relativ viele Veränderungen, was wiederum ein Indiz für das konfliktträchtige Verhältnis zwischen ihm und der Mehrheitsfraktion ist. Beim Stadtdirektor Nr. 2 waren zu Beginn seiner Amtszeit die Veränderungen häufiger als zum Schluß. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich beim Stadtdirektor Nr. 3 ab. Daraus läßt sich schließen, daß mit der Dauer der Amtszeit die gegenseitige Abstimmung und Vorklärung immer besser funktioniert.

Die Veränderungsquote von 4,08% zeigt, daß die Ergebenheit der Ratsmitglieder in die Weisheit der Verwaltung nicht so total ist, wie in der Literatur oft vermutet wird. Auf der anderen Seite steht allerdings die Zahl von 95,84%, wo der Beschlußvorschlag der Verwaltung mit Mehrheit akzeptiert wird. Das größte Veränderungspotential liegt in den Fachausschüssen.

In 4 Fällen (2 x Bau und Verkehr, 1 x Soziales, 1 x Kultur, Jugend, Sport) ist die Veränderung bzw. Ablehnung des Fachausschusses durch den Verwaltungsausschuß wieder rückgängig gemacht worden, so daß der Beschlußvorschlag der Verwaltung doch noch zum Zuge kam. In 2 Fällen (sie wurden in Tab. 54 - 56 nicht berücksichtigt) wurden Beschlußvorschläge der Verwaltung zurückgestellt, um dann in der folgenden Sitzung nach

Klärung noch offener Fragen gemäß dem Beschlußvorschlag der Verwaltung verabschiedet zu werden.

Wie sahen nun die Veränderungen der Beschlußvorschläge der Verwaltung durch die Ratsgremien aus? Dazu einige Beispiele: Der Marktausschuß nimmt 2 Berichte (Vieh- und Krammärkte) nicht nur zur Kenntnis, sondern beschließt (einstimmig) eigene Beschlußvorschläge¹⁴; "Nach kurzer Aussprache wurde in Abänderung der Verwaltungsvorlage mit einer Stimmenthaltung folgender Beschluß gefaßt: Das Linksabbiegen aus Richtung Löningen in den Prozessionsweg soll nicht mehr gestattet werden."¹⁵; Dem Pachtzins für eine Sportanlage wurde erst nach einem veränderten Verhandlungsergebnis zugestimmt¹⁶; BV: Wegen der angespannten Haushaltslage wird eine überplanmäßige Ausgabe für den Grunderwerb eines möglichen großen Spielplatzes nicht empfohlen, da auch z.Zt. ein Deckungsvorschlag nicht unterbreitet werden kann. - Ausschuß: Trotz der angespannten Haushaltslage empfiehlt der Kultur-, Jugend- und Sportausschuß den Ankauf des unbebauten Grundstücks zwecks Einrichtung eines großen Spielplatzes. Der Erwerb soll durch eine überplanmäßige Ausgabe finanziert werden.¹⁷; statt einer Ampel (BV) soll ein Zebrastreifen mit Ausleuchtung geschaffen werden¹⁸; Vorlage 1265: "Ein geeigneter Lösungsvorschlag für dieses Problem (Sickerwasser/Mülldeponie) liegt z.Zt. noch nicht vor". - Auf Initiative der Grünen Beschluß: "Die Verwaltung wird gebeten, die Durchführung des Anschlusses der Mülldeponie an die Kläranlage zu forcieren"¹⁹; BV: "Das Grundstück für den Spielplatz wird von der Stadt nicht gepachtet." - Ausschuß: "Wenn die rechtlichen Voraussetzungen durch die Verwaltung geklärt sind, soll das Grundstück gepachtet werden".²⁰; BV: Verteilung der Mittel durch Ortsvorsteher nach Einwohnerzahl incl. Sockelbetrag - Ausschuß: Verteilung gestaffelt nach Gruppen²¹; BV: neuer Großflächenrasenmäher soll angeschafft werden - Ausschuß: mit anderen Geräten mähen

14 Marktausschuß am 18. 2. 1982

15 Bau- und Verkehrsausschuß am 10. 8. 1982

16 Verwaltungsausschuß am 24. 1. 1983

17 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 3. 7. 1990

18 Bau- und Verkehrsausschuß am 15. 3. 1983

19 Sozial- und Umweltausschuß

20 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 18. 5. 1983

21 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 18. 5. 1983

oder privat vergeben²²; Änderung von drei Straßennamen: von Philosophenweg zu Schopenhauerstraße und von Humboldtgasse zu Humboldtstraße²³, von Am Windmotor zu Lankumer Ring²⁴; BV: Die Absicht des SkM, in der Stadt Cloppenburg eine Beratungsstelle für Nichtseßhafte einzurichten, wird zustimmend zur Kenntnis genommen. Büroräume und Übergangswohnungen können von der Stadt Cloppenburg nicht zur Verfügung gestellt werden, da die Stadt keine geeigneten Räumlichkeiten besitzt. - Ausschuß: Die Verwaltung wird gebeten, mit dem SkM die weitere Vorgehensweise zu erörtern. Über das Ergebnis wird in der nächsten Sitzung berichtet, ggf. soll erneut über die Angelegenheit beraten werden.²⁵; die Sperrung einer Straße wird vom Fachausschuß abgelehnt, dafür solle man eine Anliegerversammlung durchführen und Alternativvorschläge suchen²⁶; BV: Zuschuß für Kickerautomaten ablehnen - Ausschuß: 100,- DM genehmigen²⁷; BV: Zuschuß für Sonntagskonzerte der Dachgemeinschaft Galgenmoor ablehnen - Ausschuß: Zahlung der GEMA-Gebühren durch die Stadt²⁸; Änderung der Reisekostenzuschüsse für Bernayfahrten (Ausschuß hebt eigenen zuvor gefaßten Beschluß wieder auf)²⁹; Aufstockung der Summe zur Sanierung der Obdachlosenunterkünfte mit eigenen Vorschlägen für geeignete Maßnahmen³⁰; der Ausschußvorsitzende "schlug vor, den Beschlußvorschlag der Verwaltung zu ergänzen mit dem Hinweis, schnellstmöglichst die betroffenen Anlieger in die Planung miteinzubeziehen (einstimmig)³¹; Zustimmung zum Beschilderungsplan (Schwerlastverkehr) verweigert, statt dessen: "Die Verwaltung wird beauftragt, die Sachlage neu zu überdenken und Zahlen über das Verkehrsaufkommen der o.g. Straßen vorzulegen. Die Ergebnisse werden in einer der nächsten Bau- und

22 Verwaltungsausschuß am 27. 7. 1983

23 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 23. 11. 1989

24 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 19. 3. 1987

25 Sozial- und Umweltausschuß am 16. 10. 1985

26 Bau- und Verkehrsausschuß am 4. 6. 1987

27 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 9. 8. 1988

28 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 11. 10. 1988

29 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 18. 10. 1989

30 Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß am 10. 10. 1990

31 Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß am 10. 10. 1990

Verkehrsausschußsitzungen vorgestellt³²; Informationsvorlage: "Es wird deshalb vorgeschlagen, es z.Zt. bei den Gegebenheiten zu belassen" - Ausschuß: Beschluß zur Verlegung des Wochenmarktes in die Innenstadt³³; und Bildung einer Kommission zur Untersuchung der Standorte³⁴; BV: Zuschuß für Stadthallenmiete "sofern die Mittel im 2. Nachtragshaushalt zur Verfügung gestellt werden" - Ausschuß: Die Mittel werden (...) zur Verfügung gestellt³⁵; "Sodann lehnte der Ausschuß die Beschlußempfehlung der Verwaltung mit 10 Gegenstimmen und 1 Enthaltung ab und sprach folgende Empfehlung aus (Bauantrag)"³⁶; "Der Beschluß des Verwaltungsausschusses vom 15.1.1990 wird insoweit aufgehoben, als von einer Gesamtbeauftragung des Büros abgesehen wird"³⁷; Erweiterung des Beschlußvorschlages der Verwaltung: "Außerdem sollen Vertreter des Landesverwaltungsamtes Hannover zu einem Ortstermin nach Cloppenburg gebeten werden, um ihnen die Probleme vor Ort zu verdeutlichen. Sollte dies nicht möglich sein, dann seien auch Vertreter der Stadt Cloppenburg bereit, nach Hannover zu reisen und die Probleme dort vorzutragen"³⁸.

Mit wenigen Ausnahmen war das Presseecho auf die Änderungen gering, denn sie betrafen zumeist keine großen Streitpunkte. Bescheid wußte der Lokalredakteur aber über alle Änderungen, auch über die in vertraulicher Sitzung. "VA kontra Stadtverwaltung - Neuvergabe der Straßenreinigung ist 'geplatzt'. Wie gestern verlautete, hat es in der letzten Sitzung des Verwaltungsausschusses zwischen der Stadtverwaltung und den Ratsvertretern kontrovers geführte Diskussionen über die Neuvergabe der Straßenreinigung gegeben. Der VA folgte nicht den Vorstellungen der Verwaltung. Er setzte die Ausschreibung außer Kraft und vertagte eine Vergabe, obgleich die bei der Ausschreibung herausgekommenen Preise weit unter denen lagen, die bisher verlangt wurden. Nach Informationen der Münsterländischen Tageszeitung aus der vertraulichen Sitzung sind nach Ansicht der Ratsherren nicht alle Fakten genügend beachtet worden.

32 Bau- und Verkehrsausschuß am 22. 11. 1990

33 Marktausschuß am 28. 11. 1990

34 Marktausschuß am 7. 3. 1991

35 Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß am 10. 9. 1991

36 Planungsausschuß am 5. 11. 1985

37 Verwaltungsausschuß am 29. 7. 1991

38 Bau- und Verkehrsausschuß am 25. 10. 1983

Ihrer Meinung nach müssen die Reinigungszeiten (Nacht/Tag oder nur Tag) noch überprüft werden. Außerdem schien den Ratsvertretern das Verzeichnis über die Straßen, die in die Reinigung einbezogen werden müssen, noch nicht komplett. Erstaunt war man vor allem darüber, daß das Unternehmen, das bisher die Straßenreinigung in Cloppenburg vornahm und das seit Jahren ständig eine Erhöhung fordert, bei seinem Neuangebot weit unter dem Preis liegt, der bisher gezahlt wurde. Das schien, so die Information der MT, den Ratsherren etwas 'eigenartig'. Die Vergabe-Vorlage soll durch die Verwaltung noch einmal überarbeitet werden und vor der Beratung im Verwaltungsausschuß dem Bau- und Verkehrsausschuß vorgelegt werden."³⁹

In einem Fall führte die Ablehnung des Beschlußvorschlages der Verwaltung zu Protesten und Leserbriefen. Beantragt war eine Erweiterung der überbaubaren Fläche zum Bau eines Clubhauses (Umkleideräume) für die Tennisabteilung eines Sportvereins. Durch eine Änderung des Bebauungsplanes wollte die Verwaltung dies ermöglichen. Der Planungsausschuß lehnte die Änderung ab. Streitpunkt war die Nutzung des geplanten Clubhauses. Da der Sportverein mehrere Abteilungen habe, wurde befürchtet, daß die Fußball- und die Billardabteilung benachteiligt würden, denn es "hätten Mitglieder der Tennisabteilung erklärt, daß nur Mitglieder dieser Abteilung Zutritt zum neuen Heim haben werden".⁴⁰ Der Ortsvorsteher konnte sich den Antrag nur durch die "Tenniskopflastigkeit" des Vorstandes erklären und plädierte auch für eine andere Lösung der Clubhausfrage. "Im Fachausschuß wurde die Ansicht vertreten, daß es nicht Aufgabe des Gremiums sei, sich in Vereinsquerelen einzumischen"⁴¹ und vertagte eine Beschlußempfehlung. In der Folgezeit wurde der Konflikt auf allen Ebenen ausgetragen: Leserbrief (Tennisabteilung): "Großclubhaus nicht tragbar"⁴²; Leserbrief (1. Vorsitzender): "Ausschuß ist beeinflusst worden"⁴³; Pressebericht: "Entnervter BWG Vorstand warf Handtuch - Tennisabteilung setzt Bauvorhaben durch"⁴⁴; Leserbrief

39 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 5. 1988

40 Münsterländische Tageszeitung vom 3. 8. 1983

41 Münsterländische Tageszeitung vom 3. 8. 1983

42 Münsterländische Tageszeitung vom 5. 8. 1983

43 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 8. 1983

44 Münsterländische Tageszeitung vom 10. 9. 1983

(Fußballabteilung): "BW Galgenmoor: Wohin führt der Weg?"⁴⁵. Die Ratsmitglieder sind von diesem Gezerre nicht verschont geblieben. Anfang November stand der Bebauungsplan wieder auf der Tagesordnung des Fachausschusses. Alle Sitzplätze der Zuschauer waren belegt. "Mit 10 gegen 2 Stimmen beschloß das Fachgremium, einer Änderung des Bebauungsplanes nicht zuzustimmen. (...) Diese Entscheidung wurde aus dem Zuschauerraum mit Beifall begrüßt. Planungsausschußvorsitzender (der eine Änderung des Bebauungsplanes befürwortete - die Verf.) nahm das mit einem gequälten Lächeln hin. Er hätte eigentlich eingreifen müssen, denn nach der Geschäftsordnung des Rates haben solche Demonstrationen im Ratssitzungssaal zu unterbleiben. (...) Die Argumentation des CDU-Ausschußvorsitzenden (...), daß alle Vereine mit Tennisclubs getrennte Clubhäuser hätten, kam nicht durch. Die Ratsmehrheit beschwor das Gemeinsame dieses großen Vereins der Stadt im Außenbereich. Man befürchtete außerdem - und auch das wurde in der Diskussion immer wieder deutlich -, daß eines Tages eine Kostenlawine auf die Stadt zukommt, wenn es um die Unterhaltung der Clubhäuser geht."⁴⁶ Inzwischen (1994) hat die Tennisabteilung mit erheblichen Zuschüssen der Stadt sogar eine Tennishalle errichten können.

In der Regel sind die Vorlagen der Verwaltung Beschlußvorlagen, d.h. sie führen implizit oder explizit zu einem Beschluß. Eine andere Art von Vorlagen sind die Informationsvorlagen, die der Information (Beispiel Vorlage 38/89: Inventarisierung von Bau- und Kunstdenkmälern "Der Planungsausschuß nahm diese als Vorinformation gedachte Vorlage zur Kenntnis"⁴⁷), Meinungsbildung und Diskussion ("Zum gegenwärtigen Stand der Erarbeitung eines Vorentwurfs soll mit dem Einbringen dieser Vorlage zur Diskussion im Verwaltungsausschuß und den noch zu erfolgenden Beratungen in den jeweiligen Fachausschüssen ein Beschluß zur Forumsplanung vorbereitet werden"⁴⁸) dienen sollen. Ein Beschlußvorschlag ist nicht vorgesehen, der Handlungsauftrag der Verwaltung an die Politiker in solchen Vorlagen ist: "zur Kenntnis nehmen" oder "zustimmend zur Kenntnis nehmen". "Die Verwaltung tendiert dazu, zunächst interne Abstimmungsprozesse abzuschließen, bevor sie eine Vorlage als entscheidungsreif ansieht (Besprechungen im

45 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 9. 1983

46 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 11. 1983

47 Planungsausschuß vom 14. 3. 1989

48 Verwaltungsausschuß vom 25. 4. 1988

einzelnen Amt mit den Dezernenten, Abstimmung in der Dezernentenkonferenz, zwischenbehördliche Vorklärunge); anstehende Entscheidungen von einiger Bedeutung werden dem Rat und seinen Ausschüssen nicht unmittelbar als entscheidungsreife Vorlage präsentiert.⁴⁹ Bei dem sensiblen kommunalen Thema der Sportförderung präsentiert die Verwaltung zum Tagesordnungspunkt "Änderung der Sportförderungsrichtlinien" keine Vorlage mit der Begründung: "Es solle lediglich eine Beratung zur Neufassung der Sportförderungsrichtlinien erfolgen, um Änderungsvorschläge des Fachausschusses dann berücksichtigen zu können."⁵⁰ Die Vorlage zum Thema "Ehrengaben der Stadt Cloppenburg" hat den Beschlußvorschlag: "grundsätzliche Beratung".⁵¹ Auch beim für Cloppenburg brisanten Thema des Verhältnisses zur katholischen Kirche kann die Verwaltung keine Beschlußvorlage erstellen, sondern ihr Papier wird ausdrücklich als "Diskussionsvorlage"⁵² bezeichnet oder der Tagesordnungspunkt "Erörterung des Verhältnisses zwischen der Stadt Cloppenburg und dem St.-Josefs-Hospital in finanzieller und ideeller Sicht" bleibt gänzlich ohne Vorlage.

Zu welchen Themen legte nun die Verwaltung in Cloppenburg Informationsvorlagen vor?

Ausschuß	Themen
Verwaltungs- ausschuß	Finanzierung Sportzentrum Erweiterung Kläranlage Abrechnung Großparkplatz Müllablagerungen Neufassung Nds. Wassergesetz Klärschlammverordnung Hebung von Erschließungsbeiträgen Bericht über Strukturhilfen Bericht über Beitragsangelegenheiten Besucherzahlen des Hallenfreibades Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarktanalyse Gründer- und Innovationszentrum Vorstellung Dorferneuerungsplan Einrichtung einer Innungskrankenkasse in Cloppenburg Innenstadtsanierung
Bau- und Ver-	Verlängerung der Ampelschaltzeiten

49 Naßmacher, H. 1987, S. 40

50 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 10. 12. 1982

51 Verwaltungsausschuß vom 6. 9. 1982

52 Verwaltungsausschuß vom 25. 11. 1985

kehrausschuß	Ausbau Radweg Molberger Straße Ausbau Planstr. A, Zuschüsse aus GA-Mitteln Änderung Wegweisung im Stadtgebiet Ausbau Molberger Straße Umfrage Straßenbeleuchtung Vortrag Planfeststellung L 36 Vortrag Planfeststellung B 213 Vortrag Grün in der Stadt Sanierungsarbeiten am Stahlfaulbehälter Anschluß Schießstand an die Kanalisation Klärschlammbeseitigung Förderung von Trinkwasserversorgungsmaßnahmen Befreiung vom Benutzerzwang Regenwasserkanalisation Unfallschwerpunkte Abwasserbeseitigung Planfeststellungsbeschluß Erweiterung der Kläranlage Verstärkung des Trinkwasseranschlusses Projektkostenverfolgung Entsorgungsalternativen für Klärschlamm
Markt- ausschuß	Bericht über Juni-Markt (jährlich) Bericht über Baumarkt Bericht über Mariä-Geburtsmarkt (jährlich) Ersatzveranstaltung für Ferkelmarkt Einrichtung eines Wochenmarktes Durchführung einer Ausstellung in Cloppenburg Bericht über Geflügelmarkt (3 x) Bericht über Hobbymarkt (jährlich) Bericht über City-Fest (jährlich) Weihnachtsmarkt (jährlich) Cloppenburger Krammärkte (teilw. jährlich) Wirtschaftsschau Cloppenburg Cloppenburger Viehmärkte (2 x)
Rat Kultur-, Jugend- und Sportaus- schuß	Entwurfskonzeption für die städtebaul. Rahmenplanung (27. 2. 1990) Bericht über Ferienpaßaktion (jährlich) Bericht über städtische Spielplätze (3 x) Anmietung eines Hauses durch den Verein Jugendhilfe Kulturbericht (1986) Kunstpreis im Bereich Musik Sommertreff für junge Leute (4 x) Entwicklung im Hallenfreibad (1987) Vergabe Jugendpflegemittel (4 x) Bericht über neue Spielplätze als ABM-Maßnahme Miniferienpaß
Sozial- und Umweltausschuß	Personalkostenzuschuß Kindergärten Müllablagerungen Bericht über Schadstoffsammlungen Entwicklung der Sozialhilfeausgaben (4 x) Bericht über Ausländerbetreuung Bericht über Asylanten (2 x) Beratungsstelle für Nichtseßhafte Wohnungsmarkt

Schulausschuß	Aufnahme von Spätaussiedlern Fäkalschlammabfuhr Arbeitsverträge nach § 19 Abs. 2 BSHG Betreuung Aussiedlerkinder Umbau der Realschule Ausbau Pausenhof Wallschule Einführung 2. unterrichtsfreier Samstag bewegliche Ferientage
---------------	--

Wie die Themen der Informationsvorlagen zeigen, wurde hier nicht nur Belangloses angesprochen. In vielen Fällen ergab sich aus den Informationen der Vorlage eine rege Diskussion im Fachausschuß und führte in einigen Fällen zu von Ratsmitgliedern selbst formulierten Beschlüssen.⁵³ Auch wenn die Kenntnisnahme die Regel blieb, so gab es doch noch Variationen dieser Kenntnisnahme. So wurde der Vortrag über Grün in der Stadt "dankend" zur Kenntnis genommen, und der Bericht über den Hobbymarkt sollte mit Dank an die Presse gegeben werden. Oder die Ratsmitglieder wollten zum Ausdruck bringen, daß aus der Kenntnisnahme auch Taten folgen sollten. So gab es einen einstimmigen Beschluß: "Die Vorschläge sollen umgesetzt werden".⁵⁴ Gelegentlich gab es Kontroversen um das Wort "zustimmend" bei der Kenntnisnahme. "Der Sachverhalt wurde vom Verwaltungsausschuß zustimmend (Ausnahme Beigeordneter SPD) zur Kenntnis genommen."⁵⁵ Ist eine Kenntnisnahme eine Zustimmung oder nicht? Die Vertreterin der Grünen "erklärte, sie sei mit der vorgestellten Soestenplanung nicht einverstanden, so daß sie diese nicht 'zustimmend' zur Kenntnis, sondern lediglich zur Kenntnis nehmen wolle. Des weiteren sei sie mit dem Vortrag des detaillierten Sachstandsberichtes erst im vertraulichen Teil nicht einverstanden, so daß sie auch dieses nicht zustimmend zur Kenntnis nehmen wolle."⁵⁶

Eine Informationsvorlage zur Abwasserbeseitigung brachte die Initialzündung für eine grundsätzliche politische Debatte von Abwasserentsorgungskonzepten. Im Fachausschuß wurde die Verwaltung beauftragt, eine Überarbeitung des Abwasserbeseitigungskonzeptes vorzunehmen.⁵⁷ Der Stadtdirektor bestätigte im Verwaltungsausschuß, "daß das Thema viel-

53 Beispiel im Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 31. 5. 1990

54 Bau- und Verkehrsausschuß vom 12. 3. 1987

55 Verwaltungsausschuß vom 20. 9. 1989

56 Protokoll, Planungsausschuß vom 12. 12. 1989

57 Bau- und Verkehrsausschuß vom 12. 10. 1989

schichtig und schwierig zu lösen sei. Der Umdenkungsprozeß sei mit erheblichen Kosten verbunden.⁵⁸ Nach fundierter Diskussion konkretisierte der Verwaltungsausschuß die Beschlußempfehlung des Bau- und Verkehrsausschusses und beauftragte die Verwaltung, "eine Überarbeitung des Abwasserbeseitigungskonzeptes mit Kostenberechnung, inklusive alternativer Entsorgungsverfahren, vorzunehmen".⁵⁹

In den Gremien des Rates wird nicht nur auf die Vorlage der Verwaltung reagiert (annehmen, verändern, ergänzen), sondern die Verwaltung wird auch von den Politikern in die Pflicht genommen, ihren Wünschen und Vorstellungen zu entsprechen. So forderte der Bürgermeister bspw. die Verwaltung auf, "die näheren Umstände in den Vorlagen in Zukunft genauer aufzuführen".⁶⁰ Der Marktausschuß wünschte sich zum Ideenwettbewerb Marktplatzgestaltung eine Diskussionsvorlage. "Die Verwaltung wird beauftragt, zur nächsten Marktausschußsitzung eine Vorlage zu fertigen, worin folgende Punkte behandelt werden sollen: ..." ⁶¹ Der Verwaltungsausschuß weigerte sich, nach einem mündlichen Vortrag über die Finanzsituation bezüglich des Umbaus des Hallenfreibades einen Beschluß zu fassen. Erst mußten die Fakten schwarz auf weiß in einer Vorlage zusammengetragen werden.⁶² Auch in einem Verwaltungsstreitverfahren kommt die Verwaltung mit ihrem mündlichen Vortrag nicht durch. "Da es sich um einen schwierigen Sachverhalt handelte, war man im Ausschuß der Auffassung, diesen Tagesordnungspunkt zurückzustellen, die Verwaltung zu beauftragen, eine Vorlage zu erarbeiten und in der nächsten Sitzung zur Entscheidung vorzulegen."⁶³

5.1.2 Ablehnung von Fachausschußbeschlüssen durch den Verwaltungsausschuß

Wie aus der Tabelle 6 ersichtlich, wird knapp die Hälfte aller Fachausschußbeschlüsse abschließend im Verwaltungsausschuß beschlossen. Die Fachausschüsse beraten und beschließen in öffentlicher

58 Verwaltungsausschuß vom 23. 10. 1989

59 Verwaltungsausschuß vom 23. 10. 1989

60 Verwaltungsausschuß vom 8. 11. 1982

61 Marktausschuß vom 28. 11. 1990

62 Verwaltungsausschuß vom 9. 7. 1990

63 Verwaltungsausschuß vom 9. 2. 1987

Sitzung, der Verwaltungsausschuß immer in vertraulicher. In der Regel bestätigt der Verwaltungsausschuß das Diskussionsergebnis der Fachausschüsse. Man konnte aber nie sicher sein, daß der Fachausschußbeschuß nicht doch vom Verwaltungsausschuß "gekippt" würde, erst recht dann nicht, wenn das Abstimmungsergebnis nur knapp war. Aber auch einstimmige Ergebnisse wurden nicht unbesehen vom Verwaltungsausschuß übernommen. Welche Fachausschüsse mußten sich eine "Korrektur" durch den Verwaltungsausschuß gefallen lassen?

Tabelle 58: Fachausschußbeschlüsse, durch den Verwaltungsausschuß geändert bzw. zurückverwiesen	
Anzahl	Ausschüsse
9	Bau- und Verkehrsausschuß
9	Kultur-, Jugend- und Sportausschuß
6	Schulausschuß
2	Marktausschuß
2	Planungsausschuß

In den meisten Fällen war für die Verwaltungsausschußmitglieder der Fachausschußbeschuß nicht akzeptabel, weil es noch offene Fragen gab. Oder es haben sich in der Zwischenzeit neue Gesichtspunkte oder Einwendungen ergeben, die bei der Beratung im Fachausschuß noch nicht akut waren. In solchen Fällen wurde dann an den Fachausschuß zurückverwiesen, dort erneut beraten und beschlossen, evtl. mit einem modifizierten Ergebnis. Wenn eine erneute Beratung im Fachausschuß zu aufwendig erschien oder aus Zeitgründen nicht möglich war, veränderte der Verwaltungsausschuß kraft eigener Kompetenz die Beschlüsse bis hin zum Gegenteil. (Beispiel: Der Marktausschuß will beim Empfang auf dem Mariä-Geburtsmarkt kein Essen reichen, der Verwaltungsausschuß will einstimmig darauf nicht verzichten⁶⁴).

Tabelle 59: Art der Änderung von Fachausschußbeschlüssen durch den Verwaltungsausschuß	
Anzahl	Änderungen
15	Zurückverweisung in den Fachausschuß
4	geringfügige Änderung
9	Gegenteil vom Fachausschußbeschuß (FA nein - VA ja oder umgekehrt)

Für die Abänderung von Fachausschußbeschlüssen durch den Verwaltungsausschuß spricht, daß durch die größere kommunalpolitische Erfahrung der Beigeordneten die Beschlüsse "wasserdichter" gemacht werden können.

64 Verwaltungsausschuß vom 25. 7. 1983

Problematisch daran ist, daß ein öffentlich gefaßter Beschluß in einer nicht-öffentlichen Sitzung in letzter Instanz beschlossen wird. In Cloppenburg war das kein großes Problem, denn der Lokalreporter wußte immer Bescheid: "Eine Hiobsbotschaft auch für die Wallschule: Der Verwaltungsausschuß hat die Vergabe der Sanierungsarbeiten für den Pausenhof dieser Bildungsstätte zurückgestellt und die Beratung der Sanierung erneut an den Schulausschuß zurückverwiesen, der einstimmig der Sanierung zugestimmt hatte. Auch der Landkreis war mit dem im Fachgremium vorgelegten Plan einverstanden. Der Verwaltungsausschuß war nach den der MT vorliegenden Informationen nicht mit der Gesamtplanung einverstanden. Ein Stein des Anstoßes für die VA-Mitglieder war unter anderem die geplante Tartanbahn auf dem Pausenhof."⁶⁵ und "Der Verwaltungsausschuß des Cloppenburger Stadtrates hat erneut für eine Wende in der Politik um das geplante Forum gesorgt: Mit knapper Mehrheit hob er eine Empfehlung des Fachausschusses, einen Realisierungswettbewerb auszuschreiben, wieder auf und bestätigte seine frühere Entscheidung, nach der ein Münsteraner Architekturbüro mit der Vorplanung des Forums auf dem in der Konkursmasse befindlichen Grundstück Heukamp beauftragt wird."⁶⁶

Der Verwaltungsausschuß war bemüht, keine Mißgunst von Fachausschußmitgliedern aufkommen zu lassen. Gelegentlich aufkeimender Mißmut über die "Ratsherren zu Pferde", die sich einbilden, alles besser zu wissen, sollte wenig Nahrung bekommen. Daher wurden auch Beschlußvorlagen des Verwaltungsausschusses gelegentlich zur ersten Beratung in den Fachausschuß verwiesen, um die Fachkompetenz der Ausschüsse zum Zuge kommen zu lassen. So geschehen bspw. bei den Renovierungsarbeiten im Stadion⁶⁷, der Umstellung des Straßenwinterdienstes auf Feuchtsalz⁶⁸ und bei der Verordnung für öffentliche Sicherheit und Ordnung.⁶⁹

Nur einmal steigerte sich der gelegentliche Unmut gegenüber dem Verwaltungsausschuß zu einem regelrechten Konflikt. "Die Marktausschußsitzung war angesetzt, um den Etat 1983 zu beraten. Aber es kam alles anders: Die

65 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 7. 1989

66 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 2. 1988

67 Verwaltungsausschuß vom 24. 6. 1985

68 Verwaltungsausschuß vom 5. 9. 1988

69 Verwaltungsausschuß vom 4. 9. 1989

Sitzung wurde zu einem Forum gegen den Verwaltungsausschuß. Die große Abrechnung wurde vom Vorsitzenden (...) eingeleitet. Er warf dem Verwaltungsausschuß vor, in die Kompetenzen des Marktausschusses eingegriffen zu haben. Der Fachausschuß habe zwar keine Einigung über den Standort eines Wochenmarktes erreicht und dem Verwaltungsausschuß die Entscheidung übertragen, eine endgültige Beschlußfassung herbeizuführen. Damit sei aber nicht verbunden gewesen, daß auch über zeitliche Dauer und Tag vom Verwaltungsausschuß entschieden werden sollte. Das falle in die Kompetenz des Fachausschusses. (...) erklärte, daß er es sich überlegen müsse, ob er in Zukunft noch weiter den Fachausschuß leiten könne."⁷⁰

Diese Breitseiten gegen den Verwaltungsausschuß konnte der Bürgermeister nicht un widersprochen hinnehmen. Im Verwaltungsausschuß sprach er seine Enttäuschung über die Presseberichte (in der NWZ hatte die Berichterstattung den gleichen Tenor) aus. "Er wies darauf hin, daß solcherlei Sachen die Zusammenarbeit im Rat nicht günstig beeinflussen würden"⁷¹. Nachdem ein Gespräch mit dem Ausschußvorsitzenden ergeben habe, "daß die Marktausschußsitzung nicht so verlaufen sei, wie in der Presse gestanden habe"⁷², wollte der Bürgermeister die Verfasser der Presseberichte "in den nächsten Tagen zur Rede stellen"⁷³. In der Wochenendausgabe gab ihm dann der Lokalredakteur im Rahmen seines Kommentars ein Forum für seine Darstellung: "Bürgermeister (...) war über das, was sich in der Sitzung des Marktausschusses abgespielt hat, schockiert: Die Darstellung der Situation war seiner Meinung nach überspitzt, denn nie könne aus dem Marktausschuß ein Forum gegen den Verwaltungsausschuß werden. Schließlich könne jeder in der Niedersächsischen Gemeindeordnung nachlesen, daß die Fachausschüsse nur beratende Funktionen haben. Die letzten Entscheidungen würden im Verwaltungsausschuß bzw. im Rat fallen (und damit hat er zweifellos recht). Es sei also absurd, daß der Verwaltungsausschuß in die Kompetenz eines Fachausschusses eingreife, denn die Kompetenz liege beim Verwaltungsausschuß und nicht beim Fachausschuß. Das sei zwar kein großer, aber der entscheidende Unterschied. Natürlich respektiere der Ver-

70 Münsterländische Tageszeitung vom 27. 11. 1982

71 Verwaltungsausschuß vom 29. 11. 1982

72 Verwaltungsausschuß vom 29. 11. 1982

73 Verwaltungsausschuß vom 29. 11. 1982

waltungsausschuß die Empfehlung der Fachgremien, aber es gebe eben Fragen, die im Gesamtinteresse anders gesehen werden müssen."⁷⁴

Ein Problem am Rande dieses Kapitels ist das unterschiedliche Abstimmungsverhalten von Ratsmitgliedern bzw. Fraktionen im Fachausschuß und im Verwaltungsausschuß. Im Fachausschuß kann man vor der Öffentlichkeit Positionen ausführlich vertreten, Anträge stellen und sich als engagierter Vertreter einer Sache profilieren. Damit kann man sich oder seine Partei auch gut "verkaufen". Wenn jedoch im Verwaltungsausschuß anders abgestimmt wird, so erfährt das keiner. So profilierte sich eine Fraktion im Fachausschuß (Antrag gestellt) und in der Presse ("(Name der Partei): Die Senioren dürften nicht Stiefkinder der Stadt werden"⁷⁵) als Kämpferin für die Interessen der Senioren. In der Sitzung des Verwaltungsausschusses sagten die Vertreter derselben Partei zu dem Thema kein Wort und enthielten sich der Stimme.⁷⁶

5.1.3 Protokollgenehmigungen

Da die Protokolle nie reine Ergebnisprotokolle waren, gab es immer wieder Auseinandersetzungen um die Protokollierung bei der Genehmigung. Es ist zwar noch nie ein Protokoll mit Mehrheit abgelehnt worden, aber Gegenstimmen bei der Protokollgenehmigung zeugen nicht nur von Machtkonflikten, sondern auch z.T. von politischen Auseinandersetzungen. Wenn bestimmte Positionen mit keinem Wort erwähnt werden, andere jedoch ausführlich, z.T. auch wörtlich, wiedergegeben werden, so dient das Protokoll als politisches Mittel. "Im übrigen werde er dem öffentlichen Teil der Niederschrift nicht zustimmen, da zum TOP 4 'Bürgerantrag des Vereins Jugendhilfe Cloppenburg e.V.' die Auffassung der Fraktion 'Die Grünen' mit 4 Zeilen, die der SPD Fraktion mit 17 Zeilen und die der CDU Fraktion mit 70 Zeilen wiedergegeben sei."⁷⁷

Die meisten Einwendungen bei Protokollgenehmigungen werden akzeptiert. Dann heißt es z.B.: "Der öffentliche Teil der Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Cloppenburg wurde mit den vorgenannten Änderungen zu TOP A 13, A 15 und A 16 mit 28 Ja Stimmen bei 1

74 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 12. 1982

75 Münsterländische Tageszeitung vom 20./21. 5. 1982

76 Verwaltungsausschuß vom 24. 5. 1982

77 Protokoll, Rat vom 27. 2. 1990

Enthaltung genehmigt."⁷⁸ Enthaltungen gibt es in 99% der Fälle wegen Nichtanwesenheit.

Wenn es bei der Protokollgenehmigung Gegenstimmen gab, darf man davon ausgehen, daß mit dem Protokoll Politik gemacht werden soll. Der Autorin wurde von mehreren Protokollführern mitgeteilt, daß sie auf Intervention des Stadtdirektors oder des Amtsleiters ihr Protokoll verändern mußten.

Ausschuß	unbekannt	CDU	SPD	Grüne	UWG	andere
Verwaltungsausschuß	-	1	3	11	1	-
Planungsausschuß	1	-	-	1	-	-
Kultur-,Jugend-Sport	-	1	2	1	-	-
Sozial u. Umwelt	-	-	-	3	-	-
Marktausschuß	-	-	-	-	-	1
Schulausschuß	-	-	-	1	-	-
Sanierungsausschuß	-	-	-	2	-	-
Rat	3	-	1	3	-	-

Anmerkung: unbekannt = Urheber im Protokoll nicht genannt

Grund für die meisten Ablehnungen von Protokollgenehmigungen seitens der SPD und der Grünen war, daß ihre Positionen nicht registriert worden waren. "Ratsfrau (Grüne) bemängelte, daß zum Tagesordnungspunkt 13 die Begründung für die Gegenstimmen fehlten. (...) Der Rat lehnte in einer Abstimmung mehrheitlich die Nachtragung der Ausführungen der Ratsfrau (...) ab."⁷⁹ Gemeinsam kritisierten SPD und Grüne, "daß die Auswahl der Kritikerstimmen bei der Protokollierung zu einseitig sei."⁸⁰ Die Einwände aus der CDU kamen nicht von der gesamten Fraktion, sondern von Einzelpersonen. Im Fachausschuß teilte das CDU-Ratsmitglied die Meinung der SPD⁸¹, und im Verwaltungsausschuß stimmte ein CDU-Beigeordneter gegen das Protokoll aus Verärgerung darüber, daß eine Seite des Protokolls nur teilweise fotokopiert war.⁸² Bei der Rubrik "andere" handelt es sich um beratende Fachausschußmitglieder. Die Vertreterin des Hausfrauenbundes "erklärte eingangs, daß ihre Ausführungen in der letzten Sitzung zu dem

78 Protokoll, Rat vom 24. 4. 1989

79 Protokoll, Rat vom 16. 11. 1987

80 Kultur-, Jugend- und Sportausschußsitzung vom 10. 5. 1988

81 Kultur-, Jugend- und Sportausschußsitzung am 19. 3. 1987

82 Verwaltungsausschuß vom 29. 3. 1982

von ihr vorgeschlagenen Marktstandort Stadtmitte in der Niederschrift nicht in dem gebotenen Maße Berücksichtigung gefunden hätten. Sie habe nämlich dabei im einzelnen dargelegt, (...). Sie befürchte jedoch, daß der Verwaltungsausschuß bislang nicht ausreichend über die Angelegenheit informiert worden sei." Darauf die Verwaltung: "Niederschriften enthalten nur das Wesentliche. Die Unterrichtung des Verwaltungsausschusses sei in diesem Zusammenhang nicht nur durch die Niederschriften, sondern auch durch die entsprechenden Ausschußvorlagen, die den Fachausschüssen angehörenden Beigeordneten und den Stadtdirektor usw. erfolgt, so daß eine Informationslücke hier wohl nicht bestehen dürfte."⁸³

Der Vertreter der Galgenmoorfraction hat sich nur einmal beschwert: "Ratsherr (...) wies darauf hin, daß er ausdrücklich in der Verwaltungsausschußsitzung erklärt habe, daß er mit der Regelung zu Punkt ... nicht einverstanden sei, was nicht im Protokoll vermerkt worden sei. Der Stadtdirektor führte dazu aus, daß er laut NGO nicht stimmberechtigt sei und auch nicht verlangen könnte, daß seine Ausführungen im Protokoll vermerkt seien."⁸⁴ Manchmal stand bei der Protokollgenehmigung Aussage gegen Aussage, wobei der Einwander immer in der Minderheit war. Eine Beigeordnete bemerkte zum Protokoll, "sie habe die in der Sitzung weitergegebenen Informationen nicht vom Personalrat der Stadt Cloppenburg erhalten. Bürgermeister (...) stellte demgegenüber jedoch fest, daß (...) sich in der Verwaltungsausschußsitzung ausdrücklich auf die Informationen des Personalrates berufen habe."⁸⁵ Gelegentlich wurden die Protokolleinwände der Grünen als kleinkariert empfunden. Anspielungen auf den Lehrerberuf der betroffenen Ratsmitglieder ("Oberlehrermanieren") machten dies deutlich. So wurde z.B. der Korrekturvorschlag: "müsse es nicht 'befürwortet', sondern 'beschlossen' heißen"⁸⁶ abgelehnt.

Bei der Auseinandersetzung um einzelne Wörter geht es auch um inhaltliche Aussagen. So fragten die Grünen in einer Anfrage kurz vor der Kommunalwahl (es ging um die Abrechnung von Kinderspielplätzen): "Werden die Entscheidungen und Bescheide vor oder nach der Kommunalwahl anstehen?" Der Stadtdirektor interpretierte die Anfrage so: "Die Verwaltung nimmt allerdings mit Interesse zur Kenntnis, daß die

83 Marktausschuß vom 25. 11. 1982

84 Verwaltungsausschuß vom 29. 11. 1982

85 Verwaltungsausschuß vom 10. 12. 1984

86 Verwaltungsausschuß vom 11. 3. 1985

Fragesteller nach Ablehnung einer Veranlagung nunmehr die Veranlagung dringend fordern, so daß der Eindruck entsteht, als würden hier Zusammenhänge mit der bevorstehenden Kommunalwahl hergestellt."⁸⁷ Zur Protokollgenehmigung forderten die Grünen, "dringend fordern" solle durch die Worte "dringend zu fordern scheint" ersetzt werden, da es sich um einen subjektiven Eindruck des Stadtdirektors handele. - "Der Bürgermeister erwiderte, daß Antworten auf Anfragen sich ebenfalls auf das Wesentliche beschränken sollten. Da die Antwort sachlich richtig sei, ergebe sich auch kein Änderungsgrund."⁸⁸ Der Änderungswunsch bezog sich allerdings nicht auf die Antwort, sondern auf die einleitenden Worte des Stadtdirektors zur Antwort.

Weitere Gründe für die Verweigerung der Protokollgenehmigung: "Beigeordneter (SPD) führte aus, daß er der Niederschrift nicht zustimmen könne, da er die Protokollierung zum Tagesordnungspunkt 2 (...) für zu dürftig halte."⁸⁹ Durch Weglassen von wichtigen Diskussionsbeiträgen kann ein falscher Eindruck entstehen. So bemängelten die Beigeordneten der Grünen und der SPD, "daß die kontroverse Debatte zum Tagesordnungspunkt 6 (Erweiterung der Kläranlage) in der Niederschrift nicht wiedergegeben sei."⁹⁰ Auf die Beschwerde "über die weitere eingehende Aussprache sei nichts festgehalten worden"⁹¹ kommt immer wieder der Hinweis auf Beschlußprotokolle. Das Problem ist nur, daß trotzdem Teile der Diskussion protokolliert werden, aber keiner einen Anspruch auf die Protokollierung seiner Position hat, es sei denn, daß auf "Verlangen der Ratsherren bestimmte Aussagen protokolliert würden."⁹²

Die Gegenstimmen zur Protokollgenehmigung wurden nicht zu den Beschlüssen der Ausschüsse (Tabelle 1 und 5) und denen des Rates (Tabelle 9) gezählt, denn hier handelt es sich nicht um inhaltliche Auseinandersetzungen, sondern um Machtkonflikte.

87 Protokoll, Rat vom 5. 5. 1986

88 Protokoll, Rat vom 23. 6. 1986

89 Verwaltungsausschuß vom 16. 2. 1987

90 Verwaltungsausschuß vom 13. 3. 1989

91 Sozial- und Umweltausschuß vom 5. 7. 1989

92 Sozial- und Umweltausschuß vom 5. 7. 1989

5.1.4 Anfragen der Fraktionen

Das vom Bundes- und Landesparlament bekannte parlamentarische Mittel der großen und kleinen Anfrage gibt es auch auf der kommunalen Ebene, was wiederum den Parlamentscharakter des Rates/Kreistages unterstreicht. Anfragen sind Mittel, sich über laufende Entscheidungsprozesse und deren Umsetzung zu informieren. Entscheidend ist, daß hier ein Medium gefunden ist, diese Informationen öffentlich zu machen (ansonsten würde es ja auch ausreichen, bei dem Sachbearbeiter der Verwaltung anzurufen). Die Öffentlichkeit soll so als Kontrollinstanz wirken. Somit ist die Anfrage ein wesentliches Mittel, die Kontrolle der Verwaltung durch den Rat/Kreistag durchzusetzen.

Anfragen sind auch oft ein erster Schritt für Fraktionsinitiativen, was besonders für kleine Fraktionen bedeutsam ist, während größere Fraktionen (v.a. Mehrheitsfraktionen) sich durch das Mittel der Anfrage ein Medium zur Selbstdarstellung schaffen können, nach dem Motto: Welche Leistungen wurden in unserer Stadt auf dem Gebiet von (Kultur, Umweltschutz, Familienpolitik ...) erbracht, und welche Planungen werden diese noch verbessern? Durch die Anfragen können die Fraktionen ihre Aktivität und Kreativität beweisen, denn es ist in der Politik häufig wichtiger, die richtigen Fragen zu stellen, als ständig Antworten zu geben auf Fragen, die keiner gestellt hat.

In der Tabelle 46 sind die Initiativen und die Themen der Anfragen bis zum 22.6.1982 dargestellt. In der Zeit bis zur Neuregelung der Geschäftsordnung gab es keine Möglichkeiten der Anfrage, so daß die erste Anfrage nach Inkrafttreten der Geschäftsordnung⁹³ am 13.6.83 gestellt werden konnte. Nachdem die Anfrage vom Stadtdirektor vorgelesen worden war (die Art des Vorlesens kann eine Bewertung implizieren), wurde der Rat vom Bürgermeister gefragt, ob jemand Einwände gegen die Beantwortung der Anfrage habe. Wenn sich keiner meldete, galt die Anfrage als Anfrage des Rates und mußte beantwortet werden. Erhob jemand Einspruch (was natürlich vorher abgesprochen war), dann mußte abgestimmt werden. Sprach sich eine Mehrheit gegen die Beantwortung aus, so wurde die Anfrage nicht beantwortet.

93 Vgl. § 10 der Geschäftsordnung des Rates dazu: Kapitel 4.3.1.11.2

Tabelle 61: Anfragen von Fraktionen zu Ratssitzungen			
	b. = beantwortet n.b. = nicht beantwortet		
Fraktion	b.	n.b.	Thema - Bemerkungen
Grüne		x	Anschluß Mülldeponie, Verweis in d. Fachaussch.
SPD	x		Grundstücksverhandlung für Leichtmetallgießerei
Grüne	x		Versiegelung von Baugrundstücken
Grüne	x		Breitbandverkabelung
Grüne		x	Situation von Obdachlosen
Grüne	x		Pläne der Bundesbahn
Grüne		x	Pappeln am Stadion (19.3.1984)
Grüne		x	kommunale Datenverarbeitung
Grüne	x		Kosten der 550-Jahrfeier
Grüne	x		Pappeln am Stadion (16.7.1984)
Grüne	x		Werbematerial der Elektrizitätswirtschaft
SPD	x		kommunale Wirtschaftsförderung
Grüne		x	Polizeiübung im Landkreis Cloppenburg
Grüne	x		Entwässerungssatzung
SPD	x		Veräußerung städtischer Grundstücke
Grüne	x		gemeinnützige zusätzliche Arbeit nach § 19 BSHG
Grüne	x		Behandlung eines Bürgers durch die Verwaltung im Zusammen- hang mit einem Leserbrief, Beantwortung im vertraulichen Teil
Grüne		x	gefährliche Transporte
Grüne	x		Straßenverkehr
Grüne		x	Ratsprotokolle von 1904 - 1935
Grüne		x	Tempo 30 in Wohngebieten
Grüne	x		Erschließungsbeiträge Kinderspielplätze
Grüne	x		Behandlung von Abstimmungsergebnissen aus dem VA
Grüne	x		Regionalisierung DB-Strecke OL-OS
Grüne		x	Änderung § 116 Arbeitsförderungsgesetz
Grüne	x		Verträge mit der Firma Pfanni (vertraul. Teil)
Grüne	x		Anteil der Frauen bei Beschäftigten der Stadt
Grüne	x		Erschließungsbeiträge Kinderspielplätze
Grüne	x		Radioaktive Belastung des Bodens wg Tschernobyl
Grüne	x		Hitler Ehrenbürgerschaft (Nachfrage z. Beschluß)
Grüne	x		ausgefallene Ratssitzung vom 29. 9. 1986
Grüne	x		Klage Grüne/Rat, Kostenerstattung
Grüne		x	Rechtmäßigkeit eines Baus im B-Plan 60
Grüne		x	Volkszählung
Grüne	x		Organisation des Umweltschutzes
SPD	x		Auswirkungen der Steuerreform
SPD	x		Sanierung Kalkhoff-Gelände
SPD	x		LFZ Großschlachthof Vechta
Grüne	x		Einsatz ABM-Kräfte
Grüne	x		Privatisierung Reinigungsdienste
Grüne	x		Entwurf überarbeitete Geschäftsordnung
Grüne	x		Abrechnung Ingenieurleistungen GWK, vertraul. Teil
Grüne	x		Gülleverordnung
Grüne	x		Bäume (aus Zeitgründen schriftl. beantwortet)
SPD	x		Tropenhölzer, Energiesparen (schriftl. beantw.)
SPD	x		Aus-, Umsiedler, Asylbewerber (schriftl. beantw.)
SPD		x	Fragen zu verschiedenen Planungen

SPD	x		Hallenbad
Grüne	x		Einstellplätze/Pavillon (ausweichend beantw.)
Grüne	x		Trinkwasserversorgung (Antwort Anl. Protokoll)
Grüne	x		Obdachlosenunterkünfte
SPD	x		Gülleverordnung
SPD	x		Altlasten am Bührener Ring
SPD	x		Schallschutz Umgehungsstraße
Gruppe	x		Überprüfung eines Ratsbeschlusses
Grüne	x		Umweltschutz
(CDU)	x		Bäume vor der Stadthalle, mündliche Frage eines Ratsmitgliedes, vorgetragen im vertraul. Teil
Grüne	x		7 Fragen zum Umweltbereich
SPD		x	Ein-Jahresbilanz des neuen Stadtdirektors
Grüne	x		Umweltschutz und Solarien
Grüne	x		Honorarabrechnungen
Grüne	x		Gremium zum Wochenmarkt

Fast immer haben die Fraktionen ihre Anfragen vor der Ratssitzung zur Presse gegeben, meist im Rahmen einer Pressemitteilung. "Eine sofortige und genaue Untersuchung aller städtischen Gebäude und Einrichtungen auf Verseuchungen durch Asbestfasern fordert die SPD-Fraktion von der Cloppenburg Stadtverwaltung. Wie es in einer am Wochenende herausgegebenen Pressemitteilung heißt, habe die Fraktion eine entsprechende Anfrage an die Verwaltung für die Ratssitzung am 24. April gestellt. Außerdem habe die Fraktion die Behandlung des Themas im Rahmen der zuständigen Ausschüsse des Stadtrates auf die Tagesordnung setzen lassen."⁹⁴ Dadurch sollte das Interesse der Öffentlichkeit auf das Thema gelenkt und die entsprechende Initiative der Fraktion dokumentiert werden. Diese Pressearbeit wurde von der CDU nicht gern gesehen, weil sie das als Mißachtung des Rates empfand, der ja erst diese Anfrage genehmigen soll. Außerdem verschaffte solche Pressearbeit der Opposition mehr öffentliche Aufmerksamkeit, was wieder zu dem von der CDU häufig wiederholten Bild der "Effekthascherei" paßte.

Aus Zeitgründen wurden auch genehmigte Anfragen schriftlich beantwortet. "In der Ratssitzung vom 25.2.1991 wurde die Beantwortung der Punkte 2 - 4 an den Planungs- und Umweltausschuß verwiesen. Hierzu werden die Punkte wie folgt beantwortet ..."⁹⁵

Als Stadtdirektor Nr. 3 ein Jahr im Amt war, legte die SPD einen ausführlichen Fragenkatalog zur "Ein-Jahresbilanz der Tätigkeit als Stadtdirektor"

94 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 4. 1989

95 Planungs- und Umweltausschuß vom 18. 3. 1991 Anlage zur Niederschrift

vor.⁹⁶ Nachdem der Bürgermeister nach Einsprüchen zu der Anfrage gefragt hatte, teilte der CDU-Fraktionsvorsitzende mit, "daß er Einspruch gegen diese Anfrage einlege, mit dem Vorschlag, daß der Stadtdirektor im Rahmen einer Einladung zu einer SPD-Fraktionssitzung die aufgeführten Fragen beantworten könne. Ratsherr (SPD) erwiderte, daß man vor der Ratssitzung Einigung über die Beantwortung der Anfragen im vertraulichen Teil erzielt habe. Im übrigen sei es üblich, daß kommunale Spitzenbeamte eine Einjahresbilanz hielten. Dem Rat der Stadt Cloppenburg stehe es durchaus zu, Ergebnisse hierüber zu erfahren. Der Ratsvorsitzende (...) ließ zunächst darüber abstimmen, wer für die Beantwortung der Anfrage plädiere. Für die Beantwortung stimmten 5 Ratsmitglieder, bei 1 Stimmenthaltung und 24 Gegenstimmen. Die Anfrage der SPD-Fraktion wurde somit nicht zum Auskunftsbegehren des Rates."⁹⁷

Die häufige Nichtbeantwortung ihrer Anfragen veranlaßte die Grünen zu einem Pressegespräch. "Die vier Abgeordneten der Grünen im Rat der Stadt Cloppenburg erwägen nach eigenen Angaben eine Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht, um die Praxis der Behandlung ihrer Anfragen überprüfen zu lassen. In diesem Zusammenhang kritisierten die Ratsvertreter das Verhalten des Verwaltungschefs, dem sie 'Arroganz der Macht', Verletzung der Neutralität und einseitige Information vorwerfen. (...) Das Zusammenspiel zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltungsspitze zeige sich auch an anderen Beispielen. So würden Anfragen ihrer Mitglieder wegen unwesentlicher formaler Mängel nicht beantwortet oder vom Stadtdirektor mit herabsetzenden Kommentaren bedacht, die jede Sachlichkeit vermissen ließen."⁹⁸ Da die Anfragen für die Grünen eine wichtige Kontrollfunktion haben, gab es für die Ablehnung der Beantwortung für sie keine demokratische Rechtfertigung. "Die Aufgabe eines Ratsherren endet nicht mit der Beschlußfassung, sondern er soll auch die Ausführung der Beschlüsse kritisch kontrollieren. (...) Will der Rat aus den Fehlern der Vergangenheit (Erschließungsbeiträge) lernen, so sollte er bestrebt sein, Fragen nach der Art und Weise der Ausführung von Beschlüssen zu unterstützen. Aber von Lernfähigkeit der CDU war nichts zu spüren. Im Gegenteil: Zum Inhalt der Anfrage (Mülldeponie) kam kein sachliches Argument. Es scheint zu genügen, daß die Anfrage von der

96 Schreiben der SPD vom 12. 6. 1991

97 Protokoll, Rat vom 1. 7. 1991

98 Münsterländische Tageszeitung vom 22. 10. 1984

Opposition kam, um sie abzulehnen. Diese pure Demonstration der Macht empfinde ich als Schikane."⁹⁹

Am 25.2.1991 wurden in einer Anfrage der Grünen 7 Fragen zum Umweltbereich gestellt. Jede Frage wurde als Einzelanfrage gewertet, d.h. es gab 7 Abstimmungen darüber, ob die jeweiligen Fragen beantwortet werden sollten: 1. Frage - beantwortet; 2. Frage - 6 Ja, 27 Nein (nicht beantwortet); 3. Frage - 7 Ja, 26 Nein; 4. Frage - 8 Ja, 25 Nein. Zur Frage 5 meldete sich ein Ratsherr der Grünen. "Ratsherr (Grüne) bat um Nichtbeantwortung dieser Frage, da eine Beantwortung durch den Stadtdirektor beim Bier nach der Ratssitzung erfolgen könne. Der Rat wies das Auskunftsverlangen mit 4 Ja-Stimmen und 29 Gegenstimmen zurück."¹⁰⁰ Frage 6 - 5 Ja, 28 Nein; Frage

7 - beantwortet, aber eine Antwort, nach der gar nicht gefragt worden war.

"In einer Anfrage hatte die CDU-Ratsfraktion die Stadtverwaltung aufgefordert, zu erläutern, welche Maßnahmen in den letzten Jahren für Umweltschutz und Umweltverbesserungen in der Region Cloppenburg eingeleitet und abgeschlossen wurden. In einem umfassenden Bericht vor der Vertretungskörperschaft stellte der Verwaltungschef heraus, daß dafür Millionenbeträge aufgewendet wurden."¹⁰¹ Warum taucht diese Anfrage der CDU nicht in der Tabelle 61 auf? Das ging nur durch eine Manipulation der Tagesordnung. ("Manipulation der Tagesordnung finde ich unsachlich und unkorrekt. Zu den ständigen Tagesordnungspunkten 'Bericht des Stadtdirektors' kann m.E. der Inhalt des Berichts keinerlei Erörterung vor der Aufstellung der Tagesordnung unterliegen; hier ist die Freiheit dem Stadtdirektor überlassen. In der praktischen Arbeit wurde dieser Punkt vom Bürgermeister so übernommen, ohne weitere Erörterung."¹⁰²) Die Anfrage der CDU erschien nämlich nicht unter dem Tagesordnungspunkt "Anfragen der Ratsmitglieder" (da hätte erst über die Beantwortung abgestimmt werden müssen; bei einer Ablehnung hätte die Opposition etwas zum Umweltschutz sagen können), sondern unter dem Tagesordnungspunkt "Bericht des Stadtdirektors".¹⁰³ Zu diesem Tagesordnungspunkt darf nur der Stadtdirektor sprechen, es erfolgt keine

99 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 6. 1983

100 Protokoll, Rat vom 25. 2. 1991

101 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 5. 1985

102 Kommentar des Bürgermeisters zum Manuskript

103 Rat vom 14. 5. 1985

Aussprache. In einem Leserbrief wirft die Fraktion Die Grünen viele Fragen auf, die durch den Vortrag des Stadtdirektors noch ungeklärt sind. "Der Rat der Stadt hätte also nach dem Bericht des Stadtdirektors Stoff genug gehabt zur Beratung und Würdigung des Umweltschutzberichtes. Die Geschäftsordnung (als Trickkiste)¹⁰⁴ ließ es nicht zu. So erschien das Thema Umweltschutz als Mittel zur Imagepflege. Dafür jedoch ist dieses Thema zu wichtig."¹⁰⁵

Anfragen in den Fachausschüssen und im Verwaltungsausschuß waren weiterhin möglich, ohne daß der Ausschuß sich die Anfragen zu eigen machen mußte, obwohl nach längeren Anfragen, speziell von den Grünen, die Überlegung immer wieder laut wurde, eine analoge Regelung auch für den Fachausschuß einzuführen. So bat ein CDU Ratsherr darum, "zukünftig die Annahme und Beantwortung von Anfragen im Planungsausschuß durch die Ausschußmitglieder genehmigen zu lassen."¹⁰⁶ Damit hätten sich die Ratsmitglieder aber ins eigene Fleisch geschnitten, denn von dieser Möglichkeit der Anfrage machte nicht nur die Opposition Gebrauch. So verstehen sich Ratsmitglieder bei diesem Tagesordnungspunkt manchmal als Sprachrohr von Bürgern. "Der Vorsitzende las ein Schreiben von Frau (...) vor. In diesem Schreiben würden die Probleme des Radweges an (...) beschrieben. Dieses Schreiben ist dem Protokoll als Anlage 1 beigelegt. Der Ausschußvorsitzende bat die Verwaltung darum, Lösungsvorschläge zu erarbeiten und in einer der nächsten Sitzungen vorzustellen."¹⁰⁷ Die Weiterleitung von Bürgeranfragen durch die Ratsmitglieder ("Der Beigeordnete (...) gab ein Schreiben des Anliegers (...) an die Verwaltung weiter"¹⁰⁸) soll die Verwaltung zum (schnelleren) Handeln veranlassen.

Der Tagesordnungspunkt Anfragen im Fachausschuß gibt die Gelegenheit der Nachfrage (= Kontrolle der Verwaltung), so daß die Verwaltung sich rechtfertigen muß. "Bezugnehmend auf seine Ausführungen in einer vorherigen Bau- und Verkehrsausschußsitzung wurde von (...) mit Bedauern festgestellt, daß für die Beseitigung der o.g. Gefahrenstelle bisher nichts unter-

104 Kommentar des Bürgermeisters zum Manuskript: "Geschäftsordnung als Trickkiste finde ich ebenfalls unsachlich und herabsetzend". Anmerkung: Es handelt sich um ein Pressezitat und nicht um eine Formulierung der Autorin.

105 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 5. 1985

106 Planungsausschuß vom 13. 2. 1990

107 Bau- und Verkehrsausschuß vom 13. 9. 1990

108 Verwaltungsausschuß vom 5. 11. 1982

nommen worden sei. Er bat nochmals darum, daß sich die Verwaltung diese Gefahrenstelle einmal ansehe und baldmöglichst Abhilfe schaffe."¹⁰⁹

Daß die Anfragen im Fachausschuß von den einzelnen Ratsmitgliedern z.T. spontan gestellt werden, ohne vorher in den Fraktionen abgesprochen zu sein, zeigt folgendes Beispiel: "Ratsherr (SPD) beklagte sich darüber, daß in den Abendzeiten die Umkleidekabinen von Mädchen der Judoabteilung nicht ungestört genutzt werden können. Ratsfrau (SPD) erklärte dazu, daß dies schon geregelt worden sei."¹¹⁰

5.1.5 Rat - Fraktion - Verwaltung

"Nach ihrem Selbstverständnis sind die Mandatsträger auf lokaler und Kreisebene nur begrenzt in der Lage, Einfluß auf die Entwicklung der Gemeinde zu nehmen. Aus ihrer Sicht ist die Verwaltung übermächtig. Es ist nicht möglich, auf der Basis systematischer quantitativer Untersuchungen zu klären, wie groß der relative Einfluß von Verwaltung und Parteien tatsächlich ist. In der Realität durchdringen sich beide Bereiche."¹¹¹ Die These Scheuchs bezieht sich auf Beobachtungen aus Nordrhein-Westfalen (Norddeutsche Ratsverfassung). In der Tat gibt es kaum systematische quantitative Untersuchungen dazu. Eine nennenswerte Analyse zu diesem Problem bietet die Wertheim-Studie (Anfang 70er Jahre), die allerdings die Süddeutsche Ratsverfassung zur Grundlage hatte. Dort wurde festgestellt: "Man verhielt sich im Untersuchungszeitraum ausweislich der vorgetragenen Materialanalyse eher unpolitisch und mehr verwaltungsorientiert, reduzierte die Alternativen und Interessenunterschiede und zelebrierte ein fast gemeinschaftliches Verfahren."¹¹² "Teils also Neigung, sich als traditionelle Verwaltung zu verstehen, teils objektive Notwendigkeit, teils auch Verzicht auf Dissens und Konflikt führen zu einer deutlichen Entpolitisierung."¹¹³

Das durch diese Studie geprägte Bild des Gemeinderates ist in der Literatur der lokalen Politikforschung tradiert bis zum Buch von Erwin Scheuch aus dem Jahre 1992 (Zitat siehe oben). Allerdings gibt es auch Hinweise auf

109 Bau- und Verkehrsausschuß vom 16. 6. 1982

110 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 10. 5. 1988

111 Scheuch 1992, S. 71

112 Zoll 1974, S. 71

113 Zoll 1974, S. 72

die "Verflochtenheit von Rat und Verwaltung". So definiert Banner die Kommunalverwaltung als ein "spannungsreiches, von einem Neben- und Gegeneinander von politischer und administrativer Rationalität geprägtes, aber zu einheitlicher Willensbildung befähigtes Gebilde."¹¹⁴ Neuere Forschungen revidieren ebenfalls das Bild des eher passiven und unpolitischen Gemeinderates. "Selbst unter der Voraussetzung eines hohen personellen Verflechtungsgrades zwischen Politik und Verwaltung und bei weitgehender Übereinstimmung parteipolitisch-ideologischer Positionen zeigt sich diese Tendenz des Rates und vor allem der politischen Mehrheit, in die gesetzlich geregelten Kompetenzen der Verwaltung sowie in die Einzelheiten des Verwaltungsvollzuges einzugreifen. Dies scheint einem veränderten Selbstverständnis der Politiker und einem gewachsenen Gestaltungs- und Machtanspruch zu entsprechen, was zu einer zunehmenden Überlagerung der Verwaltung durch die Politik geführt hat. Statt politische Leitlinien zu setzen und Richtungsvorgaben zu machen, Perspektiven zu entwickeln und die Ausarbeitung der Verwaltung zu überlassen (wie es auch die Gemeindeordnungen von NRW und Nds vorsehen), befassen sich die politischen Entscheidungsträger damit, mit bis aufs Detail ausgearbeiteten Vorgaben in die Verwaltung hineinzuregieren, wodurch die Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung einem dauernden Machtkampf unterworfen wird. Anstatt der Sachkenntnis und dem Expertentum der Kulturspezialisten zu vertrauen und ihnen die inhaltlichen Entscheidungen zu überlassen, schalten sich die Politiker in diesen Prozeß ein, um ihre Handlungsfähigkeit und ihren Handlungswillen unter Beweis zu stellen, sich durch Eigeninitiative zu profilieren und Abhängigkeiten und Kontrollmacht zu demonstrieren. Die Ausschußmitglieder geben auf Befragen auch mehr oder weniger unumwunden zu, daß sie in die Geschäfte hineinregieren, die eigentlich der Kulturverwaltung obliegen, das aber nur, weil die Verwaltung nicht ordentlich arbeitet."¹¹⁵

Die in den vorangehenden Kapiteln aufgezeigten Machtkonflikte v.a. zwischen den Minderheitsfraktionen und der Verwaltung, zumeist personifiziert durch den Stadtdirektor, bestätigen das Bild des Kommunalpolitikers, wie es Doris Gau gezeichnet hat. Ihre Untersuchungen basieren ausschließlich auf dem Bereich der Kulturpolitik, und nur darauf beziehen sich ihre Beobachtungen und Erkenntnisse. Das Verhalten der Cloppenburg Kommunalpolitiker, speziell ihr Agieren in

114 Banner 1982, S. 32

115 Gau 1990, S. 178/179

Konflikten, erlaubt die These, daß die Politiker nicht nur im Bereich Kultur sich von der Verwaltung emanzipieren, sondern generell in allen Bereichen. Es gibt jedoch graduelle Unterschiede. Je mehr Expertentum eine Sache verlangt, desto größer ist die Abhängigkeit von der Verwaltung (z. B. beim Thema Kläranlage). In Bereichen, wo sich auch Laien eine Kompetenz zutrauen, mischen sich die Politiker stärker ein (Schule, Kultur, Soziales, z.T. Umwelt). Dabei profilieren sich Politiker nicht nur durch ihre Sachkenntnis, sondern auch durch taktische Machtspiele.

Dazu das Beispiel einer nicht stattgefundenen Ratssitzung. Der geplante Termin einer Ratssitzung am 29.9.1986 wurde abgesetzt. Im Oktober fanden Kommunalwahlen statt. Nach Bekanntwerden der Absetzung bitten Ratsmitglieder der Minderheitsfraktionen in einem Schreiben an Stadtdirektor und Bürgermeister, die Sitzung doch stattfinden zu lassen. Da die letzte Ratssitzung am 23.6.1986 stattgefunden habe, verletze eine Verschiebung des Termins die Bestimmungen der NGO, § 41 Abs. 2, wonach mindestens einmal in drei Monaten der Rat einzuberufen ist. "Die Unterzeichner verlangen die Behandlung folgender Beratungsgegenstände:... (3 Tagesordnungspunkte)"¹¹⁶.

"Im Rahmen des Kommunalwahlkampfes hat es im September zwischen den Parteien erhebliche Auseinandersetzungen über eine 'ausgefallene Ratssitzung' gegeben. Sie war für den 29. September terminiert, fand dann aber nicht statt, da es nach Meinung des Bürgermeisters und des Verwaltungschefs nicht genügend Punkte gab, die entscheidungsreif waren."¹¹⁷ In der nach der Wahl stattgefundenen Ratssitzung machten die Grünen die ausgefallene Ratssitzung zum Thema einer Anfrage: "Die Fraktion der Grünen war daher der Meinung, daß 'angesichts dieser am Rande der Legalität angesiedelten Manipulation des Termins der Ratssitzung'¹¹⁸ folgende Fragen zu klären sind: Wie steht die Verwaltung zu dem Vorwurf, durch die Verhinderung einer öffentlichen Diskussion von Tagesordnungspunkten Wahlhilfe für die CDU geleistet zu haben? Mit welcher Begründung hat man sich über die Bestimmungen der Gemeindeordnung hinweggesetzt? Muß der Rat in Zukunft mit Tagesordnungen mit über 20 Punkten rechnen, wobei dann der Rat zur

116 Schreiben vom 20. 9. 1986

117 Münsterländische Tageszeitung vom 31. 10. 1986

118 Kommentar des Bürgermeisters zum Manuskript: "entweder legal oder manipuliert"

reinen Abstimmungsmechanik degradiert würde?"¹¹⁹ Der Stadtdirektor verweist in seiner Antwort auf die Kompetenz des Bürgermeisters, Sitzungen einzuberufen. Die Verwaltung wirke nur bei der Tagesordnung mit. "Sollten die Grünen beabsichtigt haben, den Rat als Forum für Wahlkampfzwecke zu benutzen, war im nachhinein die Verschiebung der Ratssitzung unter diesem Gesichtspunkt auch wertvoll."¹²⁰ Im übrigen sei mit den wenig entscheidungsreifen Tagesordnungspunkten (7) und den hohen Kosten einer Sitzung die Abberufung der Ratssitzung zu rechtfertigen. Die Grünen machen in ihrer Anfrage eine andere Rechnung auf: "Wenn man die Daten der Fachausschüsse und des Verwaltungsausschusses zu den Tagesordnungspunkten der heutigen Sitzung in Betracht zieht, wären am 29.9. die Tagesordnungspunkte 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 und 22 beschlußreif gewesen, wenn man bedenkt, daß die Sitzung des Verwaltungsausschusses vom 29.9. ursprünglich am 22.9. hätte stattfinden sollen. Auch der Tagesordnungspunkt 20 war bereits im Verwaltungsausschuß besprochen, so daß er noch vor der Wahl in einer öffentlichen Ratssitzung hätte besprochen werden können."¹²¹ Wer hatte nun recht? Die Grünen erhalten Schützenhilfe von der SPD: "Die Ratssitzung am 29. 9. ist nicht ausgefallen, weil nichts anlag, meine Herren der CDU. Sie haben sich nur nicht getraut, eine Woche vor der Kommunalwahl eine derart schlechte Finanzlage (Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen, d. Verf.) deutlich und öffentlich werden zu lassen."¹²²

Bei der Frage der Sachkompetenz kann sich die Verwaltung nicht mehr auf alleinige Zuständigkeit berufen. Ein kleines Beispiel: Die Grünen haben in einem Schreiben zu den Auswirkungen des Reaktorunglücks von Tschernobyl die Verwaltung gebeten, den Sand auf den Spielplätzen auszutauschen. Der Stadtdirektor stellte fest, "daß er es sich nicht so leicht machen werde wie die 'Grüne Bewegung'. Er könne seine Entscheidung hinsichtlich des Austausches von Sand nicht auf unbegründete Annahmen und Vermutungen stützen. Er sei auf amtliche Stellen wie z.B. das Gesundheitsamt angewiesen. Von amtlicher Seite sei ihm mitgeteilt

119 Münsterländische Tageszeitung vom 31. 10. 1986

120 Protokoll, Rat vom 27. 10. 1986

121 Anfrage der Grünen vom 20. 10. 1986

122 Rede der SPD zum Nachtragshaushalt am 27. 10. 86 (Rat)

worden, daß keine Gefährdung bestehe."¹²³ Anzumerken ist, daß das Schreiben der Grünen von einem Kinderarzt (Ratsherr) kam, der in seiner Praxis mit den Sorgen der Mütter direkt konfrontiert war. Zudem war ein anderes Mitglied der Grünen Ratsfraktion zu der Zeit schwanger. Auf diese Situation reagierte der Stadtdirektor in seiner Art: "Im Übrigen halte er das Spiel mit der Angst als Mittel zum Zweck skandalös."¹²⁴ Dem entgegnete der Beigeordnete der Grünen, "daß diese Anregung so ganz unbegründet nicht sei. Es sei eine Anregung von der physikalischen Fakultät der Universität Oldenburg. Er finde es bedauerlich, daß von den höher geordneten Stellen, vom Bund und vom Land, keine entsprechenden Direktiven ergangen seien. Die Stadt habe die Möglichkeit, Sandproben zur Untersuchung einzuschicken und dann ggf. eine Entscheidung zu treffen, ob ein Sandaustausch erforderlich sei oder nicht."¹²⁵ Der Hinweis auf die Universität Oldenburg zog nicht, denn schließlich könne der Stadtdirektor sich "nicht auf einen Physiker irgendeiner Universität berufen, wenn offizielle Stellen klare Verhaltensweisungen geben."¹²⁶

Bei den Konflikten zwischen Stadtdirektor und Minderheitsfraktionen ging es v.a. um die Informationspolitik des Stadtdirektors. Die Opposition sah sich in dieser Beziehung erheblich benachteiligt. Aber auch aus den anderen Fraktionen wurde über die Informationspolitik geklagt, allerdings nur in vertraulichen Sitzungen. Bei der Diskussion über einen Pressebericht "Schwere Zeiten für die Stadt Cloppenburg" wurde die Ansicht geäußert, "daß der Verwaltungsausschuß über die Hintergründe solcher massiver Vorwürfe unterrichtet werden müßte."¹²⁷ Ein Beigeordneter der CDU "war mit den Vorweginformationen der Verwaltung nicht einverstanden (keine Vorlage, Bürgermeister beim Einstellungsgespräch nicht hinzugezogen) und verließ aus Protest darüber den Sitzungssaal."¹²⁸ Im Planungsausschuß teilte ein CDU-Ratsherr "dem Ausschuß über die Entwicklung des Kreishausneubaus sein Befremden mit: er 'fühle sich übergangen durch die Art der Vorgehensweise durch bestimmte Gruppierungen und Einzelpersonen'". Der Ratsherr der Galgenmoorfraktion unterstreicht die

123 Verwaltungsausschuß vom 20. 5. 1986

124 Verwaltungsausschuß vom 20. 5. 1986

125 Verwaltungsausschuß vom 20. 5. 1986

126 Verwaltungsausschuß vom 20. 5. 1986

127 Verwaltungsausschuß vom 17. 5. 1982

128 Verwaltungsausschuß vom 22. 8. 1983

Aussage seines CDU-Kollegen: "Gewisse Personen steuerten bestimmte Entscheidungen an, daher würden auch nur bestimmte Informationen gegeben, die Zwangspunkte für das weitere Vorgehen und für eine bestimmte Entscheidungsfindung setzten. Die Bürger würden dumm gehalten."¹²⁹ Der FDP-Ratsherr beschwerte sich schriftlich über zu wenig Information¹³⁰. Bei der Weitergabe von Gutachten sah sich die CDU benachteiligt. "Die CDU-Fraktion erhält für 24 Mitglieder jeweils nur ein Exemplar von erstellten Gutachten. Es ist daher weitaus schwieriger, sich zu informieren wie bei einer kleinen Fraktion mit 2 bis 6 Mitgliedern."¹³¹ Entsprechende Berichte sollten künftig dann allen Mitgliedern des Verwaltungsausschusses zugeleitet werden.

Auch zwischen den Fraktionen erschwerten unterschwellige Machtkonflikte die sachliche Arbeit. Im Kultur-, Jugend- und Sportausschuß ging es um die Zuschüsse für Jugendräume. Ein Mitglied des Pfarrgemeinderates "gab einen allgemeinen Überblick über die geplante räumliche Nutzung des neuen Jugendheimes (entsprechend der Verwaltungsvorlage)."¹³² Nach seinen Ausführungen bat das SPD-Ausschußmitglied darum, an den Pfarrgemeinderatsvertreter folgende Fragen stellen zu können: "1. Dient der Bau des neuen Jugendheimes ausschließlich Jugendzwecken?, 2. Hat man Erkenntnisse darüber, von wievielen Jugendlichen das neue Jugendheim pro Woche besucht werde?, 3. Können auch andere Jugendgruppen das Jugendheim benutzen? Diese Fragen wurden von der Mehrheit des Ausschusses nicht zugelassen."¹³³ Aus Verärgerung über das Verhalten der Mehrheitsfraktion stimmte der SPD-Ratsherr dem Beschluß nicht zu.

Bei einem Konflikt über einen Presseartikel in der Münsterländischen Tageszeitung vom 20.9.1989, den die SPD als verleumderisch und als absolut miesen Stil bezeichnete, den aber die CDU voll unterstützte, versuchte sich der Beigeordnete der Grünen als Schlichter. Er "sah die Ursache in dem Konflikt darin, daß der Stadtdirektor bei der Behandlung dieses Themas dem Rat wesentliche Informationen vorenthalten habe. Er rief dazu auf, die gegenseitigen Verleumdungen zu beenden, und wies da-

129 Planungsausschuß vom 17. 12. 1985

130 Verwaltungsausschuß vom 21. 12. 1981

131 Verwaltungsausschuß vom 10. 12. 1990

132 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 29. 6. 1989

133 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 29. 6. 1989

rauf hin, daß Veröffentlichungen in der Presse vor den Beratungen dem Gremium Verwaltungsausschuß nicht dienlich seien."¹³⁴

Auf weitere größere und kleinere Machtkonflikte kann hier wegen der Vertraulichkeit nicht näher eingegangen werden. Festzuhalten bleibt, daß Art und Anzahl der Konflikte zwischen Rat - Fraktion - Verwaltung zeigen, daß die Ratsmitglieder durchaus ihren eigenen Kopf haben und sich nicht blindlings auf die Verwaltung verlassen, auch wenn das bei manchen Hinterbänklern noch vorherrschend ist. Die Analyse der Konflikte wirft jedoch die Frage auf, ob die Energien, die in diesen Konflikten verbraucht worden sind, nicht hätten besser zu einer Auseinandersetzung um inhaltlich/politische Alternativen genutzt werden können.

5.1.6 Öffentlichkeitsarbeit/Presse

Bei der Darstellung von Konflikten ist ausgiebig aus der Presse zitiert worden. Dadurch wird deutlich, welchen Stellenwert die Lokalpresse heute in der Kommunalpolitik hat. Einige Konflikte sind fast ausschließlich durch die Presse (Pressegespräch, Pressemitteilung, Leserbrief) ausgetragen worden. Hier wird eine Funktion der Lokalpresse deutlich, die bisher vernachlässigt wurde. Wurde die Lokalpresse bisher in der Literatur überwiegend als "Verwaltungsbulletin"¹³⁵, "Hof-Bulletin"¹³⁶ und als "konfliktmindernde Berichterstattung"¹³⁷ angesehen, so machen die Beispiele aus Cloppenburg doch deutlich, daß die Funktion der Lokalpresse als Medium der Konfliktaustragung nicht zu unterschätzen ist. Durch die Berichterstattung in der Lokalpresse wird der Machtzirkel der kommunalen Eliten aufgebrochen, die Öffentlichkeit wirkt als Kontrollinstanz und damit als "Lebenselixier" von Demokratie. Deshalb spielt die Presseberichterstattung und der Umgang mit den Lokalredakteuren auch eine große Rolle in der Arbeit der Kommunalpolitiker. Die Öffentlichkeit/Presse ist die Achillesferse ihrer Arbeit. So beschwert sich der Personalrat der Stadt, "daß die Verwaltung, insbesondere der Stadtdirektor, aber auch einzelne Mitarbeiter der Verwaltung in der Presse derart kritisch beurteilt werden, daß dieses einer Diffamierung gleichkomme. (...) Der Verwaltungsausschuß wird darum gebeten, alle ihm zur

134 Verwaltungsausschuß vom 20. 9. 1989

135 Holler/Naßmacher 1977, S. 85

136 Zoll 1974, S. 168

137 von Kodolitsch 1980, S. 69/70

Verfügung stehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Presseinhalte objektiv und wirklichkeitsgetreu zu gestalten und darauf hinzuwirken, daß zusammen mit der Presse die weitere Entwicklung der Stadt Cloppenburg gefördert und damit dem Wohl der Bürger gedient wird."¹³⁸ Eine Verletzung an diesem wunden Punkt bewirkt den größten Schaden. Solange der Konflikt und die Kritik nicht in die Presse gelangen, ist der Schaden begrenztbar.

Die Vertraulichkeit ist immer der Streitpunkt, an dem sich v.a. Rats- und Verwaltungsspitze gerieben haben. Es kam immer wieder vor, daß in der Presse über Tagesordnungspunkte des Verwaltungsausschusses sogar mit dem Abstimmungsergebnis (Beispiele auch in vorangehenden Kapiteln) berichtet wurde. Der Stadtdirektor "brachte seinen Unmut darüber zum Ausdruck, daß die Vertraulichkeit der Verwaltungsausschußsitzungen in derart grober Weise verletzt wird."¹³⁹ Auch der Bürgermeister "machte nochmals nachdrücklich auf die Wahrung der Vertraulichkeit der Sitzungen aufmerksam. Er führte aus, daß er bereits einen Tag nach der Ratssitzung von Herrn (...) angerufen worden sei. Dieser hat ihm einzelne Formulierungen aus dem vertraulichen Teil der Sitzung wiedergegeben."¹⁴⁰ Weiter wurde in einer Verwaltungsausschußsitzung ausgeführt, "daß die Vertraulichkeit der Verwaltungsausschußsitzung einmal mehr nicht gewahrt worden sei. Er habe in der letzten Verwaltungsausschußsitzung die erfreuliche Mitteilung machen können, daß die Stadt noch eine Nachzahlung von 700.000,- DM zu erwarten hätte. Nun ist der Zahlungspflichtige von anderer Seite dazu angesprochen worden und hat sich bei ihm beschwert, da er noch keinen Bescheid vom Finanzamt über diese Nachzahlung gehabt habe. (...) bat nochmals dringend darum, die Vertraulichkeit der Verwaltungsausschußsitzungen zu wahren."¹⁴¹

Auch wenn der Bruch der Vertraulichkeit immer wieder festgestellt wurde, konnte so gut wie nie herausgefunden werden, wer dafür verantwortlich war. "Ratsherr (...) erregte sich darüber, daß immer wieder Dinge, die in vertraulichen Sitzungen beraten würden, in die Presse gelangen. Bürgermeister (...) äußerte dazu nochmals seinen Unmut und führte ergänzend aus, daß solche Vertrauensbrüche schwer nachzuweisen seien,

138 Schreiben des Personalrates vom 7. 12. 1982

139 Verwaltungsausschuß vom 28. 2. 1983

140 Verwaltungsausschuß vom 20. 12. 1982

141 Verwaltungsausschuß vom 25. 10. 1982

da die Pressevertreter ihre Informanten aufgrund der Pressefreiheit nicht zu benennen brauchen. Der dadurch der Stadt entstandene Schaden sei oft nicht wiedergutzumachen."¹⁴² Verdächtigungen und gegenseitige Beschuldigungen blieben nicht aus, obwohl fast nie etwas bewiesen werden konnte. "Ratsherr (...) wies darauf hin, daß ihm in der letzten Verwaltungsausschußsitzung vorgeworfen sei, die Vertraulichkeit bezüglich der Angelegenheit (...) nicht gewahrt zu haben, und wies dies energisch zurück. Bürgermeister (...) führte dazu aus, daß er vom Bruch der Vertraulichkeit überhaupt nicht gesprochen habe. Er habe die Unrichtigkeit des Leserbriefes aufgezeigt und festgestellt, daß dadurch der kommunale Frieden gestört werde."¹⁴³

Nur einmal ist der Verantwortliche bekannt geworden, und die Sache kam im vertraulichen Teil des Planungsausschusses zur Sprache. Ein Ratsherr (Name wurde genannt) "hat in einer Vorstandssitzung vertrauliche Unterlagen, insbesondere eine Planskizze mit Angebotsflächen für den Tennissport vorgelegt sowie Verkaufsabsichten der Grundstückseigentümer und Grundstückspreise genannt. Woher bekam er die vertraulichen Unterlagen?"¹⁴⁴ fragte ein Ratsherr einer anderen Fraktion. Der Beschuldigte antwortete: "Es ist richtig, daß ich mit einiger Überredungskunst eine derartige Planskizze von der Verwaltung ausleihen konnte und diese in der Vorstandssitzung vorgelegt habe. Es wurden aber entgegen den Äußerungen von (Ratsherr der anderen Fraktion) keinerlei Eigentumsverhältnisse oder Grundstückspreise angesprochen und die Skizze unmittelbar am nächsten Morgen bei der Stadt Cloppenburg wieder abgegeben. Ich habe mich auf das Ehrenwort der Beteiligten zur Vertraulichkeit verlassen und möchte hinzufügen, daß die Grundstücksverhandlungen von diesem Vorkommnis in keinerlei Weise beeinflußt wurden. (...) Ich übernehme die Verantwortung, diesen Plan vorgelegt zu haben, betone aber nochmals, daß in dieser Sitzung keinerlei Eigentumsverhältnisse und Preise angesprochen wurden. Meiner Kenntnis nach sind die Verhandlungen zwischenzeitlich mit einem der Grundstücksbesitzer abgeschlossen."¹⁴⁵ Auch die Verwaltung mußte sich rechtfertigen. "Die Stadtverwaltung bedauert das Vorkommnis und habe daraus das Fazit zu

142 Verwaltungsausschuß vom 27. 8. 1982

143 Verwaltungsausschuß vom 12. 7. 1982

144 Planungsausschuß vom 1. 12. 1989

145 Planungsausschuß vom 1. 12. 1989

ziehen, insbesondere derartige Unterlagen nicht mehr herauszugeben."¹⁴⁶ Das "Übernehmen der Verantwortung" hatte für den beschuldigten Kommunalpolitiker keine weiteren Konsequenzen.

Im vertraulichen Teil des Schulausschusses erbosten sich Ratsmitglieder über den Pressebericht der Münsterländischen Tageszeitung vom 17. 1. 1989, in dem über die noch zu fassenden Beschlüsse (Besetzung von Schulleiterstellen) vom gleichen Tag schon berichtet wurde. "Es könne nicht angehen, daß bereits vor der vertraulichen Sitzung über diese in der Presse berichtet werde. Sie (Ausschußmitglied) stelle sich die Frage, worüber sie dann noch beschließen solle. (...) Über die Pressemitteilung der Münsterländischen Tageszeitung fand eine eingehende Aussprache statt. Der Schulausschuß mißbilligte diese Art von Presseberichten und war der Auffassung, daß die Grenze der Fairneß weit überschritten worden sei, vor allem, da es sich hier um eine vertrauliche Sitzung handele. Man sei der Auffassung, daß man dem Verfasser des Berichtes deutlich machen müsse, daß der Schulausschuß über diese Berichterstattung sehr erbost gewesen sei. Nach eingehender Aussprache kam man überein, dem Verwaltungsausschuß zu empfehlen, den Stadtdirektor zu beauftragen, ein Gespräch mit Herrn (.../Lokalredakteur) zu führen."¹⁴⁷ In der anschließenden Verwaltungsausschußsitzung hatte die Diskussion den gleichen Tenor. Aus einem Gespräch mit dem Lokalredakteur ist inzwischen bekanntgeworden, "daß die Informationen nicht aus dem Rat oder der Verwaltung kommen."¹⁴⁸ Trotzdem faßte der Verwaltungsausschuß einstimmig den Beschluß: "Der Stadtdirektor wird beauftragt, mit den Vertretern der Presse in der Stadt Cloppenburg ein Gespräch zu führen, um künftig derartige Veröffentlichungen aus vertraulichen Beratungen auszuschließen."¹⁴⁹

Im Jahre 1984 glaubte die CDU, endlich die Grünen eines Vertrauensbruchs überführt zu haben. In einem Leserbrief beschreibt die Fraktionssprecherin der Grünen die Hintergründe zu einer CDU-Fraktionssitzung. "Am gleichen Abend hatte die CDU-Fraktion schon einen Vertreter der Firma zu ihrer Fraktionssitzung bestellt. Zu dieser Sitzung wurde nur die SPD eingeladen. Begründung: die anderen

146 Planungsausschuß vom 1. 12. 1989

147 Schulausschuß vom 17. 1. 1989

148 Verwaltungsausschuß vom 23. 1. 1989

149 Verwaltungsausschuß vom 23. 1. 1989

Oppositionsfraktionen (Grüne und Galgenmoor) halten öffentliche Fraktionssitzungen ab. Dieses empfinden wir als Diskriminierung sowohl gegenüber den interessierten Bürgern an öffentlichen Fraktionssitzungen als auch gegenüber den Fraktionen selbst. Uns wird damit unterstellt, vertrauliche Punkte öffentlich zu behandeln. Das ist aber noch nie geschehen. Jeder Insider der Cloppenburg Kommunalpolitik weiß, daß der Bruch der Vertraulichkeit nicht diesen Fraktionen anzuhängen ist. Allerdings halten wir es nicht für gerechtfertigt, das Thema Privatisierung nur vertraulich zu behandeln."¹⁵⁰ Da über die Einladung der SPD-Fraktion und die Begründung für die Nichteinladung der anderen Fraktionen nur in vertraulichen Sitzungen gesprochen wurde¹⁵¹, sah die CDU in dem Leserbrief (der diese Tatsache öffentlich machte) den Beweis für den Bruch der Vertraulichkeit. "Ich sehe darin einen Verstoß gegen die §§ 59,2 und 25 NGO und fordere den Bürgermeister der Stadt Cloppenburg auf, den Sachverhalt zu prüfen und diesen Bruch der Verschwiegenheit zu ahnden."¹⁵² Es erfolgten Einzelgespräche und Nachfragen im Verwaltungsausschuß. Drei Monate später kam der Fall letztmalig zur Sprache. Der Bürgermeister unterrichtete den Verwaltungsausschuß über das Ergebnis der rechtlichen Prüfung des Vorganges. "Die Prüfung habe ergeben, daß ein Verstoß gegen § 25 NGO gegeben sei. Frau (...) könne zum jetzigen Zeitpunkt jedoch bei den von ihr gemachten Äußerungen weder Vorsatz noch grobe Fahrlässigkeit nachgewiesen werden. Daher solle Frau (...) zunächst ein Schreiben mit der rechtlichen Beurteilung des Vorganges sowie einer Belehrung über den Inhalt des § 25 NGO erhalten mit der Bitte, dazu bis zur nächsten Verwaltungsausschußsitzung Stellung zu nehmen. Erst nach einer Stellungnahme der Beigeordneten (...) solle im Verwaltungsausschuß ggf. über weiter erforderliche Schritte beraten werden."¹⁵³ Danach verlief die Sache im Sande.

Nicht nur die Vertraulichkeit ist ein neuralgischer Punkt, sondern auch die Art der Presseberichterstattung kann den Nerv von Kommunalpolitikern treffen. Dabei wird auch versucht, die Redakteure zu beeinflussen. "Er habe Herrn (Lokalredakteur) dringend gebeten, nicht einen Artikel in dieser Form zu bringen, der so einseitig vom Einzelhandelsverband in den Raum gestellt worden sei. (...). Er habe Herrn (Lokalredakteur) dahingehend

150 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 7. 1984

151 Verwaltungsausschuß vom 16. 7. 1984

152 Schreiben der CDU vom 26. 7. 1984

153 Verwaltungsausschuß vom 22. 10. 1984

beeinflußt, den Artikel so abzufassen, daß ein Schaden für die Stadt vermieden werde."¹⁵⁴ Berichte über interne Konflikte stören das Bild einer kompetenten Stadtführung. "Herr (...) wollte in der Tageszeitung über die Unruhe in der letzten Ratssitzung berichten. Er war von einem derartigen Bericht nur durch die Zusage abzuhalten, daß diese Angelegenheit im Verwaltungsausschuß vorgetragen würde. Bürgermeister (...) bat darum, die Angelegenheit in den Fraktionen zu besprechen."¹⁵⁵ Als Entschuldigung mag hier gelten, daß die Beeinflussung nicht aus persönlicher Eitelkeit oder Profilierung geschah, sondern im wohlgemeinten Interesse der Stadt.

Die Presseberichte eines freien Mitarbeiters der Nordwest-Zeitung (gleichzeitig Ratsherr der Grünen) erregten öfters den Argwohn von Rats- und Verwaltungsspitze. (...) "eine sachgemäße Presseberichterstattung von Herrn (...) vermißt man oft. Die Berichte werden gesammelt und ausgewertet. Es kann nicht mehr lange dauern, bis diese 'tickende Bombe' platzt."¹⁵⁶ Es ist dann allerdings nie eine Bombe geplatzt, so daß sich diese Sätze (in Anwesenheit des betroffenen Ratsherrn gesagt) als leere Drohung und Einschüchterung erwiesen.

Presseberichte sind nicht nur eine Reaktion auf das, was im Rat geschieht, sondern es kann auch umgekehrt die Arbeit im Rat und im Ausschuß eine Reaktion auf einen Pressebericht sein. So kritisierte bspw. die Verwaltung einen Leserbrief der Grünen¹⁵⁷ als Irreführung des Lesers. Daraufhin war der Leserbrief Thema im Ausschuß, die Leserbriefschreiberin durfte auch dazu Stellung nehmen.¹⁵⁸

In diesem Kapitel konnten nur einige Beispiele genannt werden. Sie zeigen, wie das Thema Presseberichterstattung und Vertraulichkeit die Arbeit eines Kommunalpolitikers bestimmt.

5.2 Haushaltsplanberatungen

"Die Beratung und Verabschiedung des Haushalts stellt eine vornehme und wichtige Aufgabe des Rates dar. Sie ist eine Unterstreichung der Selbstver-

154 Verwaltungsausschuß vom 20. 12. 1982

155 Verwaltungsausschuß vom 24. 5. 1983

156 Verwaltungsausschuß vom 14. 11. 1983

157 Münsterländische Tageszeitung vom 7. 11. 1983

158 Planungsausschuß am 8. 11. 1983

waltung."¹⁵⁹ Neben den Beschlüssen zur Bauleitplanung und Sanierung (ca. 40%) sind die Beschlüsse, die sich mit dem Geldverteilen befassen (ca. 40%), der weitere Schwerpunkt der Ratsarbeit. Flächennutzungspläne, Bauleitpläne, Sanierungspläne und Haushaltspläne sind daher das Handlungsprogramm einer Gemeinde. Der Haushalt "setzt kommunalpolitische Ziele in konkrete Programme und Projekte um."¹⁶⁰ So unterstrich der Cloppenburgener Bürgermeister "einleitend die Wichtigkeit der Verabschiedung des Haushalts für die Kommune. Damit werde das Recht bekundet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Zuständigkeit zu regeln. Der Haushalt 1988 stelle dazu die finanziellen Weichen für das beginnende Jahr."¹⁶¹

Im Gegensatz zur Bauleitplanung und Sanierungsplanung gibt es bei der Haushaltsplanberatung keine Bürgerbeteiligung. Dieses Beteiligungsdefizit¹⁶² wird nicht ernsthaft in Frage gestellt, wahrscheinlich aus dem Grunde, weil man der dann zu erwartenden Verteilungskonflikte kaum Herr werden würde. Insofern bleiben die Regelung der Verteilung und auch die Festlegung von Programmen oder Leitlinien zur Verteilung (Förderungsrichtlinien) in der alleinigen Kompetenz der gewählten Vertreter. Der Verteilungskonflikt der verschiedenen an Vorteilswahrung oder -gewährung interessierten Gruppen wird von den Ratsmitgliedern stellvertretend ausgefochten. Dazu ist es nötig, überzeugende Argumente für die jeweilige Vorteilsgewährung zu geben und Ziele oder Programme zu formulieren, die die Richtung der Verteilung als für die Zukunft der Gemeinde und ihrer Bewohner bedeutsam erklären. Dieses Abstecken der konkreten Ziele und das Bewerten der bisherigen Verteilung geschieht in den Haushaltsreden der einzelnen Fraktionen bei der Verabschiedung des Haushalts. "Die Haushaltsdebatten sind nach parlamentarischer Sitte der Ort einer gewissen Bilanz der einzelnen Parteien bzw. des Gemeindevorstands über geleistete Arbeit und stellen einen pragmatischen Rahmen für neue Vorhaben dar."¹⁶³ Ist der Haushalt dann verabschiedet, steht das "Arbeitsprogramm der gewählten Gemeindevertretung"¹⁶⁴ fest,

159 Bürgermeister in der Ratssitzung am 27. 12. 1983

160 Naßmacher, K.-H. 1978b, S. 428

161 Bürgermeister in der Ratssitzung am 25. 1. 1988

162 vgl. v. Heyl/Prätorius 1979, S. 256

163 Stang 1980, S. 121

164 Naßmacher K.-H. 1978b, S. 428

und die Verteilungskonflikte sind zunächst geregelt. Die Debatten zu den Nachtragshaushaltsplänen gehen nicht so sehr ins Grundsätzliche, denn die Marschrichtung wird im ordentlichen Haushalt festgelegt.

5.2.1 Haushaltsreden

Wie in allen Parlamenten sind die Reden zum Haushalt eine Verteidigung oder eine Kritik der jeweiligen "Regierungen". Auch die Reden im Kommunalparlament setzen sich mit der "Regierungspolitik" auseinander. Schwerpunkte sind jedoch die konkreten Ausgabepositionen. Grundlage der vorliegenden Untersuchung sind alle Haushaltsreden (incl. Nachtragshaushalte) der Haushalte 1982 bis 1991. Zunächst sollen die Reden analysiert werden nach folgenden Kriterien: Rahmenbedingungen (= Bezüge zur politischen und ökonomischen Situation von Bund und Land, Kritik oder Lob der jeweiligen Regierungen), positive Nennungen (= Rechtfertigungen, Maßnahmen, die begrüßt oder unterstützt werden), negative Nennungen (= Kritik), Anträge (= Verbesserungsvorschläge, andere Zielsetzungen), Anregungen (= Forderungen v.a. an die Verwaltung, politische Handlungsaufträge), Fragen (= Verwaltung soll Auskünfte geben) und Ja (= Zustimmung zum Haushalt). Die Summe der einzelnen Haushaltsansätze und die Haushaltslage allgemein bzw. deren Entwicklung ist zwar auch untersuchenswert, aber bei der Fragestellung dieser Studie nicht von Belang.

Tabelle 62: Haushaltsreden von 1982 bis 1991

Fraktion	Rahmen	positiv	negativ	Anträge	Anreg.	Fragen	Ja
1982							
CDU	2	15	6	2	5	2	xx
SPD	-	-	11	5	6	6	
Grüne	1	1	25	1	1	-	
FDP	-	-	3	1	-	-	
Galgenmoor	-	-	-	2	-	-	
1983							
CDU	-	16	-	1	8	-	xx
SPD	1	2	1	4	6	6	xx
Grüne	-	11	20	3	2	4	xVerw.x
FDP	-	-	-	-	-	-	xx
Galgenmoor	-	2	2	2	4	1	xx

1984							
CDU	1	6	2	1	12	5	xxx
SPD	5	2	9	2	5	3	x
Grüne	3	6	13	5	3	5	xVerw.x
FDP	-	-	-	-	-	-	xxx
Galgenmoor	-	-	-	-	-	-	xxx
1985							
CDU	2	14	-	1	5	-	xxx
SPD	1	2	2	1	7	-	xVerw.x
Grüne	-	5	11	6	3	2	x
FDP	-	-	-	-	-	-	xxx
Galgenmoor	-	-	-	-	-	-	xxx
1986							
CDU	1	9	-	-	2	-	xx
SPD	-	-	7	-	-	-	x2von6
Grüne	-	4	12	-	1	6	x
FDP	-	-	-	-	-	-	xx
Galgenmoor	-	-	-	-	1	-	xx
1987							
CDU	1	18	-	-	6	-	xx
SPD	-	-	9	-	3	1	
Grüne	1	2	14	4	-	4	
UWG	-	1	3	-	-	-	x
1988							
CDU	1	18	1	-	2	-	xx
SPD	2	1	6	10	1	-	
Grüne	-	4	19	4	2	2	
UWG	2	-	-	-	1	-	xx
1989							
CDU	3	20	1	-	2	-	xxx
SPD	-	-	5	1	1	1	x
Grüne	-	4	15	10	2	1	
UWG	-	-	-	1	-	-	xxx
1990							
CDU	3	23	-	2	3	-	xxxx
SPD	-	5	7	8	5	1	
Grüne	-	2	29	12	2	2	
UWG	-	-	2	-	1	-	xxx
1991							
CDU	6	7	3	1	9	-	xxx
SPD	1	-	11	5	5	-	
Grüne	1	2	10	6	2	-	
UWG	-	-	4	-	3	-	xx

"Anlässlich der Haushaltsberatungen bietet sich der Gemeindevertretung die Möglichkeit, die gesamte Kommunalverwaltung sowohl im Hinblick auf die zu erfüllenden Aufgaben als auch hinsichtlich ihrer Finanzierung

ebenso einer grundsätzlichen Kritik zu unterziehen."¹⁶⁵ Die Analyse der einzelnen Haushaltsreden zeigt, wie die Fraktionen sich mit der Kommunalverwaltung auseinandergesetzt haben. Zu den einzelnen Kriterien:

a) Rahmenbedingungen

Der Bezug zur Bundes- und Landespolitik wird hauptsächlich von der CDU hergestellt, die die jeweilige Regierungspolitik gleicher Parteicouleur lobend erwähnt. "Das (geringste Preissteigerungen) ist der richtigen und erfolgreichen Finanzpolitik der Bundesregierung zu verdanken. Diese Politik kommt dem Bürger zugute, und sie wirkt sich auch in unserem Haushalt deutlich aus".¹⁶⁶ Die positive Entwicklung der Finanzplanung der Stadt Cloppenburg hat nach dieser Darstellung ihren Ursprung in Bonn. "Diese positive Entwicklung ist begründet in der erfolgreichen Wirtschafts- und Finanzpolitik der jetzigen Bundesregierung."¹⁶⁷ Auch dem Landesvater der eigenen Partei ist die Stadt zu Dank verpflichtet. "Nach Prüfung und positiver Entscheidung durch den Bund erfährt die Stadt hier eine gewaltige Hilfe, die v.a. der Energie, Ausdauer und dem Verhandlungsgeschick unseres Ministerpräsidenten Dr. Albrecht zu danken ist. (...) Daß Stadt und Landkreis Cloppenburg in diesem Jahr und sicher auch in den Folgejahren bei der Mittelvergabe berücksichtigt werden, ist für die CDU-Fraktion ein Grund - und das sollte es für den ganzen Rat sein - den Initiatoren und Verantwortlichen dafür Dank und Anerkennung auszusprechen."¹⁶⁸ Nach dem Wechsel der Regierungsfarben erntet die Niedersächsische Landesregierung dann nur noch Kritik. "Daß diese zweifellos positive Maßnahme der Bundesregierung vom Niedersächsischen Sozialminister verdreht wird in eine Halbierung der Mittel, muß schon als böse bezeichnet werden."¹⁶⁹

Die überörtlichen Bezüge in den Haushaltsreden der SPD haben das gleiche Strickmuster. "Auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer und die Einführung der Gewerbesteuer für Gemeinden (durch die Bundesregierung) belastet diese und schränkt ihren Nachfragespielraum ein. Es ist also

165 Naßmacher/Naßmacher 1979, S. 136

166 CDU im Rat am 27. 1. 1986

167 CDU im Rat am 19. 12. 1988

168 CDU im Rat am 24. 4. 1989

169 CDU im Rat am 17. 12. 1990

offensichtlich, daß hier zum einen eine Sanierung der Wirtschaft und zum anderen eine Konsolidierung der Finanzen von Bund und Land auf Kosten der Gemeinden durchgeführt wird."¹⁷⁰ Die Themen der überörtlichen Bezüge bei den Grünen waren Volkszählung und Solidarbeitrag, und bei der UWG kam immer wieder die Gewerbesteuer zur Sprache. In der ersten Periode sind 17 Bezüge zur Bundes- und Landespolitik festzustellen und in der 2. Periode 21. In dieser leichten Steigerung wird der Trend zur zunehmenden Politisierung der Kommunalpolitik deutlich.

b) positive und negative Nennungen

Es ist nicht verwunderlich, daß bei der Mehrheitsfraktion die positiven Einschätzungen überwiegen und bei den Minderheitsfraktionen die negativen. Aus der Tabelle 62 geht aber hervor, daß eine reine Schwarz-weiß-Sicht nicht angebracht ist. Auch die CDU räumt Fehler ein, und für die Grünen gibt es noch erstaunlich viel positive Anmerkungen. Allerdings fällt es beiden Seiten schwer, dies zu formulieren bzw. zuzugeben. Beispiel CDU: "Leider ist aber in diesem Jahr eine Nettoneuverschuldung der Stadt nicht zu vermeiden."¹⁷¹ Beispiel Grüne: "In einigen für uns wichtigen Punkten ist uns der Haushaltstrend durchaus positiv."¹⁷² Das ist aber durchaus nicht das Verdienst der CDU, sondern kommt von der sich doch teilweise durchsetzenden Vernunft, bei Projekten auf die Folgekosten zu achten und Umweltschäden einzuschränken."¹⁷³

Die Stellungnahmen zu den Haushaltspositionen zur Kläranlage geben ein Beispiel dafür, wie der gleiche Sachverhalt je nach Priorität der Parteien und deren Loyalität zur Verwaltung unterschiedlich gesehen wird. Zum Sachverhalt: Ständig neue Forderungen zur Sanierung der Kläranlage, die haushaltsmäßig "abgesegnet" werden müssen. CDU: "Hierzu ließe sich vieles sagen und fragen. Was in unserer Fraktion zunehmend kritisch hinterfragt und mit wachsender Unsicherheit verfolgt wird, das sind die häufigen Nachforderungen, die mit Mehrkosten erheblich zu Buche schlagen. Sie haben von der Sache her sicher ihre Berechtigung - wenn man die Fachleute und unsere Verwaltung hört. Aber für den Laien ist das alles nicht immer leicht nachvollziehbar und in der Gesamtheit nicht

170 SPD im Rat am 27. 12. 1983

171 CDU im Rat am 25. 1. 1988

172 die Grünen stimmen dem Haushalt zu

173 Grüne im Rat am 27. 12. 1983

immer leicht zu überblicken. Deshalb stellt sich als Folge dann diese kritische Haltung ein." SPD: "Das für die Kläranlage zuständige Ingenieurbüro präsentiert uns mit schöner Regelmäßigkeit neue Kostenberechnungen und neue, unbedingt erforderliche Maßnahmen, die die Finanzsituation der Stadt erheblich belasten." Grüne: "Die Kläranlage entwickelt sich zu einem Faß ohne Boden. (...) Bei allem Verständnis dafür, daß ein Teil der Kostensteigerungen auf unvermeidbare Preissteigerungen zurückzuführen ist. Es wird dort luxusmodernisiert (getreu dem Motto: immer vom Feinsten), preisgünstigere Alternativen werden erst gar nicht geprüft, und das beratende Ingenieurbüro lacht sich eins ins planende Fäustchen."¹⁷⁴

c) Anträge

Es fällt auf, daß die Mehrheitsfraktion im Vergleich zu den Minderheitsfraktionen so gut wie keine Anträge gestellt hat. Das heißt aber nicht, daß sie keine eigenen Vorstellungen zu dem Verwaltungsentwurf hätte. Im Gegensatz zu den Anträgen der Minderheitsfraktionen werden die Anträge der Mehrheit im Laufe der Beratungen in den Fachausschüssen und im Verwaltungsausschuß fast alle berücksichtigt. "Bei den Beratungen dieses Entwurfs in den Fachausschüssen und im Verwaltungsausschuß sind die von der CDU-Fraktion erarbeiteten Veränderungen vorgenommen worden. Deshalb wird es heute keine weiteren Anträge der CDU-Fraktion geben."¹⁷⁵ Die Minderheiten stellen ihre Anträge in der Ratssitzung (nachdem sie oft schon in den Fachausschüssen gescheitert sind) nicht in der Hoffnung auf eine Mehrheit (obwohl in den Haushaltsreden dazu aufgefordert wird), sondern um ihre Alternativen zu den Ausgaben der Mehrheit deutlich zu machen, damit die Presse und das Protokoll dieses dokumentieren. Da alle Abstimmungen auch in einem Ergebnisprotokoll erscheinen müssen, wird die Hoffnung auf eine Dokumentation der Anträge durch das Protokoll immer erfüllt. Bei der Presse kann man nie sicher sein, und der Bericht über die Haushaltsplanberatungen wird mit Spannung erwartet. Enttäuschend ist es, wenn über die Antragsbemühungen nur zu lesen ist: "Von der Opposition waren 13 Änderungsanträge eingereicht. Sie wurden von der Mehrheit im Rat abgelehnt."¹⁷⁶

174 Ratssitzung am 1. 7. 1991

175 CDU im Rat am 23. 2. 1987

176 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 1. 1988

Es gab natürlich auch in den Fachausschüssen Anträge zum Haushalt. "Ratsherr (CDU) stellte den Antrag, die Ausleuchtung des Ambührener Weges in den Haushalt 83 zusätzlich aufzunehmen. Die Kosten für die erforderliche Ausleuchtung sollen bis zur nächsten Verwaltungsausschußsitzung ermittelt werden. Es wurde einstimmig beschlossen, dem Verwaltungsausschuß zu empfehlen, die Maßnahme in den Haushalt aufzunehmen."¹⁷⁷ Die Einzelanträge von Ratsmitgliedern resultieren aus besonderen Wünschen ihrer jeweiligen Klientel (Verein oder Ortsteil), die bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs noch nicht artikuliert worden waren. Es ist klug, sich vorher die Unterstützung seiner Fraktion zu sichern. Die vielen Einzelanträge zum Haushalt in den Fachausschüssen (und auch im Verwaltungsausschuß) wurden hier nicht berücksichtigt, weil das den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

d) Anregungen

Zur Kategorie Anregungen gehören Appelle sowohl an die Verwaltung als auch an die eigene oder an alle Fraktionen. "Die CDU-Fraktion fordert alle im Rat vertretenen Fraktionen auf, sich einmütig wie in den bisherigen Beratungen und Beschlüssen für die Realisierung dieser für die Stadt wichtigen Baumaßnahme einzusetzen."¹⁷⁸ "Wir fordern die Verwaltung auf, diesem Punkt (Kanalisationssystem) größte Aufmerksamkeit zu widmen. Auch wir werden - aus der Vergangenheit schmerzhaft klug geworden - diese Position besonders im Auge behalten."¹⁷⁹ Die überwiegende Zahl der Anregungen enthält Handlungsanweisungen an die Verwaltung: "Es muß rasch festgestellt werden, wie die Stadt finanzielle, evtl. auch technische bzw. personelle Hilfe (ABM-Kräfte) erhalten kann, denn für die Stadt allein ist die Last der Sanierung zu groß."¹⁸⁰ "Die Fraktion der SPD ist der Ansicht, daß nach dem 1. Bauabschnitt erst einmal ein Sportstättenbedarfsplan erstellt werden muß, bevor neue Sportanlagen bezuschußt werden können."¹⁸¹

177 Protokoll, Bau- und Verkehrsausschuß vom 24. 11. 1982

178 CDU im Rat am 19. 12. 1988

179 CDU im Rat am 27. 12. 1983

180 CDU im Rat am 17. 1. 1983

181 SPD im Rat am 17. 1. 1983

e) Fragen

Fragen an die Verwaltung werden ausschließlich von den Minderheitsfraktionen gestellt. Diese werden dann vom Verwaltungschef in der Ratssitzung auch beantwortet (oft nicht zur Zufriedenheit der Fragesteller). Die CDU hat natürlich auch Fragen zu den Haushaltsansätzen. Diese werden aber in den Fraktionssitzungen, zu denen der Verwaltungschef geladen wird, beantwortet. Der Unterschied zwischen den Fragen der Mehrheit und denen der Minderheit liegt also darin, daß erstere die Fragen intern klären, während die letzteren die Fragen öffentlich geklärt haben wollen. Mit dem Verfahren der ganztägigen Haushaltsplanberatungen (mitunter sogar 2 Tage) im Verwaltungsausschuß nehmen allerdings die Fragen in den Ratssitzungen ab.

"Jeder Haushalt macht mit seinen Inhalten deutliche Aussagen auch zu den politischen Zielsetzungen. Das trifft im besonderen zu für den Vermögenshaushalt und das Investitionsprogramm."¹⁸² Die Auseinandersetzung mit den Zahlen des Haushalts ist somit immer ein Ringen um die Durchsetzung politischer Ziele. "Mit der Vorgehensweise und mit den sich bis jetzt abzeichnenden Inhalten der Innenstadtsanierung sind wir nicht einverstanden und können daher auch den im Haushalt eingesetzten Summen als Ausdruck der Durchsetzung dieser Inhalte nicht zustimmen."¹⁸³ Da die Mehrheit in der Demokratie ihre Ziele durchsetzen kann, ist in den Augen der CDU der Haushalt Ausdruck ihrer Politik. "Die CDU-Fraktion sieht im vorliegenden Vermögenshaushalt die Kontinuität ihrer Politik und somit der positiven Weiterentwicklung der Stadt Cloppenburg als gewährleistet an."¹⁸⁴ Die CDU-Politik wird natürlich von den Grünen ganz anders beurteilt. "Wir Grünen werten den vorgelegten Nachtrag als Ausdruck einer konzeptionslosen und aktionistischen Politik der CDU und ihrer Verwaltung."¹⁸⁵ Die Minderheitsfraktionen betonen in ihren Haushaltsreden ihre Rolle als Opposition und machen ihre von der Mehrheit abweichenden eigenen Standpunkte deutlich. "Daher wollen wir uns darauf beschränken, einige Punkte herauszustellen, die uns besonders interessant erscheinen und wo wir anderer Meinung sind."¹⁸⁶ Überwiegend

182 CDU im Rat am 17. 1. 1983

183 Grüne im Rat am 18. 12. 1989

184 CDU im Rat am 17. 1. 1983

185 Grüne im Rat am 16. 11. 1987

186 Grüne im Rat am 17. 1. 1983

wird dann zu einzelnen Maßnahmen gesprochen, die entweder besonders begrüßt und unterstützt werden (v.a. von der CDU) oder die kritisch gesehen oder abgelehnt werden (bei SPD und Grünen). Die Haushaltsreden der UWG sind meist kurz und bündig. Sie enthalten einige kritische Anmerkungen und simple Lösungsvorschläge ("Die Sozialkosten steigen immer mehr. Hier muß Abhilfe geschaffen werden, z.B. durch Dauerarbeitsplätze ohne 35-Stunden-Woche."¹⁸⁷). Fast immer stimmt die UWG (in der ersten Periode die Galgenmoorfraction) dem Haushalt zu (vgl. Tab. 62): "Wir sind nicht nur Neinsager, sondern können auch ja sagen und stimmen deshalb dem Haushalt 1983 zu."¹⁸⁸

Im Gegensatz zu den Minderheitsfraktionen gibt es in den Haushaltsreden der CDU meist eine längere Einführung, die auf die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen eingeht (s.o.) und in der die Öffentlichkeit auch von den Haushaltsplanberatungen der Fraktion selbst erfährt. "Die CDU-Fraktion hat sich erstmals bereits am 22. November in einer ganztägigen Sitzung mit dem Haushaltsentwurf beschäftigt. Es wurde sorgfältig untersucht, wie der Haushaltsplan 1985 einerseits den unabwendbaren Erfordernissen gerecht wird, - andererseits aber einen optimalen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel gewährleistet. Sparsamkeit ist auch für den Haushalt 1985 erstes Gebot."¹⁸⁹ Jeder Haushalt (ob mit Nettoneuverschuldung oder nicht) wird in den CDU-Haushaltsreden als Sparhaushalt bezeichnet.

Neben dem Sparen ist das zweite Handlungsprinzip der CDU der Optimismus. "Mit diesem Optimismus (Verbesserung des Wirtschaftsklimas) gehen wir auch in die Beratungen des Haushalts 1988. Denn, wer gestalten will, muß Optimist sein. Pessimisten sind da keine guten Ratgeber. Vielleicht lernt die SPD aus diesen ihren Fehleinschätzungen (Gewerbesteueraufkommen) und findet sich bereit, sich den künftigen Haushaltsplanberatungen mit ein bißchen mehr Optimismus zuzuwenden."¹⁹⁰ Der Optimismus beflügelt die CDU in ihrem Handeln. "Ohne Wagnis, ohne Mut zum Risiko ist erfolgreiche Politik, auch Kommunalpolitik, nicht

187 UWG im Rat am 23. 2. 1987

188 Galgenmoorfraction im Rat am 17. 1. 1983

189 CDU im Rat am 14. 1. 1985

190 CDU im Rat am 16. 11. 1987

zu machen. Diese Erkenntnis sollte in künftiger Ratsarbeit nicht vergessen werden."¹⁹¹

Das dritte Leitmotiv ist die Verantwortung für die Zukunft. "Die CDU-Fraktion wird sich gerade aus der Verantwortung gegenüber der kommenden Generation heraus auch in Zukunft diesem Bereich (Schule) mit besonderer Aufmerksamkeit widmen."¹⁹² Das Verantwortungsbewußtsein gegenüber zukünftigen Generationen wird der CDU aber von der Opposition abgesprochen. "Die Mehrheitsfraktion im Rat betreibt seit Jahren eine Politik der unbekümmerten Verschuldung - eine Ausgabenpolitik zur Befriedigung der eigenen (Wähler)Klientel, eine Investitionspolitik, die nicht nur uns, sondern auch die nachfolgenden Generationen teuer zu stehen kommen wird."¹⁹³

Ein weiteres, ständig wiederkehrendes Motiv in den CDU-Haushaltsreden ist Dank und Lob sowohl an die Verwaltung als auch an die Bürger der Stadt.¹⁹⁴ "Dank an Stadtdirektor (...) und Verwaltung."¹⁹⁵ "Für den auch bei uns konsequent eingehaltenen Sparkurs sollte der Verwaltung und den Fachausschüssen Dank gesagt werden."¹⁹⁶ "Diese Tatsache nimmt die CDU-Fraktion zum Anlaß, allen Steuerzahlern der Stadt, insbesondere den Gewerbesteuerzahlern zu danken. Diese Steuereinnahme ist das Rückgrat des Haushalts."¹⁹⁷ "Richtige Umweltpolitik muß von allen Bürgern verstanden und mitgetragen werden. Und das geschieht in steigendem Maße - ein Kompliment an die Bürger unserer Stadt!!"¹⁹⁸ "Bei dieser Gelegenheit möchten wir die hier und bei vielen anderen Gelegenheiten im gesamten Gebiet der Stadt geleistete Eigenarbeit der Bürger lobend und anerkennend erwähnen. Sie können gewiß sein, daß wir jede in Eigenhilfe

191 CDU im Rat am 28. 10. 1991

192 CDU im Rat am 27. 1. 1986

193 Grüne im Rat am 17. 1. 1990

194 Kommentar des Bürgermeisters zum Manuskript: "Die demagogischen Äußerungen finden eine Unterstreichung in der Aufzählung der 'Danksagungen'. Soll der Dank lächerlich gemacht werden? Unsere Gesellschaft krankt an dem mangelnden Dank. Ohnehin ist das ehrenamtliche Wirken seltener geworden. Ich habe als Bürgermeister wiederholt allen Ratsmitgliedern für ihren Einsatz gedankt."

195 CDU im Rat am 14. 1. 1985

196 CDU im Rat am 27. 12. 1983

197 CDU im Rat am 27. 12. 1983

198 CDU im Rat am 18. 12. 1989

geleistete Arbeit weiterhin nach Möglichkeit unterstützen werden."¹⁹⁹ Von der SPD gibt es nur einmal ein Dankeschön: "Die Fraktion der SPD hat in langen Sitzungen den Haushalt 1990 beraten. Der übersichtliche Entwurf des Haushalts mit seinen umfangreichen Vorbemerkungen und die Erläuterungen der Verwaltung in den Sitzungen waren dabei sehr hilfreich. Dafür vorab unseren Dank."²⁰⁰ Die CDU verteilt nicht nur Komplimente an die Bürger der Stadt, sondern richtet auch Appelle an sie. "Bei dieser Gelegenheit appelliert die CDU-Fraktion an die Bürger, zum Jahresende ihre Lohnsteuerkarten dem hiesigen Finanzamt zu übergeben. Das kann - wie sich zeigt - für die Stadt nur von Vorteil sein und wird dem Bürger bei der Realisierung von Vorhaben in der Stadt wieder zugute kommen. Wir bitten die Presse, dies in ihren Berichten zu verdeutlichen."²⁰¹ Auch im Fach- und Verwaltungsausschuß war es der CDU ein Anliegen, Lob und Dank auszusprechen. "Ratsherr (CDU) schlug vor, dem Partnerschaftskomitee seitens des Kultur-, Jugend- und Sozialausschusses für die sparsame Haushaltsführung ein Lob auszusprechen."²⁰² "Der Stadtdirektor teilte mit, daß sich Herr (CDU-Beigeordneter) in einem Brief dafür bedankt habe, daß die Stadt Cloppenburg einen Zuschuß für (...) gewährt habe."²⁰³

In Zeiten des Kommunalwahlkampfes werden Haushaltsreden auch polemisch gespickt in der Hoffnung, daß die Presse das den Bürgern nahebringt. "Endlich!!! Versprochen zur Kommunalwahl 81, eingelöst zur Kommunalwahl 86 (Aufforstung des Pastorenbushes). Ein Beispiel für Umweltpolitik à la CDU."²⁰⁴ "Es soll offensichtlich versucht werden, die politische Negativbilanz der letzten Jahre durch opulente Wahlgeschenke (Familienpaß, Tennishalle, Erhöhung von Zuschüssen) aufzupolieren."²⁰⁵ In den Worten der SPD wird der Haushalt als Selbstbedienungsladen der CDU für Wahlgeschenke mißbraucht.

Allein die Minderheitsfraktionen thematisieren in ihren Reden die staatlichen Zuschüsse, die sogenannten "goldenen Zügel". "Uns behagt

199 CDU im Rat am 27. 12. 1983

200 SPD im Rat am 18. 12. 1989

201 CDU im Rat am 27. 10. 1986

202 Kultur-, Jugend- und Sozialausschuß vom 10. 10. 1990

203 Protokoll, Verwaltungsausschuß vom 31. 1. 1983

204 Grüne im Rat am 27. 10. 1986

205 SPD im Rat am 17. 12. 1990

sowieso nicht die Methode, mit einem Zuschuß zu winken, um eine Maßnahme durchzusetzen. Denn wofür gibt es Zuschüsse? O. Lafontaine: 'Was sinnvoll wäre, darf man sich nicht leisten, und was nicht sinnvoll ist, dafür gibt's Geld. Für Beton kriegt man von Bund und Ländern alles.' (Stern Nr. 29/1982).²⁰⁶ "Weiter stelle es eine Entmündigung der Kommunalpolitiker dar, wenn nur noch aufgrund von staatlichen Zuschüssen Maßnahmen projektiert werden könnten."²⁰⁷ Wenn es allerdings um Umweltbelange geht, werden von den Grünen nicht nur die goldenen Zügel akzeptiert, sondern es wird sogar noch ein gewisser "Druck von oben" gutgeheißen, da die Politiker vor Ort sich angeblich in dieser Sache zu langsam bewegen. "Positiv finden wir es auch, daß der Druck von den übergeordneten Stellen immer größer wird, was die Abwasserbeseitigung betrifft."²⁰⁸

Das angespannte Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung kommt auch in den Haushaltsreden zur Sprache. Obwohl die CDU ihr gutes Verhältnis zur Verwaltung (Dank, Lob) immer wieder betont, zeigt die folgende Formulierung doch, daß es auch zwischen CDU und Verwaltung Konflikte gab: "Wir bestehen darauf, daß die Verwendung der Mittel - je nachdem, wofür sie vorgesehen sind - erst nach vorheriger Beratung im Fachausschuß und Verwaltungsausschuß erfolgt."²⁰⁹ Die SPD kann da schon ungenierter Roß und Reiter nennen. "Jeder Haushalt ist Ausdruck der Politik der Mehrheitsfraktion und des von ihr getragenen Stadtdirektors. Ein Merkmal der Politik des Stadtdirektors ist es, zu oft an den zuständigen Gremien vorbei zu handeln und sich so einer notwendigen Kontrolle durch den Rat zu entziehen. Merkmal der Politik der Mehrheitsfraktion ist es, nichts zu unternehmen, diesen Zustand zu ändern, obwohl sie dazu in der Lage ist."²¹⁰ Wie schon die Mißbilligungsanträge gegen den Stadtdirektor zeigten, ist dieser (Nr. 2) der Hauptgegner der SPD, der die CDU in seinem Schlepptau hinterherzieht. Auch in den Haushaltsreden wird diese so gesehene Bevormundung durch den Stadtdirektor thematisiert. "Niemals haben die zuständigen Gremien dieses Rates bislang darüber beraten, ob die möglicherweise einlaufenden Strukturhilfe-Gelder ausgerechnet für den

206 Grüne im Rat am 16. 7. 1984

207 SPD im Rat am 27. 2. 1990

208 Grüne im Rat am 27. 12. 1983

209 CDU im Rat am 10. 12. 1984

210 SPD im Rat am 19. 12. 1988

Umbau des Hallenbades verwendet werden sollen. Die Entscheidung darüber fällt die Verwaltung anscheinend in eigener Verantwortung, und die CDU nickt dazu. Daß Sie bereit sind, Ihre Pflicht als gewählte Vertreter der Bürger so nachlässig wahrzunehmen, meine Dame, meine Herren von der CDU-Fraktion, dies bezeichne ich als einen Skandal. Ferner bezeichne ich es als einen Skandal, daß Sie in treuer Gefolgschaft zu Ihrem Stadtdirektor sogar bereit sind, daß man sich in Cloppenburg nicht an die gefaßten Ratsbeschlüsse hält. (...) Meiner Ansicht nach werden hier demokratische Prinzipien mit Füßen getreten, und zwar mit Billigung der CDU-Fraktion. Dies halte ich für einen Skandal."²¹¹Die CDU verteidigt ihren Stadtdirektor und greift ihrerseits die SPD und die Grünen an: "Auf der politischen Ebene bleibt dies ein unrühmliches Kapitel für SPD und Grüne. Ihre in der Vergangenheit geäußerte lautstarke Kritik (besser: vorlaute Kritik), die ihren Gipfel fand in der total überzogenen Form eines Mißbilligungsantrages gegen den Stadtdirektor, ist längst entlarvt und zerplatzt wie eine Seifenblase."²¹²

Die Angriffe auf die CDU von SPD und Grünen gehen weit über eine sachliche Auseinandersetzung mit den Haushaltsansätzen hinaus. "Das Prinzip 'Augen zu und durch, koste es was es wolle' scheint bei Ihnen Methode zu werden, wenn man sich einmal die Kostenentwicklung der Stadthalle ansieht."²¹³ "Den kirchlichen Trägern geben Sie gern und reichlich, die freien Träger halten Sie kurz. Ich nenne das christdemokratischen Mief."²¹⁴ Die Angriffe prallen bei der CDU ab (getreu dem Motto: Was stört es eine deutsche Eiche ...). Gelegentlich läßt sich ein CDU-Ratsmitglied durch die Provokationen der Opposition zu einer Erwiderung hinreißen. "Abschließend wies Ratsherr (CDU) darauf hin, daß festgestellt werden müsse, daß mit den getätigten Investitionen Positives für die Stadt geleistet worden sei. Es bestehe daher kein Grund für die ständige Kritik der Oppositionsfraktionen."²¹⁵

Zu den Haushaltsreden der Grünen gibt es noch drei Anmerkungen: 1. Wegen der fehlenden Vertreterregelung sind die Grünen in einigen Fachausschüssen nicht beteiligt gewesen, denn sie haben jeweils nur ein Mitglied

211 SPD im Rat am 24. 4. 1989

212 CDU im Rat am 25. 1. 1988

213 SPD im Rat am 2. 7. 1990

214 Grüne im Rat am 25. 1. 1988

215 Ratssitzung am 1. 7. 91 (Protokoll)

im Fachausschuß, das an dem Termin der Sitzung verhindert war. "Wir empfinden Ihre Verweigerung einer Vertreterregelung für die Fachausschüsse als Behinderung unserer Mitwirkungsmöglichkeiten - hier der Haushaltsberatungen - und kritisieren dieses hier nochmals nachdrücklich."²¹⁶ 2. Als einzige Fraktion üben die Grünen Selbstkritik. "Wie konnten wir noch vor Jahresfrist so naiv und blauäugig sein, den Beteuerungen der Verwaltung Glauben zu schenken. An dieser Stelle hätte das Forum nie gebaut werden dürfen! Wir haben wohl geschlafen."²¹⁷ 3. Bei den Haushalten 88 und 89 wird die Ablehnung auch damit begründet, daß Maßnahmen im Haushalt fehlen. "Ich habe eine Reihe kleinerer und größerer Punkte benannt, die der Grünen-Fraktion eine Zustimmung zum Haushalt 1988 unmöglich machen. Darüber hinaus haben wir aber auch zu bewerten, was sich alles nicht im Haushalt findet: keine Mittel für Diesem Haushalt fehlen die grünen - meinetwegen auch die rotgrünen - Tupfer."²¹⁸ Auch der Haushalt 90 wird von den Grünen als "Haushalt der falschen Prioritäten"²¹⁹ bezeichnet.

Bezüge zum Kommunalwahlprogramm gibt es v.a. bei der CDU. In den Reden zum Haushalt 85, 87, 88 und 89 wird das Kommunalwahlprogramm erwähnt. In der ersten Periode geht es um die Förderung der Familie als Verpflichtung für die Stadt. "Das haben wir in den Wahlaussagen zur letzten Kommunalwahl deutlich herausgestellt, und dies soll 1985 verstärkt realisiert werden."²²⁰ 1987 geht es um die Dorferneuerung. "Ich darf in diesem Zusammenhang an unser Wahlprogramm erinnern und kann heute an diesem weiteren Punkt nachweisen, daß wir Wahlaussagen auch tatsächlich realisieren."²²¹ Die beiden letzten Bezüge zum Programm sind eher pauschal. "Bei den Haushaltsplanberatungen der CDU-Fraktion wurden die Ergebnisse des Jahres 1987 kritisch reflektiert und die Zielsetzung für 1988 auf die CDU-Wahlaussagen zur Kommunalwahl im Oktober 1986 abgestimmt und ausgerichtet. Es ist und bleibt Ziel unserer Politik, die Kontinuität der positiven Weiterentwicklung unserer Stadt zu

216 Grüne im Rat am 19. 12. 1988

217 Grüne im Rat am 18. 12. 1989

218 Grüne im Rat am 25. 1. 1988

219 Grüne im Rat am 18. 12. 1989

220 CDU im Rat am 14. 1. 1985

221 CDU im Rat am 23. 2. 1987

gewährleisten."²²² "Die CDU Cloppenburg hat in ihrer Broschüre zur Kommunalwahl 1986 die Zielsetzung für diese Legislaturperiode aufgelistet und im Sommer 1989 in einer Halbzeitbilanz verdeutlicht, daß bereits ein Großteil geschafft ist. Was es noch durchzuführen gilt und wie dies in 1990 kontinuierlich realisiert werden soll, möchte ich an einigen Schwerpunktbereichen verdeutlichen."²²³

Für die UWG ist in den Haushaltsreden 87, 88 und 89 die Gewerbesteuer ein Thema. Wie in ihrem Programm fordern sie: "Wir sind für eine Streichung oder Senkung der Gewerbesteuer."²²⁴ "Gewerbesteuerensenkungen wäre ein besseres Mittel (im Vergleich zu ABM), um Arbeitsplätze zu schaffen."²²⁵ Und in der Haushaltsrede 89 wird die Gewerbesteuer als ungerechte Steuer bezeichnet.²²⁶

Abschließend läßt sich sagen, daß die Haushaltsreden ein Spiegelbild sowohl der personellen als auch der inhaltlichen Konflikte wiedergeben. Allerdings ist das nur insoweit möglich, wie die Gemeinde noch tatsächliche finanzielle Handlungsspielräume hat. "Müssen die Gemeinden jedoch weiter sparen, geht es an die Wurzel kommunaler Selbstverwaltung. Müssen weiter freiwillige Leistungen abgebaut werden, gehen wir an das Aufgabenfeld der Gemeinden. Stellen wir dieses Aufgabenfeld in Frage, können wir die Räte abschaffen und die Selbstverwaltung dem Hauptverwaltungsbeamten übertragen."²²⁷ Diese Feststellung der SPD in ihrer Haushaltsrede 84 wird durch den in den letzten 10 Jahren immer enger werdenden Finanzspielraum der Gemeinden noch akuter werden. Heute werden überall die freiwilligen Leistungen gekürzt oder ganz gestrichen. Wenn die Entwicklung so weitergeht, wird die SPD-Fraktion in ihrer Prognose recht bekommen, und wir werden keine lebendigen Haushaltsreden mehr erleben. Immerhin gehört der Schlagabtausch in den Haushaltsreden zu den Wesensmerkmalen einer Demokratie. Außerdem haben die Polemiken in den Haushaltsreden auch einen gewissen Unterhaltungswert.

222 CDU im Rat am 25. 1. 1988

223 CDU im Rat am 18. 11. 1989

224 UWG im Rat am 16. 11. 1987

225 UWG im Rat am 25. 1. 1988

226 UWG im Rat am 19. 12. 1988

227 SPD im Rat am 27. 12. 1983

5.2.2 Anträge der Fraktionen zum Haushalt

Alle Haushaltsdebatten sind sprachlich verklausulierte und ritualisierte Verteilungskämpfe. Die Anträge der einzelnen Fraktionen zum Haushalt sollen die Konfliktlinien zwischen den Fraktionen deutlich machen. Die unterschiedlichen Anträge konkretisieren die Vorstellungen der einzelnen Fraktionen. Die einzelnen Anträge werden aufgelistet und ihr Abstimmungsergebnis dokumentiert. Wenn die Anzahl der hier aufgeführten Anträge nicht mit der Anzahl der Anträge aus Tabelle 62 übereinstimmt, so liegt das daran, daß im Laufe der Debatte Anträge wieder zurückgenommen werden oder daß Anträge zwar als solche in der Haushaltsrede formuliert, dann aber nicht abgestimmt wurden. Umgekehrt konnten auch Anträge aus der Debatte heraus gestellt werden, die in der Haushaltsrede nicht genannt wurden.

Tabelle 63: Anträge der Fraktionen zum Haushalt				
Fraktion	Inhalt	Ja	Nein	Enth.
1982				
SPD	Sperrvermerk f. Zuschuß Caritas Sozialst.	27	6	-
SPD	Zuschüsse an Jugendgruppen	5	26	-
SPD	Kürzung Zuschuß für Sportverein	7	23	1
SPD/Grüne/Galgenmoor/FDP	Mittel f. Jugendzentrum	12	19	-
SPD	Höchstbetrag von Kassenkrediten reduzieren	11	20	-
CDU	Ausschreibung einer Stelle	20	10	1
CDU	2 neue Dienstanfängerstellen	30	-	1
CDU	Prüfung für möglichen Schulkindergarten	31	-	-
1983				
CDU	Zuschuß für Ortschaften	34	-	-
SPD	Streichung Zuschuß für Turnhalle	5	29	-
SPD/Grüne	Wasser für Obdachlosenunterkunft	12	22	-
SPD	Streichung von Zuschüssen für Sport	5	29	-
SPD	3 neue Bürohilfenstellen	5	27	2
Grüne	Mittel für Jugendzentrum	9	23	2
Grüne	Gedenktafel für ehem. jüd. Synagoge		Spenden	
Galgenmoor	Erhöhung für Sanierung Galgenmoor	6	26	2
1984				
CDU	Verschiebung eines Haushaltsansatzes	33	-	-
SPD	Streichung Mittel für Radweg Vahren/Stapelfeld	6	27	-
SPD/Grüne	Sanierung Obdachlosenunterkünfte	12	21	-
Grüne	Kürzung zugunsten Obdachlosenunterkünfte	4	29	-
Grüne	Kürzung Sanierung Ampelanlage	4	29	-
Grüne	Sicherung Fußgängerüberweg Pingel Anton	8	22	3
Grüne	Herausnahme Lankumer Ring	4	26	5
1985				
CDU	Annahme des Verwaltungshaushaltes	21	11	-
Grüne	Förderung ÖPNV	11	21	-
Grüne	Kriterien f. Mittelvergabe f. Familien	11	21	-

Grüne	Sicherung Fußgängerüberweg Pingel Anton	11	21	-
Grüne	Abwassermengenmeßanlage für 1985	11	21	-
Grüne	Sanierung Obdachlosenunterkünfte	11	21	-
Grüne	Unterstützung von COLEGIO	4	28	-
CDU	Mittel für Dienstwagen erst 1986	32	-	-
Fraktion				
1986	Inhalt	Ja	Nein	Enth.
1987				
Grüne	Kostenreduzierung Volkszählung	2	29	-
Grüne	Umschichtung Obdachlosenunterk. - Mieten	8	23	-
Grüne	Zuschüsse für Jugendhilfe e.V.	8	23	-
Grüne	Abwassermengenmeßanlagen (erst Verm. Haushalt abgest.)			
1988				
SPD	Mittel für Generalverkehrsplan	6	28	-
SPD/Grüne	mehr Mittel für Verein Jugendhilfe e.V.	9	25	-
SPD/Grüne	Sozialarbeiter für Jugendhilfe e.V.	9	25	-
SPD	Zuschuß für Anonyme Alkoholiker	9	25	-
SPD	Zuschuß für Kreuzbund	9	23	1
SPD	Zuschuß für Straffälligenhilfe	9	24	1
SPD/Grüne	Mittel f. Pausenhof Wallschule einsetzen	9	25	-
SPD	Streichung Zuschuß für Pistolenstand	9	23	-
SPD	Streichung des 6. Tennisplatzes	6	27	1
SPD	Streichung Zuschuß für Pfarrheim	6	28	-
Grüne	Kürzung für Forum	9	25	-
1989				
Grüne	Abwassermengenmeßanlagen einsetzen	8	24	2
Grüne	Planungskosten Umbau Hallenbad	8	26	-
Grüne	Kosten für Forum einsetzen	3	26	5
Grüne	mehr Mittel für Jugendhilfe e.V.	8	26	-
UWG	Geld für Ortschaften	4	29	1
Grüne	Abwassermengenmeßanlagen einsetzen (Nachtrag)	6	24	1
Grüne	Sozialarbeiter für Jugendhilfe e.V.	6	25	-
SPD/Grüne	SWK-Anschluß Emsstr. für 1990	5	24	2
1990				
SPD	Raum für Obdachlose schaffen	10	24	-
SPD	Raum für Obdachlose bis 1990	10	24	-
SPD	Abriß Unterkunft Emsstr. (f. Obdachlose)	10	24	-
SPD	Renovierung Obdachlosenunterkünfte	8	26	-
Grüne	Sozialarbeiter für Jugendhilfe e.V.	10	24	-
Grüne	keine Solarien im Bad (wg. Gesundheit)	8	26	-
Grüne	Abriß Emsstr. zugunsten anderer Unterker. (Nachtrag)	8	26	-
Grüne	mehr Mittel für Jugendhilfe e.V. (Nachtrag)	10	24	-
Grüne/CDU	Zuschuß f. Betreuung Obdachloser	34	-	-
Grüne	Abwassermengenmeßanlagen einsetzen	8	26	-
Grüne	Anschluß SWK Emsstr.	8	22	4
CDU	Sozialarbeiter für Sozialamt	30	4	-
SPD	Stop Sanierung u. Umbau Hallenbad	11	22	-
SPD	Verschiebung Planung Rathaus	11	22	-
SPD/Grüne	Keine Planungskosten Kläranlage f. 1990	11	22	-

Fraktion	Inhalt	Ja	Nein	Enth.
1991				
SPD	Limitierung Zuschuß für Bildungswerk	11	22	-
SPD	Streichung Mittel für Familienpaß (unklar)	6	24	1
SPD/Grüne	Streichung Zuschuß für Tennishalle	10	22	1
SPD	Streichung Mittel f. Sauna und Solarien	9	23	1
Grüne	Stop Umbau Hallenbad	9	25	-
Grüne	höhere Standgelder für City Fest	11	22	-
Grüne	mehr Mittel f. Öffentlichkeitsarbeit Umwelt	9	23	1
Grüne	Abriß Emsstr. (Obdachlosenunterkunft)	11	22	-
CDU	Maßnahmen zur Schulwegsicherung	33	-	-
SPD	Streichung Mittel für Sauna im Hallenbad (Nachtr.)	10	23	-

Durch Anträge wollen die Fraktionen den Wählern beweisen, "daß sie aktiv sind und nicht am Gängelband der Verwaltung hängen".²²⁸ Das Wahrnehmen der Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung wird in den Anträgen deutlich, bei denen nicht inhaltlich, sondern formal argumentiert wird. Beispiel: Streichung Planungskosten für Erweiterung der Kläranlage, Herausnahme Lankumer Ring, Streichung Mittel für Radweg, Sperrvermerk für Zuschuß Caritas Sozialstation. Die Antragsteller unterstützen jeweils diese Maßnahmen, sie plädieren aber für eine andere Positionierung im Haushalt. "Es ist zwar richtig, daß diese Maßnahme 1983 zugunsten der Ladestr. verschoben wurde. Doch sollte man den Bau dieses Radweges erst dann beginnen, wenn dafür FAG-Mittel zu erwarten sind. Da die FAG-Mittel in 84 vorrangig für den Ausbau des Ostringes benötigt werden, besteht für den Radweg keine Chance, zusätzlich Zuschüsse zu erhalten. Ja, es besteht sogar die Gefahr, daß anstatt des erwarteten Zuschusses für den Ostring in Höhe von 230.000 DM nur ein geringerer Zuschuß gezahlt wird. Hier wird Kosmetik getrieben, die wir Sozialdemokraten nicht mitverantworten wollen. Wir stellen daher den Antrag: Die Position Radweg Vahren/Stapelfeld wird gestrichen."²²⁹ Wie in Tabelle 63 zu sehen ist, scheiterte die SPD mit ihrem Antrag. War ihre Einschätzung richtig und ihr Antrag berechtigt? Auskunft darüber geben uns die Haushaltspläne der folgenden Jahre. Schon im 1. Nachtragshaushalt 84 wurde die Maßnahme Radweg Vahren/Stapelfeld durch die Verwaltung aus dem Haushalt herausgenommen, so daß die Haushaltsposition jetzt mit 0 DM auftaucht. Im Haushalt 85 wird sie zunächst wieder mit 0 DM veranschlagt, um im Nachtrag dann wieder eingesetzt zu werden. Im Haushalt 86 erscheint noch

228 Derlien 1976, S. 26

229 SPD im Rat am 27. 12. 1983

einmal eine Einnahmeposition mit der Anmerkung "Restzahlung gemäß Zuwendungsbescheid vom 18.3.1985 (siehe auch 1. Nachtragshaushalt 85)".²³⁰

Es gibt auch den umgekehrten Fall: Eine Fraktion lehnt eine Maßnahme ab, beantragt aber trotzdem, diese in den Haushalt aufzunehmen. "Eines der Großvorhaben der Verwaltung und der CDU ist der geplante Umbau des Hallenbades in ein Freizeitbad. Wir lehnen das ab. Wir finden allerdings in höchstem Maße sonderbar, daß die bereits beschlossenen weiteren 80.000 DM Planungskosten im Haushalt nicht auftauchen. Zumindest dieser Betrag ist - und wir beantragen dieses hiermit - im UA 5 aufzunehmen. Die Nichtaufnahme der Planungskosten gibt unserer Ansicht nach ein verzerrtes Bild der Haushaltssituation."²³¹ Auch dieser abgelehnte Antrag der Grünen wurde im folgenden Nachtrag auf Initiative der Verwaltung umgesetzt. "Ich hatte am 19. 12. des vergangenen Jahres im Zuge der Beratungen des Haushalts '89 unsere Ablehnung u.a. damit begründet, daß zwei städtische Großprojekte, nämlich der Umbau des Hallenfreibades und der Forum-Bau an keiner Stelle des Haushalts auftauchten. Ich hatte den Haushalt '89 seinerzeit aus diesem Grunde als 'unehrlichen Haushalt' bezeichnet. Insofern sind wir heute zufriedengestellt, als nämlich der vorgelegte Nachtrag beide Maßnahmen ausweist. Mehr noch: die beiden genannten Maßnahmen begründen diesen Nachtrag. Warum nicht gleich so! Die Argumentation der Verwaltung, man habe im Dezember '88 noch nicht absehen können, was '89 kassenwirksam werde, haben wir schon damals nicht verstanden."²³²

"In den Etatreden der Fraktionsvorsitzenden gab es eine ganze Reihe von Übereinstimmungen bei der Beurteilung des Haushalts, aber auch recht unterschiedliche Auffassungen über die Notwendigkeit von Investitionen. Das führte dazu, daß eine Reihe von Anfragen und Anträgen gestellt wurden."²³³ Die überwiegende Zahl der Anträge ist daher inhaltlich begründet, um andere Ausgabenprioritäten zu dokumentieren und um das Ausgabeverhalten der Mehrheit zu kritisieren, aber auch um damit die Ablehnung des Haushalts zu rechtfertigen. So wird die Annahme der Anträge dann zur Bedingung dafür gemacht, dem Gesamthaushalt zuzustimmen. "Beigeord-

230 Vermögenshaushalt 1986, Seite 141

231 Grüne im Rat am 19. 12. 1988

232 Grüne im Rat am 24. 4. 1989

233 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 1. 1983

neter (SPD) machte die Zustimmung zum Nachtrag von der Zustimmung zu folgenden Anträgen abhängig."²³⁴ Obwohl die Anträge der Opposition nie angenommen wurden, erwartete man trotzdem die Darstellung von Alternativen bei Ablehnung des Haushalts. Als zum Nachtrag 82 die Opposition den Haushalt ohne die Präsentation eigener Anträge ablehnte, sprach "der Stadtdirektor sein Befremden über die fehlende Mitarbeit der einzelnen Fraktionen aus, die den Nachtragshaushaltsplan ohne jeden Alternativvorschlag ablehnen."²³⁵

Die Änderungsanträge der SPD zum Haushalt 88, in denen dreimal die Streichung von Zuschüssen (für Pistolenstand, Tennisplatz, Pfarrheim) beantragt wurde²³⁶, wurden nicht mit der Ablehnung der Maßnahmen begründet, sondern damit, daß durch die Streichung der nicht in dem Jahr notwendigen Maßnahmen die Mittel für einen anderen Antrag der SPD (Pausenhof Wallschule) bereitgestellt werden könnten.

Das Abstimmungsverhalten bei den einzelnen Anträgen macht die Haltung der einzelnen Fraktionen zu bestimmten Maßnahmen deutlich. Dazu ist es natürlich notwendig, daß die Änderungsanträge vor dem Gesamtbeschluß abgestimmt werden. 1987 wurde z.B. über den Vermögenshaushalt zuerst abgestimmt. "Mit diesem Beschluß erübrigte sich eine Abstimmung über den Antrag der Fraktion Die Grünen."²³⁷

Aus den Abstimmungsergebnissen (Tabelle 63) geht hervor, daß die Fraktionen nicht immer geschlossen abgestimmt haben. Einschränkend muß allerdings gesagt werden, daß in jeder Ratssitzung Ratsmitglieder gefehlt haben, so daß die Abweichungen der Zahlen von der Fraktionsstärke oft eine einfache Erklärung haben. Interessant ist dann der Vergleich der Abstimmungsergebnisse innerhalb einer Ratssitzung. Eine weitere Abweichung der Zahlen von der Fraktionsstärke kann einfach darin begründet sein, daß während der Abstimmung jemand den Raum verläßt (mitunter ein Mittel, sich einer peinlichen Abstimmung zu entziehen). Ein dritter Grund ist die Befangenheit einzelner Ratsmitglieder, die dann an der Abstimmung nicht teilnehmen dürfen. So waren z.B. bei der Abstimmung über den Pistolenstand (Bürgerschützenverein) der Bürgermeister, sein Stellvertreter und der Stadtdirektor (stimmt allerdings nicht mit ab)

234 Protokoll, Rat vom 2. 7. 1990

235 Protokoll, Rat vom 2. 11. 1982

236 SPD im Rat am 25. 1. 1988

237 Protokoll, Rat vom 16. 11. 1987

befangen. Trotz dieser Einschränkungen beim Zahlenvergleich lassen sich in allen Fraktionen Abweichungen von der Fraktionsdisziplin feststellen. Diese Stimmen finden sich überwiegend bei den Enthaltungen.

Auffallend ist, daß im Kommunalwahljahr 86 keine Anträge gestellt wurden (ja sogar Zustimmung von den Grünen und Teilen der SPD), während für den Haushalt 91 viele Anträge vorlagen. Die äußeren Bedingungen bei den Haushaltsplanberatungen waren fast identisch. CDU und SPD hatten die gleichen Fraktionssprecher, bei den Grünen wechselte die Fraktionsführung im Februar 86. Die Beratungstermine waren auch nicht sehr unterschiedlich (Jan. 86 und Dez. 90 = etwa der gleiche Abstand zum Wahltermin). Der einzige nennenswerte Unterschied war der Wechsel des Stadtdirektors. Daraus kann gefolgert werden, daß die Anträge nicht aus Publicitygründen gestellt wurden, sondern aus einer sachlichen Auseinandersetzung mit dem Haushalt. Wenn sich ernsthaft keine Alternativen zum Haushalt stellten, wurden eben auch keine Anträge gestellt, d.h. die Anträge bieten auch immer plausible Alternativen. Die Lokalpresse sieht das ähnlich: "Das ganze Spektrum der Kommunalarbeit umfaßten die Anträge und Anfragen zum Haushalt 83 in der letzten Sitzung des Cloppenburger Rates. Dabei wurde deutlich, daß die einzelnen Fraktionen - von Ausnahmen abgesehen - sich mit der Situation 83 in Cloppenburg sehr eingehend befaßt haben."²³⁸ Neben den kurzfristig umsetzbaren Alternativvorschlägen der Fraktionen in den Änderungsanträgen entwickelten die Minderheitsfraktionen in ihren Haushaltsreden auch langfristige Alternativen, für die man keinen Antrag stellen wollte oder konnte. "Ich habe im Planungsausschuß das Thema Innenstadt wiederholt angesprochen. Bei einigen CDU-Ausschußmitgliedern fand ich offene Ohren, die Mehrzahl aber war erschrocken, nun auf einmal selbst Planungsvorgaben machen zu sollen. Das aber genau wäre unsere Aufgabe im Planungsausschuß, ansonsten würde sich die Politik verabschieden." In dieser Haushaltsrede der SPD werden dann Vorschläge für eine Marktplatzgestaltung gemacht. "Und hier sind nicht Planungskosten von mehreren 100.000 DM gefragt, sondern Entwicklung eigener Ideen, Bau von Alternativmodellen und die Einbindung von Werk- und Kunstgruppen Cloppenburger Schulen. Eine Ideenbörse für alle Cloppenburger Bürger muß entstehen. Weder in der Planungsausschußmehrheit noch bei den

238 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 1. 1983

vorliegenden Haushaltszahlen kommt dieser Ansatz von Politik zum Vorschein. Nicht mehr Geld ist gefragt, sondern mehr Phantasie."²³⁹

In der ersten Periode wurden 36 Anträge gestellt und abgestimmt, in der 2. Periode 54.

Haushalte	total	%	CDU		SPD		Grüne		Galgm / UWG		FDP	
			7	19,4	11	30,5	15	41,6	2	5,5	1	2,7
1982-1986	36	100	7	19,4	11	30,5	15	41,6	2	5,5	1	2,7
1987-1991	54	100	3	5,5	23	42,6	27	50	1	1,8	--	--

Aus der Tabelle 64 lassen sich folgende Entwicklungen ablesen: Die Abnahme des CDU-Anteils von 19,4% auf 5,5% zeigt, daß die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen CDU-Fraktion und Verwaltung in der 2. Periode besser war als in der ersten. Tatsächlich gab es ja zwischen der CDU-Fraktionsspitze und dem Stadtdirektor Nr. 1 Spannungen. Mit Dienstantritt des Stadtdirektors Nr. 2 (Nachtragshaushalt 84) nahmen auch die Anträge der CDU ab. Der Antrag der CDU zum Haushalt 85 auf Annahme des Verwaltungshaushalts fällt aus dem Rahmen, da dieser Antrag nie von einer Fraktion gestellt wurde. Er kann hier als besonderer Vertrauensbeweis gegenüber dem neuen Stadtdirektor bewertet werden.

Die Grünen nahmen bei der Anzahl der Anträge in beiden Perioden die Spitzenstellung ein. Da die Grünen sich vorwiegend als Opposition verstanden, fühlten sie sich auch zur Verfechtung von Alternativen berufen und befähigt. Das forderte natürlich die SPD heraus, die in ihrer angestammten Oppositionsrolle rührige Konkurrenz bekam. Im gleichen Maße wie die Grünen steigerten sie ihren Anteil an den Anträgen, während die UWG (vormals Galgenmoorfraktion) in die Bedeutungslosigkeit zurückfiel. Die FDP war in der 2. Periode nicht mehr vertreten.

Wenn aus der Tabelle 63 zu lesen ist, daß einige Anträge von mehreren Fraktionen (zumeist SPD und Grüne) gestellt wurden, so heißt das nicht, daß diese Anträge gemeinsam gestellt oder abgesprochen waren. Jede Fraktion stellte "ihre" Anträge; wenn sie mit denen anderer Fraktionen identisch waren, so war dies Zufall. Sie wurden dann allerdings aus Zeitgründen zusammen abgestimmt.

239 SPD im Rat am 25. 1. 1988

5.2.3 Entwicklung der Verteilungskonflikte

Schaut man sich die Inhalte der Änderungsanträge an, so ergeben sich drei Schwerpunkte: Obdachlosenunterkünfte, Jugendhilfe und Umweltschutz.

Anträge zu den Obdachlosenunterkünften (Wasseranschluß, Sanierung, Schließung, Abriß) wurden von SPD und Grünen vom Haushalt 83 bis zum Haushalt 90 fast jedes Jahr gestellt. "Auffallen mag, daß wir in diesem Jahr nicht eine Ausgabensumme zur Renovierung der Obdachlosenunterkünfte an der Sevelter Straße fordern. Inzwischen sind wir zu der Überzeugung gekommen, daß es in Cloppenburg genügend ungenutzten Wohnraum gibt, so daß bei Bedarf darauf zurückgegriffen werden kann. Dadurch wird es möglich, daß die Obdachlosenunterkunft mit ihrer unrühmlichen Vergangenheit aus der NS-Zeit nicht mehr neu belegt zu werden braucht. Vielleicht beantragen wir im nächsten Jahr die Kosten für einen Abriß."²⁴⁰ Mit schöner Regelmäßigkeit wurden die Anträge abgelehnt, selbst der Antrag: "Wir beantragen, die noch verbleibenden Häuser so zu renovieren, daß sie zu menschlichen Unterkünften werden",²⁴¹ fand bei der christlichen Partei keine Mehrheit. Auch wenn bei den Haushaltsplanberatungen viele Anträge abgelehnt wurden, wurde dann doch später ein Teil der Anliegen der Minderheitsfraktionen verwirklicht. So gibt es z.B. einen Wasseranschluß und eine Renovierung der Unterkünfte. Die Unterkunft an der Emsstraße, die geschlossen und abgerissen werden sollte, steht allerdings immer noch.

Die Anträge auf Zuschüsse für den Verein Jugendhilfe e.V., der sich der offenen Jugendarbeit verschrieben hat, und die Anträge zu einem Jugendzentrum machen die unterschiedliche Haltung von Mehrheit und Minderheit zu Fragen der kommunalen Jugendpolitik deutlich. Inhaltlich wird in einem gesonderten Abschnitt noch darauf eingegangen werden. Wenn z.B. ein Jugendzentrum wegen der angespannten Haushaltslage abgelehnt wird²⁴², so ist das vermutlich ein vorgeschobenes Argument, denn was politisch gewollt wird, wird auch finanziert, wie umgekehrt nur das finanziert wird, was politisch gewollt ist. Die Veränderung eines Beschlußvorschlages der Verwaltung macht das beispielhaft deutlich. In der Vorlage schlägt die Verwaltung vor: "Wegen der angespannten Haushaltslage wird eine überplanmäßige Ausgabe für den Grunderwerb

240 Grüne im Rat am 27. 1. 1986

241 SPD im Rat am 18. 12. 1989

242 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 11. 2. 1982

eines möglichen großen Spielplatzes ... nicht empfohlen, da auch z.Zt. ein Deckungsvorschlag nicht unterbreitet werden kann." Die Fachausschußmitglieder wollten aber den großen Spielplatz, und daher beschlossen sie: "Trotz der angespannten Haushaltslage empfiehlt der Kultur-, Jugend- und Sportausschuß den Ankauf des unbebauten Grundstücks ... zwecks Einrichtung eines großen Spielplatzes. Der Erwerb soll durch eine überplanmäßige Ausgabe finanziert werden."²⁴³

Die Geschichte der Verankerung der Abwassermengenmeßanlagen im Haushalt ist auch eher eine Frage des politischen Willens als eine Frage der Finanzierung. Durch eine entsprechende Satzung ist die Finanzierung der Geräte durch die Verursacher (Betriebe) sichergestellt. Die Abwassermengenmeßanlagen erscheinen also im Haushalt in der Einnahme- und in der Ausgabebeziehung mit der gleichen Summe. Es ist mithin die Umsetzung von Maßnahmen zum Umweltschutz, die der Rat durch seine Satzung selbst beschlossen hat. Durch die Umsetzung werden die Betriebe finanziell belastet (Verursacherprinzip), wovon die Ratsmehrheit jedoch regelmäßig zurückschreckte. "Es ist verdächtig, daß nunmehr die Positionen sowohl in der Ausgabe als auch in der Einnahme mit Null im Haushaltsentwurf stehen, denn die Stadt könnte diese Kosten ja abwälzen auf die Firmen."²⁴⁴ So gibt es zwar die Haushaltsposition Abwassermengenmeßanlagen, sie wird aber mehrmals wieder im Nachtrag auf Null gesetzt. Dazu der Vertreter der Grünen: "Ich habe heute an anderer Stelle bereits auf unsere Forderung nach Installation von Abwassermengenmeßanlagen bei den Starkverschmutzern hingewiesen. Wir haben es x-mal gesagt, und wir sagen es heute wieder: Diese Anlagen sind die einzige 'saubere' Methode, Manipulationen und Mißbräuche unserer Satzung weitgehend auszuschließen. Jeder Fachmann und jede Fachfrau bestätigt Ihnen das. Unsere Forderung nach diesen Dingen hat übrigens mittlerweile eine traurige Geschichte: 1985 wurden sie erstmals angekündigt. (...) Als Konsequenz aus dieser Ankündigung werden 120.000 DM für ABW-Mengenmeßanlagen im Haushalt 86 bereitgestellt. Im Nachtrag 86 fliegen die 120.000 DM allerdings schon wieder raus. Dafür stehen sie aber im Haushalt 87 wieder drin. Allerdings nur bis zum Herbst, denn im Nachtrag 87 fliegen sie wieder raus. Macht aber nix, denn im Haushalt 88 sind die 120.000 DM wieder da. Und im Nachtrag 88? Hier fällt der Verwaltung eine raffinierte Variante ein: Sie läßt die 120.000 DM

243 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß am 3. 7. 1990

244 Grüne im Rat am 18. 12. 1989

drin! Schmeißt sie dafür im Haushalt 89 wieder raus. Motto der Veranstaltung: Rin in die Kartoffeln, raus aus die Kartoffeln. Wir sind dieses unwürdige Schauspiel endgültig leid und beantragen die Wiederaufnahme von 120.000 DM für Abwassermengenmeßanlagen in den Haushalt - und zwar in Einnahme und Ausgabe - und verlangen, daß die Geräte auch tatsächlich endlich angeschafft werden. Kontrolle ist im wohlverstandenen Interesse aller Bürger besser als Vertrauen in firmeneigene Angaben!"²⁴⁵ Zum Haushalt 1990 wiederholen die Grünen noch einmal den Antrag.

Vergleicht man die Anträge aus den 10 Jahren von 1982 bis 1991, so ist festzustellen, daß sich die Auseinandersetzungen immer an den gleichen Konflikten entzünden. Die Schwerpunkte der Konflikte (Obdachlosenunterkünfte - soziale Randgruppen, Jugendhilfe/Jugendzentrum - kommunale Jugendpolitik und Abwassermengenmeßanlagen - kommunale Umweltpolitik) haben sich in den 10 Jahren nicht verändert. Mit der Verbesserung der Obdachlosenunterkünfte verschiebt sich das Gewicht allerdings etwas mehr in Richtung Umweltschutz.

Die Zuschüsse für Kultur und Sport werden als freiwillige Leistungen der Kommunen in jedem Haushalt verteidigt. "Die Unterstützung z.B. der Sportvereine, Jugendgruppen, kulturfördernden Gruppen und Verbände, auch der sozialen Verbände muß u.E. aufrechterhalten bleiben. Denn gerade hier wird oft mit hohem Einsatz und großer Selbsthilfe gearbeitet. Und dies ist zweifellos die wirtschaftlichste Form der Erfüllung von Aufgaben im Bereich einer Kommune. So bedauerlich es ist, daß auch hier Positionen gekürzt werden mußten, hoffen wir dennoch, daß in allen Bereichen die Arbeit erfolgreich fortgeführt werden kann."²⁴⁶ Bei der Zuwendung für einzelne Gruppen gibt es jedoch unterschiedliche Beurteilungen der Fraktionen. Der Sport mit seinen Vereinen kommt für die CDU an erster Stelle. "Die CDU-Fraktion wird auch in dieser Phase verstärkter Sparsamkeit ihr besonderes Interesse für Sport und Sportförderung aufrechterhalten."²⁴⁷ Für die Verteilung der Gelder bei den freiwilligen Leistungen gibt es grundsätzlich keinen Dissens zwischen den Fraktionen. "Bleiben also die Kürzungen der Zuschüsse an Vereine und Verbände, der Lehr- und Lernmittel usw. Auch hier möchten wir warnen.

245 Grüne im Rat am 19. 12. 1988

246 CDU im Rat am 22. 3. 1982

247 CDU im Rat am 22. 3. 1982

Die Arbeit der meisten Vereine und Verbände ist Selbstverwaltung, wie wir sie uns besser gar nicht wünschen können. Sie ist fast immer eine der wirtschaftlichsten Formen der Erfüllung notwendiger Aufgaben direkt vor Ort. Hier ist natürlich eine dauernde Kontrolle und die Bereitschaft, Zuschüsse gegebenenfalls zu streichen, erforderlich."²⁴⁸ Im Haushalt '85 wurde die Position "Zuschüsse an Vereine und Verbände" dann einstimmig wieder angehoben (von 2.000 DM auf 20.000 DM). "Wir sind der Meinung, daß die zu erwartenden größeren und vielfältigeren Aktivitäten der Vereine und Verbände im Jubiläumsjahr - selbstverständlich nach vorheriger Prüfung - eine finanzielle Unterstützung erhalten sollen."²⁴⁹

Die Bereitschaft, bisher gewährte Zuschüsse in Frage zu stellen, wurde unter dem Sparzwang von allen Fraktionen signalisiert. "Bei den Beratungen sollte auch über die Art der zu bezuschussenden Veranstaltungen diskutiert werden; es muß nicht sein, daß jede Nachbarschaftsveranstaltung von der Stadtkasse bezuschußt wird. Die Fehler der Vergangenheit, nach überallhin Zuschüsse zu verteilen, sollte jeder Kommunalpolitiker sich selbst eingestehen, und nach dieser Erkenntnis jetzt und in Zukunft handeln."²⁵⁰ Die Anträge zeigen deutlich, daß die Meinungen darüber, wer jetzt noch zu den Begünstigten gehört oder dazugehören sollte, bei den Fraktionen weit auseinandergingen. Es ist immer leicht, hehre Grundsätze aufzustellen, die dann doch schnell ins Wanken geraten, wenn sie unter dem Druck von Verteilungskämpfen geraten.

Die Galgenmoorfraktion machte in ihrer Haushaltsrede 83 einen Vorschlag zur Regelung von Verteilungskonflikten: "Günstiger wäre es, wenn jeder Ausschuß eine bestimmte Summe zur Verfügung hätte, die er nach seinen Entscheidungen verteilen und aufteilen könnte."²⁵¹ Wie das in der Praxis aussehen könnte, ist wohl nicht weiter durchdacht worden. Wer würde dann z.B. die Summen der Verfügungsmasse der einzelnen Ausschüsse festlegen? Eine Verschärfung des sozialen Drucks auf die einzelnen Ratsmitglieder wäre wahrscheinlich die Folge.

Abschließend muß festgestellt werden, daß in den Haushaltsplanberatungen die einzelnen Fraktionen ihr Profil deutlicher herausgearbeitet haben als in

248 SPD im Rat am 22. 3. 1982

249 CDU im Rat am 14. 1. 1985

250 CDU im Rat am 17. 1. 1983

251 Galgenmoorfraktion im Rat am 17. 1. 1983

den Kommunalwahlprogrammen. Es war durchaus nicht so, daß die Oppositionsfraktionen die Haushalte aus Prinzip ablehnten. Wenn durch Prüfung nach bestem Wissen und Gewissen die Haushaltspositionen akzeptiert werden konnten, dann sagten selbst die sonst so kritischen Grünen: "Alles in allem werden wir dem Haushalt zustimmen, weil uns die Richtung zusagt und die positiven Aspekte überwiegen und der Haushalt ausgeglichen ist."²⁵²

Auch wenn die Haushaltsreden nicht frei von Polemik waren, machten sie doch die unterschiedlichen Ausrichtungen der Parteien deutlich, die in den verschiedenen Akzenten der Reden und in den Änderungsanträgen sichtbar wurden. Die Konflikte bei den Haushaltsplanberatungen waren nie so scharf und unversöhnlich wie die Machtkonflikte, wahrscheinlich weil sich alle Ratsmitglieder in der gleichen Rolle sahen, nämlich Geld nach ihren Zielen verteilen zu wollen, während die Machtkonflikte mehr an die eigene Substanz gingen. "Wir haben versucht, sachlich und fair zu argumentieren und erwarten uns auch eine faire Auseinandersetzung."²⁵³ Dieser Wunsch der Grünen aus dem Jahre 1983 wurde im großen und ganzen erfüllt.

5.3 Zankapfel Kläranlage

Das Thema Kläranlage hat den Rat in all den 10 Jahren beschäftigt. An diesem Thema kann die Belastung des Rates deutlich gemacht werden. Wer nicht von Berufs wegen mit dieser Thematik befaßt ist, muß sich als Ratsmitglied in eine komplexe Materie einarbeiten, um seine Entscheidungen auch vertreten zu können. Das Bemühen, die Zusammenhänge zu begreifen, ist in allen Fraktionen groß, was auch das ständige Verlangen nach mehr Information und die häufigen Besichtigungen der Kläranlagen zeigen. Das unangenehme Gefühl, bei der Entscheidung über Millionensummen von den Informationen der Fachleute völlig abhängig zu sein, führt teilweise zur Resignation ("Die können uns erzählen, was sie wollen") oder zur verschärften Wachsamkeit und Kritik. Die Notwendigkeit von Investitionen für eine den Umweltanforderungen entsprechende Kläranlage wird von allen Fraktionen gesehen, denn sie dient der Daseinsvorsorge der Cloppenburgler Bevölkerung und der Wirtschaftsförderung. Bei grundsätzlicher Einigung über das Ziel erwies sich der Weg zu diesem Ziel doch als sehr beschwerlich, teilweise unüber-

252 Grüne im Rat am 27. 12. 1983

253 Grüne im Rat am 27. 12. 1983

sichtlich und mit einigen unvorhergesehenen Abzweigungen. Neue Anforderungen kippten alte Planungen um, technische Versuche scheiterten, und die ständige Sorge der Finanzierung zerrte an den Nerven. Im folgenden Abschnitt soll durch die Auflistung der Beschlüsse zur Kläranlage dieser Weg konkret beschrieben werden.

5.3.1 Beschlüsse zur Kläranlage

Zu Beginn der 80er Jahre trennte sich die Stadt Cloppenburg von dem Ingenieurbüro, das bis dahin den Bau und den Betrieb der Kläranlage begleitet hatte. Die Vertreter dieses Büros waren für einige Fehlplanungen verantwortlich, und sie erweckten bei den Beigeordneten den Eindruck fehlender Fachkompetenz. Ein an ein Hannoveraner Ingenieurbüro in Auftrag gegebenes Gutachten sollte eine Bestandsaufnahme erbringen, Schwachstellen aufzeigen und dem Rat weitere Entwicklungswege aufzeigen. "Die Voraussage der Münsterländischen Tageszeitung, daß eben diese Kläranlage noch auf Jahre das Sorgenkind der Stadt bleiben wird, ist durch das Gutachten bestätigt worden."²⁵⁴ Nachdem das Gutachten den Beigeordneten, interessierten Ratsmitgliedern sowie Vertretern des Wasserwirtschaftsamtes und der Stadtverwaltung vorgestellt worden war²⁵⁵, wurde die Presse informiert. "Man vertritt die Auffassung, daß die Bevölkerung ein Recht darauf hat, alles über die Kläranlage, in die in den letzten Jahren Millionen investiert sind, zu erfahren."²⁵⁶ Auf der Grundlage der Empfehlungen des Gutachtens bekam ein Ingenieurbüro aus Vechta einen Planauftrag für den 1. Bauabschnitt der Sanierungsmaßnahmen. Im Sommer 1985 trug der Leiter des Ingenieurbüros sein Konzept der Sanierung und Erweiterung der Kläranlage vor. In der vertraulichen Sitzung des Bau- und Verkehrsausschusses am 25.7.1985 stellte ein Mannheimer Ingenieurbüro (vom Stadtdirektor ausgesucht) ein neues Konzept vor, und in der folgenden Verwaltungsausschußsitzung am 29.7.1985 erhielt dieses Büro mit einer Gegenstimme den Auftrag zur Sanierung, Erweiterung und Wirtschaftlichkeitsberechnung der Kläranlage. Im folgenden werden die Themen und Beschlüsse aufgelistet, mit denen sich die Gremien des Cloppenburger Rates seit der Beauftragung des Ingenieur-

254 Münsterländische Tageszeitung vom 6. 7. 1984

255 Verwaltungsausschuß vom 2. 7. 1984

256 Münsterländische Tageszeitung vom 27. 6. 1984

büros GkW (Ingenieurbüro für Wasserwirtschaft, Umwelttechnik und Infrastruktur GmbH, Mannheim) beschäftigt hat.

Tabelle 65: Beschlüsse zur Kläranlage			
Gremium	Datum	Inhalt	Abstimmung
VA	2.9.85	Aufhebung eines Auftrages Antrag auf Zuschuß (neues Konzept)	6 Ja, 2 Enth 5 Ja, 3 Enth..
B.u.V.	13.2.86	Möglichkeit der Privatisierung?	
VA	3.2.86	Optimierung Regiekostenberechnung (Mitteilung)	
B.u.V. mit S.u.U 17 bis 19 Uhr	20.3.86	Bericht über den Stand der Kläranlagenplanung (Vortrag GkW) anschl. Fragen und Diskussion Vorstellung der Genehmigungsplanung für die Schlammwässerung (Vortrag GkW) Zustimmung zur Terminplanung Zahlen zusammen mit Protokoll an alle verschickt	einstimmig
VA	24.3.86	Vortrag GkW: Schlammwässerung und Klär- schlamm Entsorgung	8 Ja, 1 Nein
VA	26.5.86	Systemausschreibung Neubau Schlammwässer- ungsgebäude (Vortrag GkW) Markterkundung Kläranlage	8 Ja, 1 Enth.
VA	30.6.86	Vergabe Schlammwässerung maschineller und baulicher Teil	8 Ja, 1 Enth.
VA	11.8.86	Markterkundung zur Privatisierung der Kläranlage, Bericht über das Ergebnis und weiterer Planungs- fortgang	einstimmig
VA	8.9.86	Vergabe Schlosser- und Metallbauarbeiten	einstimmig
VA	29.9.86	Vergabe Trafo und Mittelspannungsanlage Aufhebung der Ausschreibung zur Sanierung der Faulbehälterinstallation	einstimmig
VA	4.11.86	Vergabe Sanierung Faulbehälterinstallation	einstimmig
VA	20.1.87	Vortrag GkW über seine Arbeit Umlage der Abwasserreinigungskosten Auftrag an GkW z. Erarbeitung der Gebührensatz- ung	einstimmig
VA	9.2.87	Kostenberechnung Abwasserbeseitigung Vortrag GkW über das Cloppenburg Modell "Die Verwaltung wird beauftragt, die noch offenen Fragen zu klären, konkrete Angebote einzuholen u. dem VA einen konkreten Vorschlag zur erneuten Beschlussfassung vorzulegen"	8 Ja, 1 Enth.
Rat	23.2.87	Dringlichkeitsantrag der SPD zur Überprüfung des Cloppenburg Modells, Antrag wird abgelehnt Anfrage der Grünen im vertraulichen Teil	
B.u.V.	1.4.87	Besichtigung Kläranlage in Begleitung von GkW (nicht öffentlicher Teil)	
VA	3.3.87	5 Vergaben Antrag der SPD (Rat 23.2.87) auf die Tagesordnung gesetzt, aber aus Zeitgründen nicht beraten	alle einstim- mig
VA	16.3.87	Beratung des SPD-Antrages	

VA	13.4.87	4 Vergaben Beratung Abwasserbeseitigungsgebührensatzung	alle einstimmig
VA	21.4.87	Berat. Abwasserbeseitigungsgebührens. Vortrag GkW	
VA	27.4.87	Abwasserbeseitigungsgebührens. Vortrag GkW	einstimmig
VA	25.5.87	Vortrag GkW, Auftrag für Biofiltration	einstimmig
VA	11.8.87	Vereinbarung zur Abrechnung von speziellen Leistungen der GkW-Ingenieure - einstimmig von der Tagesordnung abgesetzt, erneute Vorlage, mehr Information; Untersuchung zur Betriebsführung, -überwachung und Personaleinsatz auf der Kläranlage, Auftrag an GkW zu einem Pauschalpreis Wasserversorgung Schlammmentwässerungsgebäude (Vortrag GkW) einstimmige Absetzung des Tagesordnungspunktes, Überweisung an den Fachausschuß, beschränkte Ausschreibung Maschinenbau, Vergabe Malerarbeiten für Schlammmentwässerungsgebäude	3 Nein einstimmig
B.u.V. mit S.u.U.	3.9.87	Besichtigung der Kläranlage	
B.u.V.	3.9.87	Wasserversorgung Schlammmentwässerungsgebäude (vertraulicher Teil)	einstimmig
VA	8.9.87	Vereinbarung zur Abrechnung spezieller Leistungen der GkW-Ingenieure (alte Vorlage)	3 Nein
B.u.V.	10.12.87	Fragen im Rahmen der Haushaltsplanberatungen	
VA	23.11.87	Sanierungsarbeiten am Stahlfaulbehälter "Beigeordneter ... regte an, angesichts der Fülle von Details bei derartigen Angelegenheiten den Fachausschuß zu beteiligen". Aufhebung der Ausschreibung	6 Ja, 1 Nein, 2 Enth
VA	21.12.87	Schlammmentwässerungsgebäude, Ausrüstung Schlosser- und Elektrowerkstatt, Auftragsvergabe Vergaben einstimmig: Sicherheitsschutzgeräte Gaswarngerät Gasalarmmeßgerät Feinwaage Rettungsgerät	6 Ja, 2 Nein, 1 Enth.
VA	18.1.88	Anfrage zur Privatisierung der Kläranlage Anlage zum Protokoll/Schreiben Nds. Minister für Wirtschaft/Privatisierung Kläranlagen	
B.u.V.	11.2.88	Sanierungsarbeiten am Stahlfaulbehälter Informationsvorlage (vertraulicher Teil) Mehrkosten: 165.000 DM Anlage zum Protokoll: Projektkostenverfolgung Kostenaufstellung Kläranlage 1984-1991	
VA	8.2.88	Vergabe Sanierung Schmutzwasserhauptsammler	einstimmig
VA	24.2.88	Vergabe Sanierung Stahlfaulbehälter	einstimmig
B.u.V.	11.4.88	vertrauliche Sitzung - Vergabe maschinelle und apparative Ausrüstung für den 3. Bauabschnitt Vortrag GkW	9 Ja, 1 Nein
16 Uhr VA 17 Uhr	11.4.88	Vergabe maschinelle und apparative Ausrüstung für den 3. Bauabschnitt - Vortrag GkW Beigeordnete von SPD und Grüne bemängelten d. Kürze der Zeit, in d. d. Entscheidung getroffen werden soll (Datum der Vorlage: 5.4.88) "Dem wurde entgegnet, daß der Sachverhalt im Bau- und Ver-	6 Ja, 3 Enth

		kehrsausschuß deutlich dargelegt sei". Auftragsvolumen: 5.369.066,76 DM	
VA	25.4.88	Beschwerde, daß zu dünn über Vergabe des 3. Bauabschnitts protokolliert worden sei	
VA	2.5.88	6 Vergaben für Umkleideraum im Betriebsgebäude	alle einstimmig
VA	30.5.88	Vergabe Transportwagen	einstimmig
VA	5.9.88	12 Vergaben, davon 11 einstimmig, eine mit 1 Enth.	
VA	13.9.88	2 Vergaben, einstimmig und mit 7 Ja und 2 Enth.	
VA	21.11.88	4 Vergaben	alle einstimmig
VA	5.12.88	1 Vergabe Haushaltsplanberatung: Sanierung und Erweiter. der Kläranlage (6.311.000 DM) Antrag Grüne auf Abwassermengenmeßanlagen "Der Antrag wurde abgelehnt, da die Installation von Abwassermengenmeßanlagen bereits in der Satzung geregelt sei".	einstimmig
B.u.V.	2.2.89	Besichtigung der Kläranlage Dach für Bioforgebäude	einstimmig
VA	20.2.89	Neubau Bioforgebäude	einstimmig
B.u.V.	15.3.89	Vortrag GkW: Rohbauarbeiten und Überdachung des Bioforgebäudes für 4.319.000 DM	6 Ja, 1 Nein 2 Enth
B.u.V.	6.4.89	vertraulicher Teil, Vortrag GkW Verbesserung Schlammwässerung	9 Ja, 2 Enth.
VA	13.3.89	Kritik an Protokollierung	
VA	20.3.89	Vortrag GkW, Rohbauarbeiten und Überdachung des Bioforgebäudes, 2 Abstimmungen	je 6 Ja, 3 Enth.
VA	17.4.89	Erweiterung Steuerung Schlammwässerungseinst.	
VA	22.5.89	Vergabe Funkanlage	einstimmig
B.u.V.	20.6.89	Besichtigung der Baustelle des Biofor- und Vorreinigungsgebäudes auf der Kläranlage Ausschußvorsitzender: "Es ist geplant, die Kläranlage in regelmäßigen Abständen zu besichtigen, damit der Bau- und Verkehrsausschuß über die einzelnen Bauphasen informiert wird."	
B.u.V.	12.10.89	SPD bittet "die Verwaltung um eine Aufstellung f. die Kläranlage, aus der hervorgeht, wie hoch die Kosten für die bisherigen Maßnahmen waren und welche Kosten in den nächsten Jahren für welche Maßnahmen anfallen werden."	
VA	9.10.89	Vergabe elektrotechnische Ausrüstung	einstimmig
B.u.V.	16.11.89	Anlage Protokoll: Projektkostenverfolgung für Sanierung und Erweiterung	
VA	27.11.89	Vergabe Schlosser- und Metallbauarbeiten Vergabe Heizungs- und Lüftungsarbeiten Vergabe Abwasserbeseitigungskonzept Ingenieurleistungen	einstimmig einstimmig 1 Enth.
VA	22.1.90	Vergabe Vakuumanlage	einstimmig
VA	2.4.90	Vergabe Fliesen- und Plattenarbeiten	1 Enth.
VA	30.4.90	Vergabe Fliesen- und Plattenarbeiten	einstimmig
VA	29.5.90	Vergabe Dachdeckerarbeiten Faulturm	2 Enth.
VA	26.6.90	Vergabe Anstricharbeiten	einstimmig
B.u.V.	10.7.90	Anlage zum Protokoll - Projektkostenstand und Projektkostenverfolgung	
VA	16.7.90	Projektstand Kläranlage, Vergabe Anstricharbeiten	einstimmig
VA	3.9.90	Vergabe Kurzzeit BSB -M3-Meßgerät	einstimmig

		Vergabe Chemikaliendosierstation	einstimmig
		Auftragsvergabe Planungskosten, Beschluß: Absetzen und Akteneinsicht wegen neuen Großschlachthofes	
VA	29.10.90	Vergabe Schutzraum	einstimmig
VA	3.12.90	Änderung Abwasserbeseitigungsgebührensatzung Vortrag GkW	3 Enth.
Rat	17.12.90	Vortrag GkW über Großschlachthof erneute Verhandlungen mit Emstek wegen des Großschlachthofes	3 Gegenst.
B.u.V.	31.1.91	4. Bauabschnitt, Energiekonzept mit Windkraftanlage	einstimmig
		Mitteilungen im vertraulichen Teil über fehlerhafte Ausschreibungen von GkW - heftige Kritik von Ratsmitgliedern über mangelnde Informationen	9 Ja, 1 Nein
VA	14.1.91	Vergabe Zaun- und Toranlage Mitteilung: Fehler von GkW wegen Ausschreibungen	1 Gegenst.
		SPD: "Man sollte sich durchaus einmal überlegen, ob nicht das Honorar des Büros GkW gekürzt werden könnte."	
VA	4.2.91	Aufhebung Ausschreibung Blockheizkraftwerk wegen anderer Rechtsauffassung d. Wirtschaftsministers, Vortrag GkW	
VA	11.2.91	Bauvoranfrage Windkraftanlage Vergabe Toranlage	einstimmig einstimmig
B.u.V.	14.3.91	Besichtigung Bioforanlage (1 Stunde) anschließend Aussprache	1 Enth.
VA	25.3.91	Vortrag GkW, Vergabe Heizungsanlage	1 Gegenst.
B.u.V.	2.5.91	Vortrag GkW über 3. Bauabschnitt - Straßenbau vertraul. Teil, Vortrag GkW: Projektkostenverfolg. "Bauamtsleiter ... schlug vor, die Einzelkosten weiter zu erläutern. Auf Wunsch der Ausschußmitglieder wurde darauf verzichtet" - Protokollanlage Mitteilung im vertraul. Teil über Leistungsreduzierung wegen Kostenüberschreitungen	
VA	13.5.91	Vergabe Straßenbauarbeiten Verstärkung Trinkwasseranschluß - zurückgestellt, zunächst Kosten genauer untersuchen	Kenntnisnahme einstimmig
VA	27.5.91	Vergabe Vergrößerung Trinkwasserhausanschluß	7 Ja, 1 Nein, 1 Enth.
B.u.V.	4.6.91	SPD Antrag zur Vergrößerung des Trinkwasserhausanschlusses, Auftrag bereits vom VA vergeben. "Der Antrag der SPD ist damit erledigt". Mitteilung: Bioforanlage funktioniert nicht einwandfrei. "Zur Verdeutlichung wurde ein Videofilm der mangelhaft arbeitenden Bioforanlage vorgeführt". Gewährleistungsfehler? Gewährleistungsfristen? "Der Ausschuß nahm diese Mitteilung zur Kenntnis"	
B.u.V.	26.6.91	Abdeckung Voreindicker. Anlage Protokoll: Wirtschaftlichkeitsvergleich, Berechnung von GkW	einstimmig
VA	10.6.91	Projektkostenverfolgung Vortrag GkW, Problem Bioforanlage	
VA	17.6.91	Auftragsvergabe Blockheizkraftwerk Vergabe elektrotechnische Ausrüstung	2 Enth. einstimmig
	25.9.91	Vortrag GkW - Blockheizkraftwerk: Schallschutz u.	

B.u.V.	Abluftschornstein (von GkW vergessen) als zusätzliche Maßnahme Kalkdosierstation Kostenrechnung GkW, Anlage zum Protokoll	einstimmig einstimmig
--------	---	--------------------------

5.3.2 Die Kläranlage - ein Verteilungskonflikt

Konflikte um das Thema Kläranlage als Verteilungskonflikte zu bezeichnen, ist auf den ersten Blick ungewöhnlich. Doch wie bei fast allen Entscheidungen in der Kommunalpolitik geht es um die "gerechte" Verteilung von Geld und Chancen. Dabei gehört zur Verteilung von Geld auch die Frage des Einsammelns von Geld, denn wo viel genommen wird, bleibt wenig übrig und umgekehrt. So ergibt die Diskussion um die Gebührenordnung einen Verteilungskonflikt ersten Ranges. Bei der Frage der Privatisierung geht es um die Verteilung wirtschaftlicher Chancen, denn die Interessenten für die Privatisierung kommunaler Leistungen fragen nach möglichen Gewinnchancen.

a) Abwasserbeseitigungsgebühren

Da Gebührenhaushalte ausgeglichen sein müssen, ist die Rechnung scheinbar einfach: Die Summe der Abwasserreinigungskosten wird durch die Nutznießer geteilt. (Wenn das so einfach wäre!) Der Teufel steckt jedoch im Detail. Entscheidend ist die Frage: Nach welchen Kriterien wird die Belastung der Kosten aufgeteilt? Am nächsten liegt eine Einteilung pro Kopf der Bevölkerung. Dann muß der Wasserverschwender genauso viel bezahlen wie derjenige, der mit Wasser sparsam umgeht. Dieses Prinzip der Gebührenberechnung nach Einwohnergleichwerten (EWG) gab es bis Mitte der 80er Jahre in Cloppenburg. Das Problem dieser scheinbar gerechten Verteilung ist die Taxierung der Gewerbebetriebe. "Deshalb, so die SPD, müsse man auch über eine verursachergerechte Gebührenregelung nachdenken. Die Leistung der Cloppenburg Kläranlage, so die Auskunft des zuständigen Ingenieurbüros, werde zu über 80% von Betrieben in Anspruch genommen. Dies müsse, so die SPD, in Zukunft auch bei der Finanzierung seinen Niederschlag finden."²⁵⁷

Die Diskussion um eine neue Gebührensatzung und damit um eine neue Verteilung der Kostenlast spitzte sich 1986 zu. So kommt das Gebühren-thema in den Haushaltsreden zur Sprache. "Bereits bei den Haushaltsplanberatungen 1986 habe die SPD-Fraktion kritisiert, daß der

257 Münsterländische Tageszeitung vom 13. 6. 1985

Etat eine Einnahme von drei Millionen DM vorsehe, und zwar für 145.000 Einwohnergleichwerte. Das, so die SPD, ergebe bei einfacher Rechnung einen durchschnittlichen Preis pro Einwohnergleichwert von 20,- DM. Statt dessen müsse jeder Cloppenburger 70,- DM pro EWG zahlen, viele abwasserintensive Betriebe aber erheblich weniger. Außerdem seien zusätzlich Sonderkonditionen für Betriebe eingeräumt, die durch keine Satzung gedeckt seien. Dies sei eine ungerechte Behandlung der Bürger, so die SPD-Ratsherren, die außerdem Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieses Verfahrens anmeldeten.²⁵⁸ Auf den Vorwurf der CDU, die SPD mache in der Gebührenfrage eine Milchmädchenrechnung auf²⁵⁹, reagieren die Grünen in einem Leserbrief. "Zur aktuellen Diskussion um die Abwassergebühren haben wir als Fraktion der Grünen im Cloppenburger Stadtrat festzustellen, daß wir dieses Thema bereits 1982 aufgegriffen haben. In der Sitzung des Rates am 8.2.1982 haben wir auf die Ungerechtigkeit der Abwassergebühren hingewiesen. Die Reaktion von Verwaltung und von seiten der CDU zeigte uns damals, wie richtig wir mit unserer Vermutung lagen. Unsere Meinung ist seit diesem Zeitpunkt, daß eine Neufassung der Abwassergebührensatzung fällig ist. Alle Einwohnergleichwerte sind gleich wert. Ausnahmen von der Satzung für abwasserintensive Betriebe (kommunale Belohnung für viel Wasserverbrauch) dürfte es in Cloppenburg nicht geben. Durch eine neue Abwassersatzung müssen alle Betriebe, die Abwasser in die Cloppenburger Kläranlage einleiten, offen darlegen, welche Stoffe mit dem Abwasser transportiert werden."²⁶⁰ Zwei Tage später fordert die Cloppenburger SPD die CDU auf, "angesichts der bevorstehenden Kommunalwahlen, es mit der Wahrheit genau zu nehmen, auch wenn es um Themen geht, die ihr Bauchschmerzen bereiten."²⁶¹ Dann gibt es in der Presseerklärung der SPD einige Richtigstellungen: "Entgegen der Behauptung der CDU-Fraktion hat die Cloppenburger SPD-Fraktion in der Ratssitzung am 8.2.1982, als die geltende Abwassergebührensatzung verabschiedet wurde, gegen diese Satzung gestimmt. Bereits damals argumentierte die SPD, daß die Gebührenberechnung undurchschaubar sei! Entgegen der Behauptung der CDU-Fraktion hat die SPD-Fraktion der geltenden Vereinbarung mit der Firma Pfanni nicht zugestimmt. Entgegen der Behauptung der CDU-Fraktion ist es nicht nur die Firma Pfanni, die in den

258 Münsterländische Tageszeitung vom 20. 8. 1986

259 Münsterländische Tageszeitung vom 23. 8. 1986

260 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 8. 1986

261 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 8. 1986

Genuß von Sonderkonditionen kommt, sondern es sind mehrere Unternehmen. Außerdem bestand das in der CDU-Presseerklärung erwähnte 'schwierige Rechenwerk' über die Gebührenbedarfsrechnung aus gerade dreizehn verschiedenen Beträgen."²⁶² Das Ergebnis dieser Auseinandersetzungen war dann eine Umstellung der Gebührensatzung von Einwohnergleichwerten auf den Maßstab des Frischwasserverbrauchs.²⁶³

Damit waren die Auseinandersetzungen um eine gerechte Verteilung nicht abgeschlossen. Bei jeder neuen Gebührensatzung gab es unterschiedliche Meinungen über die "gerechte" Einbeziehung der Gewerbebetriebe. Entscheidend ist die Frage, bei welchem Verschmutzungsgrad die Progression einsetzen soll und welche Parameter für Verschmutzungen der verschiedenen Stoffe anzusetzen sind. Wie aus der Tabelle 44 ersichtlich, war im Jahre 1988 die Abwasserreinigungsgebührensatzung dreimal Konfliktstoff im Rat. "Der Rat der Stadt Cloppenburg soll heute beschließen: die Starkverschmutzer streng nach dem Verursacherprinzip zu den Kosten der Abwasserreinigung heranzuziehen und den in unserer Satzung eingebauten 'Industrie-Bonus' aufzuheben. Namens der Grünen-Ratsfraktion beantrage ich daher, die in § 4 Abs. 2 der Satzung festgesetzten Gebührenfaktoren neu festzusetzen. Der Gebührenfaktor 1,0 soll von jetzt 900 mg/l BSB (5) auf 600 mg/l BSB (5) gesenkt werden."²⁶⁴

Neben der "gerechten" Behandlung der Cloppenburger Betriebe im Verhältnis zu den Cloppenburger Bürgern war noch die Einbeziehung des Großschlachthofes (CG) in einer Nachbargemeinde, der sein Abwasser in der Cloppenburger Kläranlage reinigt, Thema bei den Abwassergebühren. "Wir Sozialdemokraten erwarten, daß umgehend Verhandlungen mit der Gemeinde Emstek über den Abwasserpreis der CG aufgenommen werden. Es darf nicht sein, daß die Abwässer der CG zu einem niedrigeren Preis gereinigt werden als die Abwässer der Betriebe in Cloppenburg. Außerdem ist in diesen Verhandlungen eine Mengengrenze so festzulegen, daß in der Kläranlage noch Reserven für Cloppenburger Betriebe vorgehalten werden können."²⁶⁵

262 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 8. 1986

263 Ratssitzung am 27. 4. 1987

264 Grüne im Rat am 19. 12. 1988

265 Haushaltsrede der SPD im Rat am 17. 12. 1990

Das Festsetzen der Details in den einzelnen kommunalen Gebührensatzungen (Straßenausbau, Kanalisation, Abfall usw.) regelt die Verteilungskonflikte. Auch wenn Satzungen überwiegend nach Mustersatzungen der kommunalen Spitzenverbände entworfen werden, bleibt das Einsetzen der konkreten Zahlenwerte Aufgabe des Rates. Die Tragweite dieser kommunalen Entscheidungsspielräume wird vielfach unterschätzt. Diejenigen, die sich über fehlende Handlungsspielräume der Kommunalpolitik beklagen, übersehen die Machtmittel, die ihnen die Satzungshoheit der Kommune gewährt.

b) Privatisierung der Kläranlage

Hier soll nicht über die Vor- und Nachteile von Privatisierung kommunaler Leistungen gesprochen, sondern der Konflikt analysiert werden, der zu diesem Thema ausbrach. Die Schwierigkeiten dauerhafter Finanzierung in Millionenhöhe bereiteten Kopfzerbrechen, und die Idee, durch eine Privatisierung sich dieses Sorgenkindes entledigen zu können, war sehr verführerisch. Das Hauptproblem war aber, daß trotz Privatisierung die Verantwortung weiter bei der Kommune verbleibt. Was passiert, wenn die Sache schiefeht?

Die Grünen lehnten die Sache von Anfang an aus Prinzip ab. "Weil uns eine optimale Kläranlage am Herzen liegt, haben wir auch den Versuch der Verwaltungsspitze und der CDU abgelehnt, die Kläranlage zu privatisieren. Hauptgrund war die Befürchtung, daß dann die Anlage primär unter wirtschaftlichen und nicht unter ökologischen Gesichtspunkten betrieben werden könnte."²⁶⁶ Auch die SPD verfolgte einen strikten Ablehnungskurs. "SPD strikt gegen eine Privatisierung der Kläranlage der Stadt Cloppenburg."²⁶⁷ Nach einer Markterkundung schien das Thema erst einmal erledigt. "Kläranlagen-Privatisierung ist passé."²⁶⁸

Der Stadtdirektor verfolgte das Thema in Zusammenarbeit mit GkW jedoch weiter, und so kam es im Frühjahr 1987 wieder auf den Tisch. Das vorgeschlagene Betreibermodell, vom Nds. Wirtschaftsministerium positiv bewertet²⁶⁹, machte als "Cloppenburger Modell" weiterhin Schlagzeilen. "Die Privatisierung der Cloppenburger Kläranlage ist perfekt, ohne

266 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 8. 1986

267 Münsterländische Tageszeitung vom 22. 5. 1986

268 Münsterländische Tageszeitung vom 13. 8. 1986

269 Nordwest Zeitung vom 20. 3. 1987

parlamentarische Kontrolle'. Diese Feststellung trifft die SPD-Fraktion in einer Pressemitteilung. Während aufgrund von Informationen der Stadtverwaltung bereits Zeitungen in Norden und eine Radiostation groß über die Privatisierung der Kläranlage berichteten, werde den Bürgern der Stadt Cloppenburg Sand in die Augen gestreut. Heimlich werde eine der größten städtischen Transaktionen der letzten Jahre vorbereitet. Die Verwaltung schaffe Fakten, die der Rat anschließend nur noch absegnen solle. Im August 1986 haben, so die SPD, Stadtdirektor und Bürgermeister erklärt, daß die Privatisierung der Kläranlage passé sei. Die Ingenieure des privaten GkW-Büros aus Mannheim sollten nur noch Ingenieurleistungen für das städtische Konzept ausrechnen. Statt dessen sei intensiv weitergearbeitet an einem Super-Privatisierungskonzept: Mit Billigung des Stadtdirektors, aber ohne Auftrag durch den zuständigen Verwaltungsausschuß sei das Cloppenburger Modell erarbeitet.²⁷⁰ Die SPD-Fraktion weiß auch schon, wer als Interessent für das Betreibermodell anzusehen ist: die Nord GkA (Bau) und die GkW-Ingenieure selbst (Betreiber). "Ein Gewinn von jährlich über 200.000,- DM bei einem Umsatz von mehr als 2 Millionen DM sei festgeschrieben."²⁷¹ Durch die geheimen Vorverhandlungen, ohne die Einbeziehung der parlamentarischen Gremien, sieht die SPD "die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie"²⁷² in Frage gestellt. Sie fordert lauthals ihre Kontrollrechte ein und erwartet Unterstützung auch von der CDU. "Wenn nicht endlich den Bürgern und seiner parlamentarischen Vertretung reiner Wein eingeschenkt wird, so die SPD weiter, gerate eine völlig unkontrollierte Verwaltungsspitze gänzlich aus den rechtsstaatlichen Fugen. Die CDU-Mehrheit habe bisher kläglich versagt: sie hat ihre politische Aufgabe nicht wahrgenommen, der Verwaltung auf die Finger zu sehen."²⁷³

In einer Pressemitteilung weist der Stadtdirektor die Vorwürfe der SPD als "Unwahrheiten, Verleumdungen und Unterstellungen"²⁷⁴ zurück. "Wenn das, was die SPD zu diesem Thema nunmehr äußere, das Ergebnis einer intensiven Auseinandersetzung mit der Materie sei, könne man nur 'die Hände über dem Kopf zusammenschlagen'. Niemals zuvor habe er soviel

270 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 3. 1987

271 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 3. 1987

272 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 3. 1987

273 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 3. 1987

274 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 3. 1987

Unsinn in so wenig Zeilen gelesen. Die Behauptung eines bereits angeblich erfolgten Verkaufs der Kläranlage bezeichnet der Stadtdirektor als völlig absurd. Auch die von der SPD genannten Zahlen zum Umsatz und zum Gewinn sowie andere Daten seien frei erfunden. Für den Stadtdirektor sei es offenkundig, daß es der SPD zunächst darum gehe, Personen zu diffamieren, statt sich sachlich mit der Materie auseinanderzusetzen. Als Stadtdirektor habe er jedenfalls die Aufgabe, sich voll und ganz auf die Sachfragen zu konzentrieren."²⁷⁵ Für die SPD verrät diese Pressemitteilung nur die Nervosität der Verwaltungsspitze. "Die Erklärung des Stadtdirektors liefere keine Informationen zur Sache, sondern sei reine Polemik."²⁷⁶ Außerdem seien die von der SPD genannten Zahlen über Gewinn und Umsatz nicht frei erfunden, "sondern sie seien vom Dipl.-Ing. (...) vom Büro GkW in einer Fraktions Sitzung der SPD mitgeteilt worden."²⁷⁷

Die Grünen bemühten sich um eine angemessene sachlich-fachliche Auseinandersetzung mit dem Thema und erwarteten das auch von ihren Ratskollegen. In einem Schreiben an alle Ratsmitglieder heißt es: "Die Grüne-Fraktion ist der Ansicht, daß derzeit massiv an einem Konzept zur Privatisierung der Kläranlage gearbeitet wird, ohne daß wir auch nur annähernd über die Gesamtproblematik unterrichtet werden. Ganz im Gegenteil: es wird taktiert und manipuliert. Jüngstes Beispiel: die Protokollierung unserer Anfrage (bezügl. Honorare von GkW) in der letzten Rats Sitzung. Keine der vom Stadtdirektor in der Sitzung genannten Zahlen taucht im Protokoll auf! Wir sind daher auf Informationen durch Dritte angewiesen. Für sehr informativ halten wir einen Aufsatz von Günter Fehr, den wir Ihnen anbei übersenden. (Die Hervorhebungen bitten wir zu entschuldigen, wir haben mit diesem Text bereits gearbeitet). Wir bemühen uns gegenwärtig, Herrn Fehr oder einen anderen kompetenten Fachmann aus dem Umweltschutzbereich für eine Vortrags- und Diskussionsveranstaltung nach Cloppenburg zu bekommen. Darüber hinaus erlauben wir uns, Sie auf eine in Hannover am 24.4.87 stattfindende Tagung des LBU hinzuweisen, die u.E. eine große Hilfestellung für uns Cloppenburger Ratsmitglieder darstellen könnte."²⁷⁸ Auf den Appell der

275 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 3. 1987

276 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 3. 1987

277 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 3. 1987

278 Schreiben der Fraktion Die Grünen vom 18. 3. 1987

Grünen gab es keine Antwort, und so fuhr nur ein Grünen-Ratsmitglied nach Hannover.

Die Stadtverwaltung ging jedoch mit Informationen über das Cloppenburg-Modell an die Öffentlichkeit (Presse), um "allerlei Irritationen"²⁷⁹, die durch die Leserbriefe in der lokalen Presse entstanden waren, aufzuklären. "Um die komplizierten technischen Abläufe im allgemeinen und die finanzielle Struktur im einzelnen darzustellen, hatte die Kommune die Fraktionsvorsitzenden zu einem Gespräch ins Rathaus eingeladen. Dabei verbat sich Verwaltungschef (...) unqualifizierte Angriffe vor allem der SPD. Polemik führe letztlich zu nichts. Im Gegenteil: Sie schade der Sache, der alle Parteien uneigennützig im Sinne des Gemeinwohls zu dienen hätten."²⁸⁰ Die Nordwest-Zeitung betitelt ihren Bericht über das gemeinsame Pressegespräch so: "Mit harten Bandagen wurde beim gestrigen Disput um Kläranlage rhetorisch gerauft"²⁸¹. Der Redakteur kommentiert seinen Eindruck von dem Gespräch, bei dem die Spannung zum Bersten war: "Also: das, was sich beide Seiten unmißverständlich ins Gesicht schleuderten, war sehr hart und dennoch vielleicht sogar gut - falls dadurch nicht Porzellan zum Nachteil der Stadt zerschlagen worden sein sollte. Da dies aber vielleicht nicht zu erwarten sein dürfte, könnte der unbeteiligte Beobachter dieser spannungsgeladenen Auseinandersetzung sogar zu dem gedanklichen Ergebnis kommen, daß die heftige Auseinandersetzung vor aller Öffentlichkeit doch noch etwas Gutes haben könnte: die Kontrahenten haben sich ausgesprochen; nun ist es für sie an der Zeit, den Fehdehandschuh abzustreifen und wieder zur sachlichen Arbeit zum Wohle der Stadt an den Beratungstisch zurückzukehren. Wenn der Stadtdirektor zwei mögliche Versionen aufzeigte, so haben beide etwas für und auch gegen sich: sein völliges Verschweigen des bisherigen Ergebnisses der laufenden Verhandlungen hätte ihm wohl noch mehr Ärger eingebracht, und die noch zeitigere Mitteilung ist wohl woanders, aber kaum in Cloppenburg möglich; des Stadtdirektors Dienstgebäude hat leider keine schalldichten Türen, statt dessen aber irgendwen (vielleicht auch mehrere), der oder die nicht wissen, daß die gelobte Vertraulichkeit auch gewahrt werden muß."²⁸²

279 Münsterländische Tageszeitung vom 31. 3. 1987

280 Münsterländische Tageszeitung vom 31. 3. 1987

281 Nordwest-Zeitung vom 31. 3. 1987

282 Nordwest-Zeitung vom 31. 3. 1987

Das Cloppenburger Modell ist dann nach diesem öffentlichen Schauspiel sang- und klanglos zu den Akten gelegt worden, denn das Problem der Wirtschaftlichkeit durch einen Betreiber auf der einen Seite und die Verantwortung der Kommune (Gebühren, z.T. Personal, gesetzlich zuständige Letztverantwortlichkeit) auf der anderen Seite ließ sich nicht befriedigend lösen.

5.3.3 Das Problem der Kontrolle

Schon beim Einstieg in das Millionenprojekt der Sanierung und Erweiterung der Kläranlage beklagten sich die Fraktionen im Rahmen der Haushaltsdebatte über zu wenig Informationen. "SPD- Fraktionssprecher (...) begründete die Ablehnung des zweiten Nachtrages durch seine Fraktion damit, daß noch niemand seiner Fraktion habe erklären können, was mit den 712.000 DM, die im Nachtrag für die Kläranlage verankert sind, geschehen soll. Der Fachausschuß sei bei den Beratungen links liegen gelassen worden und habe auch im Rahmen seiner letzten Sitzung keine befriedigende Antwort erhalten. Die Sozialdemokraten seien der Ansicht, daß völlig konzeptionslos saniert werde. Es gebe noch eine ganze Reihe von Fragen, auf die es bisher keine oder nur ausweichende Antworten gegeben habe. Die SPD mißbillige das Verfahren, mit dem in der letzten Zeit Maßnahmen am Fachausschuß vorbei in die Wege geleitet werden."²⁸³ "Im Mittelpunkt einer Sitzung der CDU-Fraktion im Rathaus stand die Vorbereitung der Ratssitzung (...) In der Ratssitzung am Montag erwartet die CDU von der Verwaltung einen detaillierten Bericht über die für das Jahr 1984 geplanten Investitionen zur Sanierung der Kläranlage. Man will v.a. Dingen wissen, ob die im 2. Nachtrag veranschlagten Summen noch in diesem Jahr kassenwirksam werden".²⁸⁴ "Die gesamte Unterrichtung über den Ablauf der Arbeiten auf der Kläranlage sehen wir als nicht genügend an. Am Fachausschuß und am gesamten Rat läuft hier viel vorbei. Während auf der einen Seite über kleine Posten viel geredet wird, werden hier große Summen investiert, wo wir möchten, daß der Fachausschuß vorher informiert wird, um alternativ über Schwerpunkte diskutieren zu können. So wäre es angebracht, den Ausschuß zu informieren, was in Art und Kostenumfang bei der letzten Ausschreibung

283 Münsterländische Tageszeitung vom 12. 12. 1984

284 Münsterländische Tageszeitung vom 7. 12. 1984

von der Summe von 712.000 DM noch 1984 verbaut wird.“²⁸⁵ Die Auseinandersetzung zwischen Rat und Verwaltung wird so protokolliert: "In der sich anschließenden Aussprache wurde von allen Fraktionen die mangelnde Transparenz der Beratungen über die Sanierung und Erweiterung der Kläranlage gerügt." Die Verwaltung gibt dann Auskunft: ein Teil der Mittel der Haushaltsstelle "Sanierung und Erweiterung der Kläranlage" sei für die in einem Gutachten genannten Sofortmaßnahmen verwendet worden u.a. zur Betonsanierung an den Vorklärbecken und des Heizgebäudes, um den Einbau einer Schlammpumpe einschließlich elektrischer Installation und Bau einer Überlaufleitung für den belüfteten Sandfang. "Über die Vergabe der restlichen Mittel werde in Kürze im Bau- und Verkehrsausschuß beraten. Von der Verwaltung werde vorgeschlagen, zu diesem Punkt eine gemeinsame Sitzung des Bau- und Verkehrsausschusses und des Verwaltungsausschusses durchzuführen. Die bislang investierten Mittel dienen der Betriebssicherung, der verbleibende Betrag garantiere, daß auch Maßnahmen im Januar und Februar 85 abgewickelt werden könnten."²⁸⁶ Mit dem 2. Nachtragshaushalt 84 ist die "Kläranlage als Streitobjekt"²⁸⁷ im Cloppenburg Rat geboren. Der Streit geht nicht um technische Varianten, sondern um Information, Finanzierung und Kontrolle. "Nur wegen dem 'Finanzbrocken Kläranlage' kam es zu keiner einheitlichen Abstimmung, denn SPD und Grüne stimmten dagegen. Die FDP hielt sich aus der Debatte heraus und enthielt sich wieder einmal der Stimme. Allerdings standen SPD und Grüne mit ihrer Meinung nicht völlig allein, denn auch CDU-Fraktionsvorsitzender (...) war, obwohl er den Haushalt als realistisches Spiegelbild der augenblicklichen Lage bezeichnete, mit der 712.000 DM-Position 'Kläranlage' nicht einverstanden. Er und seine Fraktion müßten genau über die Verwendung dieser großen Summe aufgeklärt werden, forderte er."²⁸⁸

Das Problem mangelnder Information und der sich daraus zwangsläufig ergebenden schwierigen Kontrollmöglichkeiten begleitet die folgenden Haushaltsplanberatungen zum Thema Kläranlage. "Wir Sozialdemokraten sind bereit, eine sinnvolle und für den Gebührenzahler tragbare Lösung des Problems Kläranlage mitzutragen. Wir verlangen aber auch, daß die Ratsgremien umfassend und rechtzeitig über anstehende Probleme, seien es nun

285 Haushaltsrede der Grünen im Rat am 10. 12. 1984

286 Protokoll, Rat vom 10. 12. 1984

287 Nordwest-Zeitung vom 15. 12. 1984

288 Nordwest-Zeitung vom 15. 12. 1984

unvorhersehbare Kostensteigerungen, Verteuerungen im Planungsbereich oder Unzulänglichkeiten bei der Kostenkontrolle durch die Verwaltung, informiert werden. Die bisherige Praxis, Informationen nur spärlich fließen zu lassen oder kritische Warnungen ungehört verhallen zu lassen, darf nicht fortgesetzt werden."²⁸⁹ "Weiter bemängelte Ratsherr (Grüne) die für den Bereich der Kläranlage fehlende Kostenübersicht. Die Gremien müssen in regelmäßigen Abständen über den Kostenstand informiert werden."²⁹⁰

Angesichts der vielen Vorträge der Ingenieurbüros in den Ausschüssen und der häufigen Besichtigungen der Kläranlage konnte eigentlich von fehlender Information nicht die Rede sein. Trotzdem blieb die Klage von Ratsmitgliedern, die sich nicht genügend informiert fühlten. Da alle Ratsmitglieder Laien auf dem Gebiet der Kläranlagentechnik sind, kommt es entscheidend auf die Art der Information an und nicht unbedingt auf die Masse. "Gerade in größeren Gemeinden werden die Informationsmöglichkeiten durch eine Papierflut erstickt, oder der Zugang zur Information wird durch die Fachsprache der Verwaltung erschwert."²⁹¹

Das Mißtrauen gegen das beratende Ingenieurbüro war bei SPD und Grünen besonders groß. "Da frage ich: Wozu beschäftigen wir eigentlich ein angeblich hochqualifiziertes und für unsere Verhältnisse viel zu hoch dotiertes beratendes Ingenieurbüro, wenn dadurch Pleiten dieser Art nicht verhindert werden? Und wieso taucht dieser Betrag - immerhin über eine halbe Million - erst jetzt im Nachtrag auf? Von diesen Fehlkalkulationen hat die Verwaltung doch schon lange gewußt - ohne uns frühzeitig und umfassend zu informieren. Vertrauen in Verwaltungshandeln entsteht so nicht. Im Gegenteil".²⁹² Dem Büro wird weiter vorgeworfen, in trauter Einheit mit dem Stadtdirektor auch eigenwirtschaftliche Ziele zu verfolgen. "Die GkW-Ingenieure erarbeiten das sogenannte Cloppenburg Modell. (...) Auf die Frage der SPD-Fraktion, wer denn als Betreiber in Frage komme, bestätigen die GkW-Ingenieure eine SPD-Vermutung: sie wollen selbst die Cloppenburg Anlage betreiben. Ein Gewinn von jährlich über 200.000 DM bei einem Umsatz von mehr als zwei Millionen DM ist festgeschrieben; ein schönes Geschäft. Berechnungen der SPD-Fraktion aufgrund der spärlichen Informationen haben ergeben, daß falsche Zahlen

289 Haushaltsrede der SPD im Rat am 16. 11. 1987

290 Haushaltsrede der Grünen im Rat am 18. 12. 1989

291 Hess 1979, S. 122

292 Haushaltsrede der Grünen im Rat am 16. 11. 1987

bei der Berechnung eingesetzt worden sind, um den Plan zu schönen. Während im Rat der SPD-Antrag abgeblockt wird, daß eine unabhängige Stelle den Privat-Plan der GkW-Ingenieure überprüft, ist der Verkauf schon perfekt."²⁹³ "Die Mitglieder des VA wurden erst am 9.2. unter dem Tagesordnungspunkt 'Kostenberechnung für die Abwasserbeseitigung'(!) mit der Vorstellung eines neuen Privatisierungskonzeptes überrumpelt. Während Landes- und Bezirksregierung schon längst in die Überlegungen einbezogen wurden, haben wir im VA kein Wort erfahren. Der Stadtdirektor hat hinter dem Rücken der politischen Gremien agiert. (...) Bislang verlassen sich Verwaltung und CDU blind auf die Berechnungen des einen privaten Ingenieurbüros, das - natürlich - auch wirtschaftliche Interessen hat."²⁹⁴

Die Auszüge aus den Leserbriefen von SPD und Grünen zeigen, daß die Öffentlichkeit immer noch die beste - teilweise die einzige - Möglichkeit der Opposition ist, ihren Kontrollauftrag zu erfüllen, denn in den Ratsgremien werden ihre Anträge in der Regel abgelehnt. Auf dem Höhepunkt der Konflikte zwischen Opposition und Ingenieurbüro wird im Jahre 1987 eine Fahrt nach Mannheim organisiert, gesponsert von dem Ingenieurbüro. Danach war der Ton der Auseinandersetzungen versöhnlicher, das Mißtrauen blieb jedoch bestehen.

"Nirgendwo hat die Gemeindevertretung die Möglichkeit, die Verwaltung zu kontrollieren."²⁹⁵ Dieser Behauptung muß widersprochen werden. Selbst bei solch einem komplexen Fachthema wie der Kläranlage ist Kontrolle möglich. Sie erfordert allerdings ein hohes Maß an Engagement und Bereitschaft, sich mit Fachfragen und Zahlen (wichtig bei der Gebührenberechnung) auseinanderzusetzen. Das erfordert viel Zeit. Wie die Abstimmungsergebnisse zu den Kläranlagenbeschlüssen zeigen, gab es öfter kontroverse Ansichten. Die Neinstimmen sind nicht aus purer Oppositionshaltung gegeben, sondern jeweils begründet worden. Wenn sich der Rat willenlos dem Expertentum von Fachbüro und Verwaltung gebeugt hätte, hätte es keine Gegenstimmen gegeben. Auch der hohe Anteil von Fragen sowohl in den Fachausschußsitzungen als auch im Rat zum Bereich Kläranlage zeugt vom Willen der Fraktionen zu wirksamer Kontrolle. "Je mehr sich der Rat als Kontrollinstrument der Verwaltung

293 Leserbrief, SPD, Münsterländische Tageszeitung vom 21.3.87

294 Leserbrief, Grüne, Münsterl. Tageszeitung vom 21. 3. 1987

295 Aich 1977, S. 85

versteht, um so mehr versuchen die Ratsmitglieder von sich aus, durch Fragen Verwaltungshandeln aufzuhellen."²⁹⁶ Daß diese Kontrollfunktion hauptsächlich von den Oppositionsfraktionen wahrgenommen wird, verwundert nicht, denn dies entspricht eher ihrem Rollenverständnis. Sie will aber auch die Mehrheitsfraktion zu mehr Kontrollverhalten erziehen. "Recht geben wir dem Bürgermeister, daß alle Fraktionen die Verwaltung kontrollieren müssen und sich kein Ratsherr still und heimlich aus der Verantwortung stehlen darf. Dies gilt insbesondere für die Mehrheitsfraktion, die bei den Cloppenburger Mehrheitsverhältnissen (22:13) nicht immer warten sollte, bis die Opposition die Mängel aufzeigt."²⁹⁷

Andere Studien bestätigen die Cloppenburger Erfahrungen. "70% der Befragten vertraten die Auffassung, die öffentliche Kontrolle der Verwaltung werde heute nur noch von der Opposition in der Vertretungskörperschaft ausgeübt."²⁹⁸

Neben der Ablehnung von Beschlußvorschlägen, Fragen und Anfragen und Anträgen zur Beratung eines Tagesordnungspunktes ist die größte Möglichkeit zur Kontrolle das Herstellen von Öffentlichkeit. Solange es eine freie Presse und fleißige Kommunalpolitiker gibt, wird es auch eine demokratisch-politische Kontrolle geben. Die vielen Zitate sehr kritischer Äußerungen der Opposition in dieser Arbeit machen deutlich, daß das Bild der Lokalpresse als ein "vordemokratischer, quasi absolutistischer Ausdruck der lokalen Verhältnisse"²⁹⁹ nicht mehr zu halten ist. Auch wenn der Lokalredakteur der größten Lokalzeitung sowohl in seiner Berichterstattung als auch in seinen Kommentaren zumeist Partei für die Mehrheit ergriff, war es für die Opposition doch möglich, ihre Positionen und Kritik zu veröffentlichen. Je mehr junge, besser ausgebildete Journalisten auch in den Lokalredaktionen zu finden sind, desto besser läßt sich parlamentarische Kontrolle organisieren. Teilweise wird heute schon über das andere Extrem geklagt, nämlich daß die Lokalpresse die "Hofberichterstattung" vernachlässige und "ständig am Meckern" sei und dabei das Regierungsgeschäft erschwere. "Auch die traditionellen Feste und Formen bürgerschaftlichen Lebens finden oft nur betont gelangweilt

296 Mattar 1983, S. 107

297 SPD-Leserbrief, Münsterländische Tageszeitung vom 11. 1. 1982

298 Gabriel 1984, S. 194

299 Zoll 1974, S. 191

einen Niederschlag in der Presse. Ich habe erlebt, daß über ein Sängerefest in unserer Stadthalle mit mehreren Tausend Teilnehmern nur nach tagelangem Druck der Vereine mit einem Bild berichtet wurde, während Äußerungen zu alternativen Projekten oder Frauenproteste mit Leichtigkeit die Headlines stellen."³⁰⁰

Wie das Beispiel der Kläranlage zeigt, entzündete sich die Kritik der "parlamentarischen Kontrolleure" nicht an Fachfragen zur Klärtechnik (die Kontrolle dieser Fragen ist bei den Fachbehörden wie z.B. Wasserwirtschaftsamt oder Bezirksregierung besser aufgehoben), sondern an Verfahren der Entscheidungsvorbereitung und -findung und an der Finanzierung. Die demokratische Mitsprache und Kontrolle gerade dieses Bereichs wäre bei einer Privatisierung weitaus schwieriger, wenn nicht gar unmöglich. Die Bürger müssen ein Interesse daran haben, daß öffentliche Gelder nicht unkontrolliert ausgegeben (oder verschwendet) werden. Daher muß die Kontrollmöglichkeit und v.a. die Kontrollfähigkeit gefördert und gesichert werden. Da es sich aber, gerade bei höheren Summen, oft um komplexe Fachfragen handelt, sind Kommunalpolitiker oft überfordert. Die immer wieder bekannt werdenden Fälle von Verschwendung öffentlicher Gelder in den Rechnungsprüfungsberichten³⁰¹ zeigen, daß die Kontrolle nicht immer ausgeübt wird. Da öffentliche Kontrolle aber für das Funktionieren einer Demokratie wichtig ist, ist es auch im öffentlichen Interesse, die Kontrollfähigkeit von Laienpolitikern (oder Feierabendpolitikern) zu verbessern. Deshalb muß über eine Professionalisierung auch von Kommunalpolitikern ernsthaft nachgedacht werden.

5.4 Kommunale Jugendpolitik

Es soll hier nicht die ganze Bandbreite der kommunalen Jugendpolitik ausbreitet werden, sondern es sollen nur die Hauptkonfliktpunkte geschildert werden. Zur Jugendpolitik gab es kein gemeinsames Konzept, sondern höchstens Wahlaussagen in den Kommunalwahlprogrammen,³⁰² und zwar mit unterschiedlichen Akzenten. In der Praxis bedeutete dann die

300 Rolf Böhme (Bürgermeister von Freiburg): "Je mehr wir haben, desto mehr haben wir zu wenig", Bonn 1994, S. 156

301 Süddeutsche Zeitung vom 23. 2. 1995: "Öffentliche Verschwendung: Ahmt der Osten nur den Westen nach? - Seit Jahren weisen Kontrolleure auf ungeheure Steuervergeudung in den alten Bundesländern hin, doch bleiben sie ohnmächtig, weil der Fehler im System liegt."

302 vgl. Kap. 3.2.4

Jugendpolitik das Bewilligen von Geldern für Vereine, den Bau von Kinderspielflächen, Zuschüsse für die Personalkosten der Kindergärten, Investitionskostenzuschüsse für Kindergärten, Jugendheime und Sportanlagen, Schulwegsicherung und den Bau des Freizeitbades. Wenn es um die Zuschüsse für Jugendheime ging, handelte es sich stets um Pfarrheime/Gemeindehäuser, in denen ein Raum für die Jugendlichen geplant war. Wenn ein fehlendes Jugendzentrum beklagt wurde, so wurde dann oft auf diese Jugendräume verwiesen.

Bei den Konflikten um den Verein Jugendhilfe und um die Rote Schule haben Bürgergruppen direkt eingegriffen, v.a. in Form von Demonstrationen, Unterschriftenlisten und eines Bürgerantrages.

5.4.1 Jugendzentrum/Jugendtreff und Verein Jugendhilfe

Vor der Kommunalwahl 1981 fand eine Podiumsdiskussion mit Ratsvertretern statt, auf der sie ihr "Ja" zum Jugendzentrum³⁰³ bekräftigten. "Innerhalb eines Jahres wird das Jugendzentrum verwirklicht sein, so weit ist die Sache. Dies sagte der Vorsitzende des Kultur-, Jugend- und Sportausschusses (...) während einer gut besuchten Podiumsdiskussion des Cloppenburg Jugendzentrums-Vereins".³⁰⁴ Ein sehr rühriger Verein Jugendzentrum Cloppenburg hatte in Zusammenarbeit mit anderen Vereinigungen (z.B. kath. Stadtjugendkomitee) die Konzeption eines städtischen Jugendzentrums erarbeitet. Nach der Kommunalwahl wurde die Zusammenarbeit zwischen Rat und JZ-Verein mit einem Fußballspiel bekräftigt. "Die erste Runde ging an den Verein Jugendzentrum: Das Hallenfußballspiel verlor die Mannschaft des Cloppenburg Stadtrates 4:0. Wie allerdings die zweite Runde ausgehen wird, das werden erst die nächsten Sitzungen der Fachausschüsse im Rat zeigen, wenn es um die Bewilligung der Mittel für ein Jugendzentrum in Cloppenburg geht."³⁰⁵ Doch die "außerordentlich schwierige Haushaltslage"³⁰⁶ machte das Jugendzentrum für 1982 dann nicht mehr möglich. Die CDU-Fraktion blieb zwar bei ihrem "grundsätzlichen Ja zu einem gut geführten Jugendzentrum"³⁰⁷, aber die Kosten seien in dem Jahre nicht tragbar. Es prote-

303 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 9. 1981

304 Cloppenburg Wochenblatt vom 23. 9. 1981

305 Münsterländische Tageszeitung vom 29. 12. 1981

306 Münsterländische Tageszeitung vom 29. 1. 1982

307 Münsterländische Tageszeitung vom 29. 1. 1982

stierten nicht nur die Minderheitsfraktionen, sondern auch CDU-Mitglieder sahen sich betrogen. "Auch ohne diesen moralischen Vorwurf (Wählerbetrug), der uns als Mitglied der CDU besonders treffen muß, glauben wir, daß die CDU im Begriff ist, einen großen alten Fehler erneut zu begehen, nämlich die Jugendzentrums-idee einschlafen zu lassen. Dabei wird diesmal, da die Stärke der Bewegung eindeutig ist, die allgemeine Spartätigkeit als Alibi vorgeschoben."³⁰⁸ Mit Empörung reagiert auch der Verein Jugendzentrum, der sich durch den CDU-Beschluß "verschaukelt"³⁰⁹ fühlt. Derart angeschossen, verteidigt die CDU noch einmal ihr "grundsätzliches Ja zu einem Jugendzentrum in Cloppenburg".³¹⁰ Das Versprechen vor der Wahl wird allerdings insofern zurückgenommen, als es nun nur noch als Versprechen einer Einzelperson bezeichnet wird. "Die in der Podiumsdiskussion im September 81 abgegebene Stellungnahme des CDU-Fraktionschefs sei als eine Beurteilung aus seiner Sicht zu werten."³¹¹ Öffentliche Diskussionen ("Wird 'Rote Schule' zum Jugendzentrum?"³¹²), Leserbriefe ("Muß das Jugendzentrum sterben?" - "Mit Minimum an Mitteln auskommen"³¹³), Demonstrationen ("Jugenddemonstration als Auftakt zur Fachausschußsitzung"³¹⁴) und Anträge von SPD und Grünen vermochten die CDU nicht umzustimmen. "Sowohl der Antrag der SPD als auch der der Grünen zum Jugendzentrum wurden von der Mehrheitsfraktion abgelehnt. Sie hielt an ihrer Konzeption fest, vorerst weiter zu verhandeln und die Lösung des Jugendzentrumproblems auf das Etatjahr 1983 zu verschieben."³¹⁵ Der Verein Jugendzentrum (VJZ) versuchte, den Rückzug der CDU von ihren Versprechungen aufzuhalten. "In einem Offenen Brief an die Stadt stellte der VJZ heraus, daß er mit Erstaunen, Enttäuschung und einem gewissen Maß an Verbitterung zur Kenntnis genommen hat, daß das Thema Jugendzentrum erneut nicht auf der Tagesordnung des Rates steht. Man habe auf eine stille Besetzung des Tagungsraumes (wie schon einmal zuvor), um auf die Lage der Jugend und die Notwendigkeit eines Jugendzentrums hinzuweisen, verzichtet, da man schon bei der ersten

308 Münsterländische Tageszeitung vom 1. 2. 1982

309 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 2. 1982

310 Münsterländische Tageszeitung vom 6. 2. 1982

311 Münsterländische Tageszeitung vom 6. 2. 1982

312 Cloppenburger Wochenblatt vom 17. 2. 1982

313 Münsterländische Tageszeitung vom 5. 2. 1982

314 Münsterländische Tageszeitung vom 12. 2. 1982

315 Münsterländische Tageszeitung vom 24. 3. 1982

Aktion kaum etwas von einer Wirkung verspürt habe. Auch das von der Öffentlichkeit ausgesprochene Lob über Disziplin und Besonnenheit erscheine aus der Rückschau nur als leere Phrase. Der VJZ wünscht, daß der Rat endlich Mut zur Verantwortung zeige und zum Thema Jugendzentrum Stellung nehme. Man befürchtet, daß der VJZ 'am langen Arm ausgehungert werden soll, bis ihm die Jugendlichen aus Frustration über die Erfolglosigkeit ihres persönlichen Engagements wieder davonlaufen'. Eine Behandlung des Themas Jugendzentrum im Rat und Rückverweisung an den Fachausschuß etc. hätte, so meint der VJZ, zur Folge, daß das Thema kaum noch vor den Sommerferien behandelt wird."³¹⁶

In weiteren Leserbriefen wird die Enttäuschung über die CDU-Politik zum Ausdruck gebracht. Es gibt aber auch andere Stimmen. Die Kolping-Jugend Emstekerfeld gibt eine "Solidaritätserklärung" mit der CDU-Fraktion in bezug auf das Jugendzentrum ab.³¹⁷ Sie befürchtet, daß evtl. Zuschüsse für ein Jugendzentrum auf Kosten der kirchlichen und sportlichen Verbandsarbeit gehen. Ins gleiche Horn stößt der Vorsitzende der Interessengemeinschaft der Sportvereine der Stadt Cloppenburg: "Vereinsarbeit hat Vorrang".³¹⁸

Ein Jugendlicher resümiert seinen politischen Lernprozeß an der Geschichte des Cloppenburger Jugendzentrums: "Es wäre eine Illusion, zu glauben, man könne die Jugendlichen beliebig lange auf ein späteres Jugendzentrum vertrösten. Werden die Jugendlichen noch länger hingehalten, werden sie sich resigniert zurückziehen. Damit wäre nichts gewonnen. Die Arbeit, die der Verein ein Jahr lang geleistet hat, wäre dann umsonst gewesen. Nach meiner Meinung war es kein verschenktes Jahr. Es war sogar ein sehr wichtiges Jahr für die Jugendlichen. Viele haben zum ersten Mal Kontakt mit der Kommunalpolitik bekommen. Viele haben Einsicht in die Methoden des Stadtrates und der Stadtverwaltung bekommen. Ja, man kann vielleicht sagen, die Jugendlichen haben eine Lehrstunde in praktizierter Demokratie erhalten. Ob diese Lehrstunde allerdings Vertrauen in Staat und Politik geweckt hat, darf wohl bezweifelt werden. Ein Jahr lang ist den Jugendlichen in unzähligen Ausschußsitzungen oder Stadtratssitzungen die Ohnmacht einer Minorität gezeigt worden. Trotzdem haben sich alle Jugendlichen bis heute an die

316 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 4. 1982

317 Münsterländische Tageszeitung vom 22. 2. 1982

318 Münsterländische Tageszeitung vom 24. 2. 1982

politischen Spielregeln gehalten. Wenn sich jetzt einzelne Mitglieder zurückziehen, dann ist das ganz allein die Schuld der Stadt, die zu deutlich nur scheinbares Interesse an den Jugendlichen hat."³¹⁹

Nachdem der Verein von der Stadt keine Hilfe mehr zu erwarten hatte, machte er sich selbst auf die Suche nach geeigneten Räumlichkeiten. "Jugendzentrum - Wir wollen nicht länger warten! Jugendzentrumsinitiative Cloppenburg will Einfamilienhaus auf eigene Kosten mieten."³²⁰ Sofort bildete sich eine Interessengemeinschaft der Anlieger des Einfamilienhauses, die in ihrem Wohngebiet kein Jugendzentrum dulden wollten.³²¹ Der Verein wollte mit den Anliegern reden und lud zu einer Bürgerversammlung ein, was jedoch mangels Gesprächspartnern nicht gelang. "Keine Gesprächsbereitschaft der Anlieger."³²² Trotz der Anliegerproteste soll der Plan jedoch weiter verfolgt werden.³²³ Der Verein verteidigt sein Vorgehen in der Öffentlichkeit: "Doch aus welchem Grund will der VJZ ein Haus auf eigene Kosten inmitten einer Wohnsiedlung anmieten und zudem nur eine zeitlich begrenzte Übergangslösung suchen, die es sogar unmöglich macht, ein wirkliches Jugendzentrum einzurichten? Obwohl alle Parteien, der Stadtjugendring, die evangelische Kirche, das katholische Stadtjugendkomitee, die Drogeninitiative etc. die Einrichtung eines Jugendzentrums befürworten, es als Ergänzung zur bestehenden Jugendarbeit sehen, hält es der Stadtrat nicht für wichtig, seine bislang gemachten Versprechungen zu realisieren. Im Frühjahr dieses Jahres beauftragte der Jugend-, Kultur- und Sportausschuß die Verwaltung, Räume bzw. ein Haus zu suchen. Und was ist passiert? Nichts."³²⁴

Anfang September besetzten 30 junge Leute eine leerstehende Schule (Rote Schule), "um ihre Forderung nach einem Jugendzentrum spektakulär zu unterstreichen; (...) die Jugendlichen beklagten v.a. eine 'Verschleppungs-Taktik' der CDU-Mehrheitsfraktion im Stadtrat gegen ihr Anliegen."³²⁵ Die Besetzung war nicht vom Verein organisiert, und der

319 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 4. 1982

320 Cloppenburger Wochenblatt vom 4. 8. 1982

321 Münsterländische Tageszeitung vom 23. 8. 1982

322 Cloppenburger Wochenblatt vom 25. 8. 1982

323 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 8. 1982

324 Münsterländische Tageszeitung vom 1. 9. 1982

325 Münsterländische Tageszeitung vom 6. 9. 1982

Vorsitzende distanzierte sich zunächst davon. Die Aktion verlief aber diszipliniert, so daß die herbeigerufene Polizei nicht zum Einsatz kam. Da das Einfamilienhaus in den Augen der Jugendlichen nicht geeignet war, Anwohner sich gegen die Nutzung wehrten und der Vermieter schon in anonymen Anrufen bedroht worden sei, müsse ein geeigneteres Objekt gefunden werden. Die Rote Schule biete sich geradezu an. "In zahlreichen Diskussionen in und bei der Roten Schule wurde an dem Nachmittag deutlich, daß sich die jungen Leute von den CDU-Kommunalpolitikern 'verschaukelt' fühlten. Seit mehr als zehn Jahren hätten sich verschiedene Initiativen um ein freies Jugendzentrum bemüht, und immer wieder seien sie getröstet worden. Sie glaubten nicht mehr daran, daß die Mehrheit im Rat ihren Wunsch überhaupt erfüllen wolle. Über ihr Anliegen würde 'hinter verschlossenen Türen' ohne Beteiligung der Jugendlichen beraten, und ihren Einladungen zu Diskussionen würde kaum ein Unions-Kommunalpolitiker folgen. Ein Teilnehmer faßte zusammen: 'An für uns erfahrbarem ist noch nichts gelaufen; wir wollen den Stein jetzt endlich ins Rollen bringen'."³²⁶

In der Verwaltungsausschußsitzung nach der Besetzung wurde diese diskutiert. Obwohl der "Tatbestand des Hausfriedensbruchs und der Sachbeschädigung erfüllt" sei, fiel "noch keine Entscheidung, ob die Besetzung der Roten Schule einen Strafantrag nach sich zieht."³²⁷ Die Ankündigung der Stadt, die Jugendlichen zur Kostenerstattung (kaputtes Fenster, Polizeibereitschaft etc.) heranzuziehen, wurde von den Grünen als Einschüchterungs- und Kriminalisierungsversuch verstanden. Sie boten den Jugendlichen juristischen Beistand und evtl. die Übernahme der Kosten an.³²⁸ Dieses Hilfsangebot der Grünen wurde von dem Lokalredakteur scharf kritisiert: "Wenn Stadtdirektor (...) in einer Erklärung vor der Presse betonte, daß die Jugendlichen der Stadt gewiß bessere Fürsprecher verdient haben als jene, die rechtsstaatliche Standpunkte gefährden, dann hat er damit den Nagel auf den Kopf getroffen. Agitation ist nichts Verwerfliches, aber die wird es dann, wenn man unbedachte Aktionen einiger Jugendlicher (die nicht einmal alle aus Cloppenburg kamen) zu einer politischen Agitation gegen die Stadt und damit auch gegen den Staat, in dem wir leben, ausnützt. Das könnte sogar so viel bedeuten, daß diejenigen, die die Kosten für eine Straftat übernehmen wollen und das sogar noch öffentlich

326 Münsterländische Tageszeitung vom 6. 9. 1982

327 Münsterländische Tageszeitung vom 8. 9. 1982

328 Münsterländische Tageszeitung vom 11. 9. 1982

publizieren, sich selbst kriminalisieren. Sie haben sich nicht als Jugendsprecher qualifiziert, sondern sie sind Gegner der Jugend geworden, die nur zu stören versuchen."³²⁹ Neben Presseerklärungen von SPD ("Die Aktion war rechtswidrig"³³⁰) und Grünen gab es wieder Leserbriefe ("Mehr Verständnis für die Jugend haben" - "Sturm im Wasserglas"³³¹) und einen Offenen Brief des Jugendzentrumsvereins. "Es wird darin der Wunsch geäußert, die Rote Schule für 300 bis 400 Mark im Monat anzumieten."³³² Bevor die Stadt als Eigentümer die leerstehende Rote Schule zur Verfügung stellen wollte, wollte sie erst abklären, ob evtl. eine nahegelegene Grundschule noch Raumbedarf anmelden würde. "Im Verwaltungsausschuß wurde außerdem festgestellt, daß man erst eine Entscheidung über die Rote Schule fällen kann, wenn die entsprechenden Erklärungen des Schulamtes (Prüfung der Schülerzahlen für die Anfängerklassen in den nächsten Jahren) vorliegen und wenn eine genaue zeitliche Begrenzung der Nichtbenutzung durch die Andreasschule amtlich ist."³³³

Der Verein bekräftigte seine Forderung nach der Roten Schule als Jugendzentrum mit Demonstrationen und Mahnwachen³³⁴. Gleichzeitig bringt die CDU-Fraktion das alte Feuerwehrgerätehaus ins Spiel, das nach dem Neubau des Feuerwehrhauses zur Verfügung stünde.³³⁵ Nach Umgestaltungsarbeiten könnte Anfang 1984 das Jugendzentrum im alten Feuerwehrhaus fertig sein. "Dann soll von der Stadt auch ein Sozialarbeiter eingestellt werden, denn ein Jugendzentrum ohne einen von der Stadt bestellten Sozialarbeiter wird es nach einem Beschluß der CDU nicht geben."³³⁶

Anfang November befaßte sich dann der Fachausschuß mit dem Thema. "Eine Besichtigung vor Ort sollte Klarheit schaffen: Eignen sich die Rote Schule bzw. das Feuerwehrgerätehaus an der Sevelter Straße als Jugendzentrum. In beiden Fällen sagten die Mitglieder des Kultur-, Jugend-

329 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 9. 1982

330 Münsterländische Tageszeitung vom 11. 9. 1982

331 Münsterländische Tageszeitung vom 11. 9. 1982

332 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 9. 1982

333 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 9. 1982

334 Münsterländische Tageszeitung vom 23. 10. 1982

335 Münsterländische Tageszeitung vom 23. 10. 1982

336 Münsterländische Tageszeitung vom 2. 11. 1982

und Sportausschusses 'ja', ebenso eine Delegation des Vereins Jugendzentrum, die zu dieser Ortsbesichtigung eingeladen war. Die provisorische Einrichtung eines Jugendzentrums in der Roten Schule würde (laut Aufstellung der Verwaltung) rund 100.000 Mark an Investitionen erfordern. Mindestens in gleicher Höhe (wenn nicht noch mehr) müssen Gelder bereitgestellt werden, wenn aus dem alten Feuerwehrgerätehaus an der Sevelter Straße (erstes und zweites Obergeschoß) ein Jugendzentrum werden soll."³³⁷

Waren die Jugendlichen jetzt endlich am Ziel ihrer Wünsche? Der Lokalredakteur als intimer Kenner der kommunalpolitischen Szene, erkannte sofort den Haken an der Sache: "Keine Investitionen heißt es im Beschluß: das ist schon eine Falltür, die bereits geöffnet ist und in die die Ausschußempfehlung vermutlich fällt: Auch die Einrichtung von Versammlungsräumen ist eine Nutzungsänderung (wie die Verwaltung klar erklärte). Und das bedeutet, daß durch die Auflagen der Bauaufsicht Investitionen notwendig werden (woher soll eigentlich das Geld kommen, denn wie die Verabschiedung des zweiten Nachtrages zum Haushalt 1982 am Dienstag gezeigt hat, gibt es keine freien Spitzen mehr.). (...) Jeder Kenner der kommunalpolitischen Szene in Cloppenburg weiß, daß die dem Fachausschuß vorgelegte Verwaltungsempfehlung ganz anders aussah als jene, die eigentlich für die Sitzung vorgesehen war. Die Realität ist manchmal anders: Und dazu gehört auch, daß politische Entscheidungen auch Vorlagen wertlos machen können. Nur wer an den Weihnachtsmann glaubt, kann eine Empfehlung fassen, nach der aus der Roten Schule ein Jugendzentrum werden soll."³³⁸

Der Kenner der Cloppenburger Kommunalpolitik sollte recht behalten. 4 Monate später hieß es: "Kein Jugendzentrum im Feuerwehrhaus"³³⁹, und die Rote Schule wurde für eine schulische Nutzung reserviert, die nie eintrat. Mitte April faßte die CDU-Fraktion dann ihren Beschluß "Vorerst kein Jugendzentrum in der Kreisstadt Cloppenburg - In der Diskussion in der Fraktion wurde herausgestellt, daß sich die CDU durchaus ihrer Verantwortung für die Jugend bewußt ist und man grundsätzlich unter bestimmten Voraussetzungen auch bereit sei, ein Jugendzentrum einzurichten, aber für ein Provisorium einfach kein Geld zur Verfügung

337 Münsterländische Tageszeitung vom 6. 11. 1982

338 Münsterländische Tageszeitung vom 6. 11. 1982

339 Münsterländische Tageszeitung vom 12. 3. 1983

steht. Die Rote Schule, die bisher immer als Standort für ein Jugendzentrum angepeilt wurde, steht außerdem nicht mehr zur Verfügung. Diese schulischen Einrichtungen werden dringend für ein Vorhaben des Katholischen Bildungswerkes in Cloppenburg für arbeitslose Jugendliche benötigt.³⁴⁰ Begründet wird der Beschluß zunächst mit der finanziellen Belastung, der fehlenden Dringlichkeit des Projektes, der Priorität der Ausbildungsförderung, der Notwendigkeit einer Begegnungsstätte für Senioren und der unterschiedlichen Konzeption von Jugendzentrumsverein und CDU. Durch viele Einzelgespräche mit Eltern sei zudem deutlich geworden, "daß diese ein Jugendzentrum nicht nur für überflüssig halten, sondern darüber hinaus befürchten, daß ihre Kinder in einem Jugendzentrum verstärkt gegen Elternhaus, Schule und Beruf beeinflußt werden und in Gefahr geraten, sich ihren Verpflichtungen gegenüber Familie und Gesellschaft zu entziehen."³⁴¹

Die SPD konstatierte, daß "ein klägliches Kapitel Cloppenburger Kommunalgeschichte nun zu Ende sei", weil die CDU "endlich Farbe bekant" habe. "In der Pressemitteilung heißt es dann weiter: 'Nach mehr als anderthalbjähriger Hinhaltetaktik: Rote Schule ja / nein / vielleicht / nun doch nicht / aber unter Umständen das Feuerwehrhaus / geht leider auch nicht, und überhaupt ist Gott sei Dank kein Geld da. Kein Argument ist zu fadenscheinig, um nicht zur Ablehnung herangezogen zu werden (so z.B., daß die in Frage kommende Altersgruppe ja sehr klein sei). Das alles vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, daß nun die Maske gefallen ist. Alle wichtigen Wahlen (Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahl) sind vorbei, jetzt kann man dem mündigen Jungwähler und nicht nur ihm auch mal die Wahrheit verkünden: Ein JZ wird es in Cloppenburg nicht geben. Das war seit einiger Zeit vorauszusehen. Der kundige Beobachter konnte das schon an dem Tanz um die Nutzung der Roten Schule ablesen. Stand diese mal wieder zur Debatte, war sie auch immer wieder für die Andreasschule notwendig. Es bleibt zu hoffen, daß dieses Spiel mit dem jetzt aufgetauchten Nachfolgeinteressenten, dem Katholischen Bildungswerk, nicht auch getrieben wird. Die Cloppenburger CDU hat ein trauriges Schauspiel vorgeführt, nämlich wie ernst Jugendliche ohne nennenswerte Lobby von ihr genommen werden. (Wie viel besser wären

340 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 4. 1983

341 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 4. 1983

sie doch dran gewesen, wenn sie kommerzielle Interessen vertreten würden.)".³⁴²

Für die Grünen sind diese politischen Primärerfahrungen der Cloppenburg Jugendlichen Ursache für späteres Desinteresse, später allgemein als "Politikverdrossenheit" bezeichnet. "Ärgerlich an diesem Verhalten der CDU ist dabei weniger ihre Einstellung zu einem Jugendzentrum als vielmehr die Art und Weise des Vorgehens. Warum hat man nicht von Anfang an 'nein' gesagt? Warum wurden noch vor einem halben Jahr bei den Jugendlichen Hoffnungen geweckt, die sich nun als trügerisch erweisen? Der Umgang der CDU mit den Hoffnungen und dem Engagement der Cloppenburg Jugendlichen aller Schattierungen, von kirchlich und politisch oder gewerkschaftlich Tätigen, ist skandalös. Ich kann viele Jugendliche verstehen, die nichts mehr von Politikern erwarten, für die Politik eine Sache ist, die den Charakter verdirbt. Wenn die CDU-Politiker sich mit dem Bericht der Enquetekommission 'Jugendprotest im demokratischen Staat' beschäftigt hätten, wäre ihre Entscheidung vielleicht anders ausgefallen. Aber in den Köpfen der meisten CDU-Stadträte gibt es in Cloppenburg noch die heile Welt: Die Jugendlichen haben allen Grund, zufrieden zu sein, für sie gibt es Sportvereine und Pfarrheime. Wo können die Jugendlichen hier in Cloppenburg positive Erfahrungen mit den Spielregeln der Demokratie machen? Wo können sie lernen, Konflikte auszuhalten und auszutragen? Wo lernen sie Mitbestimmung und Mitverantwortung? Wo lernen sie, daß sich politisches und gesellschaftliches Engagement lohnt? Wo spüren sie, daß sie überhaupt ernst genommen werden? Wer sich über die Faulheit und das Desinteresse der Jugendlichen ständig beschwert, sollte auch über die Ursachen nachdenken."³⁴³

Der Jugendzentrumsverein will nun einen Bauwagen beschaffen, von dem aus Veranstaltungen organisiert werden könnten. "Ein solchermaßen mobiles Jugendzentrum sei eben nicht eins mit, sondern gegen die CDU."³⁴⁴

Da das Nein zu einem Jugendzentrum nur ein CDU-Fraktionsbeschluß war, wurde es auf die Tagesordnung der Kultur-, Jugend- und Sportausschußsitzung am 18.5.1983 gesetzt, um auch einen Beschluß der politischen Gre-

342 Münsterländische Tageszeitung vom 20. 4. 1983

343 Münsterländische Tageszeitung vom 22. 4. 1983

344 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 4. 1983

mien herbeizuführen. 5 Tage vor der Sitzung wird die zugestellte Tagesordnung dahingehend geändert, "daß der Punkt 'Einrichtung eines Jugendzentrums' von der Tagesordnung abgesetzt wird, da er unmittelbar im Verwaltungsausschuß behandelt werden soll."³⁴⁵ "Die SPD ist der Ansicht, daß dies nicht rechtens sei. Diese Frage müsse im Fachgremium in aller Öffentlichkeit diskutiert werden. Nur so könne die Meinungsbildung in den Fraktionen deutlich werden."³⁴⁶ Der Antrag der Minderheitsfraktionen, den Punkt doch noch zu behandeln, wurde mit 5:3:1 abgelehnt.³⁴⁷ "Allerdings soll dieser Antrag in der nächsten Sitzung des Fachgremiums diskutiert werden."³⁴⁸ Da die anvisierten Räumlichkeiten nicht mehr zur Verfügung stünden, sah die Verwaltung keine Veranlassung, das Thema auf der Tagesordnung zu belassen. Eine Eilbedürftigkeit sei auch nicht gegeben. "Außerdem habe die CDU-Mehrheitsfraktion mitgeteilt, daß sie vorerst keine Möglichkeit sieht, in absehbarer Zeit in der Kreisstadt ein Jugendzentrum einzurichten. Das wiederum sei für die Verwaltung auch Veranlassung gewesen, diesen Punkt auf der Tagesordnung des Fachausschusses zu streichen."³⁴⁹

Auf der nächsten Sitzung des Fachausschusses erschien dann der Punkt wie angekündigt auf der Tagesordnung (Punkt 2), zusammen mit dem TOP 3: Änderung der Sportförderungsrichtlinien und TOP 4: Durchführung der Niedersachsenrundfahrt und TOP 5: Verschiedenes. Die Sitzung begann um 18 Uhr 30 und endete um 18 Uhr 45, nachdem die Beschlußfähigkeit festgestellt worden war. Es fehlten 6 Ratsmitglieder (5 - CDU, 1 - SPD). Die Abarbeitung der Tagesordnungspunkte in 15 Minuten war einmalig in der Geschichte des Rates: "Der Stadtdirektor wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß der Ausschuß gemäß § 46 i.V.m. § 52 NGO keine Beschlußfassung abgeben kann. Er erklärte weiterhin, daß der Ausschuß aufgrund eines besonderen Antrages der Ausschußmitglieder der SPD, der Grünen und der Fraktion Galgenmoor zum Tagesordnungspunkt 2.) einberufen worden sei. Auf Vorschlag des Ratsherren (CDU) erklärten sich die anwesenden Ausschußmitglieder damit einverstanden, den TOP 3 an den Verwaltungsausschuß abzugeben, falls vor der nächsten Ratssitzung

345 Schreiben der Stadt vom 13. 5. 1983

346 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 5. 1983

347 Protokoll, Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 18. 5. 1983

348 Münsterländische Tageszeitung vom 20. 5. 1983

349 Münsterländische Tageszeitung vom 20. 5. 1983

keine Sitzung des Kultur-, Jugend- und Sportausschusses mehr stattfindet. Der TOP 4 soll wegen der Eilbedürftigkeit direkt im Verwaltungsausschuß beraten werden. 5. Verschiedenes: Es lagen keine Anfragen und Mitteilungen vor."³⁵⁰ Die Reaktionen von jugendlichen Zuschauern, die wegen des Tagesordnungspunktes 2 (dazu wurde ja öffentlich eingeladen) gekommen waren, brauchen nicht näher beschrieben zu werden.

Die endgültigen Beschlüsse zum Jugendzentrum fielen dann im August 1983. Der Beschlußvorschlag der Verwaltung (Vorlage 1060c) "Ein Jugendzentrum soll in Cloppenburg nicht eingerichtet werden. Alle diesbezüglichen Beschlüsse des VA (zuletzt vom 15.11.1982) werden aufgehoben." wurde im Kultur-, Jugend- und Sportausschuß dahingehend ergänzt (6 Ja, 4 Nein), daß das radikale Nein aufgeweicht wurde durch den Einschub von "zur Zeit"³⁵¹. Im Verwaltungsausschuß wurde aus "zur Zeit" ein "in absehbarer Zeit".³⁵²

Die "absehbare Zeit" dauerte über 10 Jahre. Aufgrund der Neuregelung des Kinder- und Jugendhilferechtes ist die Stadt verpflichtet, Angebote zur offenen Jugendarbeit zu schaffen. Am 14.1.1995 eröffnet die Stadt ein Jugendzentrum/Jugendtreff in der Roten Schule. Die Kosten sind in den 10 Jahren natürlich erheblich gestiegen. "Ausschuß: Jugendtreff schnellstmöglichst einrichten - 250.000 Mark Kosten, Rote Schule die zweitbeste Lösung."³⁵³ Zur Eröffnung heißt es in der Pressemitteilung der Stadt: "Cloppenburg hat jetzt einen städtischen Jugendtreff - CDU-Initiative in zwei Jahren umgesetzt."³⁵⁴ In der MT wird der Bericht von der Eröffnung allerdings so betitelt: "Darauf hat Cloppenburgs Nachwuchs 20 Jahre lang gewartet: Jugendtreff 'Rote Schule' mit Festakt und Rockfete eingeweiht."³⁵⁵ Einzig der Sprecher der Jugendlichen erwähnte bei der Eröffnungsfeier in einem Satz die lange Vorgeschichte des Jugendtreffs/Jugendzentrums und bekam dafür von den anwesenden Veteranen der Jugendzentrumsbewegung Beifall.

Aufgrund der Erfahrungen mit dem Stadtrat und wegen fehlender Perspektiven gab der Verein Jugendzentrum seine Arbeit resigniert auf,

350 Protokoll, Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 14. 6. 1983

351 Kultur-, Jugend- und Sportausschuß vom 11. 8. 1983

352 Verwaltungsausschuß vom 22. 8. 1983

353 Münsterländische Tageszeitung vom 3. 6. 1994

354 Cloppenburger Wochenblatt vom 18. 1. 1995

355 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 1. 1995

denn viele Jugendliche waren nicht mehr motiviert. "Verein Jugendzentrum hat sich aufgelöst - Verein Jugendhilfe bekommt Vermögen."³⁵⁶ Ein ehemaliger Aktivist, inzwischen Student in einer anderen Stadt, resümiert seine politischen Erfahrungen mit der Kommunalpolitik: "Die einen sind resigniert, die anderen erleichtert. Auf der einen Seite die (ehemals) Aktiven des Vereins Jugendzentrum, auf der anderen Seite die CDU-Stadträte, die sich im stillen Kämmerlein ein Gläschen einschenken und sich zum errungenen Sieg beglückwünschen. Ich gratuliere, meine Herren - ja, Sie haben es (wie immer?) geschafft. Rechtzeitig zum Jahr der Jugend ist das gefährliche Thema Jugendzentrum so weit entfernt wie selten. Der Verein hat sich aufgelöst, und bis die nächste Generation von Jugendlichen da ist, die vergessen hat, wie ihren Vorgängern mitgespielt wurde, werden noch Jahre vergehen. (...) Ich habe nichts vergessen! Ich habe nicht vergessen, wie eine 'Minderheit' am langen Arm der Kommunalpolitik ausgehungert wurde. Ich habe nicht vergessen, wie wir Jugendlichen in unzähligen Sitzungen ausgetrickst wurden, bis die Rechnungen der gewieften Politiker aufging: Ein Großteil der Aktiven wanderte nach dem Abitur ab. Ein anderer Teil brachte den nötigen langen Atem nicht auf, auch die 50. Ausschußsitzung ruhig zu ertragen. (...) Im Hörsaal vergleiche ich oft die graue Theorie der 'Politischen Wissenschaft' mit der politischen Praxis, die ich in Cloppenburg erlebt habe. Ich bin froh, daß ich sie erlebt habe. War es doch eine gute Schule. Da werde ich doch nichts vergessen. Ich bin in der Lage, zwischen Theorie und Praxis zu unterscheiden. Egoismus, Taktik und Druck von außen. Das sind die Prinzipien, die in einem Parlament (gleich ob Bundestag oder Stadtrat) vorherrschen. Natürlich entscheidet die parlamentarische Mehrheit. Der Wähler hat schließlich so entschieden. Aber daß einer Mehrheit, und erst recht einer so stabilen wie in Cloppenburg, auch die Verantwortung für die Minderheiten auferlegt ist, das scheint sich noch nicht herumgesprochen zu haben. Oder doch? War es vielleicht nur die falsche Minderheit? Hatte sie vielleicht keine mächtige Lobby? (...) Mir bleibt nur noch, den Jugendlichen, die unter diesen Verhältnissen aufwachsen müssen, zuzurufen: 'Haltet aus, schlimmer wird's nimmer!'"³⁵⁷

Die Problematik eines fehlenden Freizeitangebotes in der offenen Jugendarbeit blieb jedoch nach wie vor. Parallel dazu nahm das Drogenproblem zu: "Cloppenburg Stadt allein über 100 He-

356 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 1. 1985

357 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 1. 1985

roinsüchtige".³⁵⁸ Aus dieser Problematik heraus entstand der gemeinnützige Verein Jugendhilfe, dessen Vorsitzender ein Drogenberater war. "Neuer Treffpunkt für Jugendliche, Verein eröffnet Café und Beratungsstelle in der Bahnhofstraße - Freizeit ohne Konsum."³⁵⁹ Der Verein bot in Zusammenarbeit mit Jugendlichen viele kulturelle Veranstaltungen an. Die Frage kam auf: "Ist das Café Regenbogen Cloppenburgs Jugendzentrum?"³⁶⁰ Der Verein hat seinen Treffpunkt aber nie als Jugendzentrum bezeichnet, zum einen, weil ein Jugendzentrum anders organisiert sein sollte, und zum anderen sei die Stadt aus ihrer Verantwortung für ein Jugendzentrum nicht zu entlassen. Die Stadt konnte allerdings nicht umhin, dem Verein Sachkostenzuschüsse und Zuschüsse für seine kulturelle Arbeit zu gewähren, denn die Arbeit des Vereins wurde unbestritten als notwendig erachtet, und die kulturellen Aktivitäten wurden anerkannt. Der Fachausschuß besichtigte dazu die Räumlichkeiten und ließ sich informieren. Ein unterschwelliges Mißtrauen blieb aber bei der CDU bestehen, v.a. wegen der in den Räumen des Vereins stattfindenden Kriegsdienstverweigerungsberatung und wegen der vermeintlich links orientierten Klientel. Die Konflikte im Rat um den Verein entzündeten sich immer um die Höhe der Zuschüsse. Wie aus den Anträgen der Fraktionen zum Haushalt zu ersehen ist (Tabelle 63), wollten v.a. die Grünen eine stärkere finanzielle Unterstützung des Vereins.

Nach 5 Jahren aktiver Arbeit wurde Alarm geschlagen. "Cloppenburger Jugendliche: 'Café Regenbogen in Not' - Freizeitangebot in Gefahr".³⁶¹ Da die Hilferufe (und die entsprechenden Anträge) bei der Stadt kein Gehör fanden, versuchte der Verein, durch einen Bürgerantrag die Stadt zu bewegen, sich finanziell an einer Personalstelle für einen Sozialarbeiter zu beteiligen.

Der Text des Bürgerantrages lautete: "Mit meiner Unterschrift unterstütze ich folgenden Bürgerantrag an den Rat der Stadt Cloppenburg gemäß § 22 A der Nds. Gemeindeordnung: Hiermit fordere ich die Stadt Cloppenburg auf, die offene Jugendarbeit des gemeinnützigen Vereins Jugendhilfe Cloppenburg e.V. ('Café Regenbogen') angemessen finanziell zu unterstützen. Die Stadt möge dem Verein einen Zuschuß für eine/n

358 Cloppenburger Wochenblatt vom 7. 12. 1983

359 Münsterländische Tageszeitung vom 31. 7. 1984

360 Cloppenburger Wochenblatt vom 21. 11. 1984

361 Cloppenburger Wochenblatt vom 15. 2. 1989

Sozialarbeiter/in (Personalkosten) und einen ausreichenden Sachkostenzuschuß zur Verfügung stellen. Der Verein Jugendhilfe e.V. ist der einzige Träger in Cloppenburg und Umgebung, der offene und qualifizierte Jugendarbeit leistet. Seit über 4 Jahren betreibt der Verein eine täglich geöffnete Anlaufstelle mit Beratung für Jugendliche und junge Erwachsene. Dieses Angebot entspricht dem hiesigen Bedarf, was die hohe Zahl von Stammbesuchern und Hilfesuchenden aus den unterschiedlichsten sozialen Lebenszusammenhängen belegt."

Nach der Einwohnerzahl Cloppenburgs waren für den Bürgerantrag 912 Unterschriften notwendig. Nachdem die Stadt alle Unterschriften geprüft hatte (z.B. konnten Auswärtige nicht anerkannt werden), blieben von den 1.402 Unterschriften noch 923 gültige übrig. Das waren "11 Unterschriften mehr als notwendig."³⁶² Daher mußte sich der Rat mit dem Bürgerantrag beschäftigen.

Nachdem der Bürgermeister die Zulässigkeit des Bürgerantrages festgestellt und die Möglichkeit eines solchen Antrages durch die Bürger begrüßt hatte, begründete ein ehemaliger Sozialarbeiter (ABM) des Vereins als Antragsteller den Antrag. "SPD und Grüne befürchteten, daß bei einer weiteren Behandlung (im Fachausschuß) die alte Leier wieder abgespielt werde und die Stadt als sich nicht zuständig für die Personalkosten für einen Sozialarbeiter erklären werde. Sie wollten das dadurch verhindern, daß die Überweisung des Bürgerantrages an den Fachausschuß an bestimmte Vorbedingungen geknüpft werde."³⁶³ Dieses wurde von der CDU abgelehnt. Die Zuständigkeit des Landkreises und die finanzielle Lage der Stadt erlaubten noch keine inhaltliche Aussagen, sondern nur die Verweisung in den Fachausschuß. Die Grünen forderten den Rat auf, "zumindest eine positive Aussage zu dem Bürgerantrag zu machen und stellten folgenden Antrag: 'Der Rat der Stadt Cloppenburg unterstützt das im Bürgerantrag geäußerte Anliegen und verweist die Angelegenheit zur weiteren Beratung an den Fachausschuß'."³⁶⁴ Daraus wurden dann 2 Beschlüsse gemacht: Verweis in den Fachausschuß (einstimmig) und "Der Rat der Stadt Cloppenburg unterstützt das Anliegen des Vereins Jugendhilfe Cloppenburg e.V." (20 Ja, 1 Nein, 10 Enthaltungen).³⁶⁵ Der

362 Münsterländische Tageszeitung vom 23. 9. 1989

363 Münsterländische Tageszeitung vom 27. 9. 1989

364 Protokoll, Rat vom 25. 9. 1989

365 Protokoll, Rat vom 25. 9. 1989

dritte Beschluß war einstimmig, nämlich die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerantrages.

Nachdem der Fach- und der Verwaltungsausschuß sich mit dem Bürgerantrag befaßt hatten, kam er Ende des Jahres wieder in den Rat. Die SPD unterstützte den Bürgerantrag und stellte den Antrag, 65.000 DM als Zuschuß für die Personalkosten einzusetzen. Die CDU unterstrich, daß sie Teile des Bürgerantrages (Sachkostenzuschuß, Zuschuß für die offene Jugend/Kulturarbeit) unterstützen wolle, einen Zuschuß zu den Personalkosten halte sie jedoch sachlich nicht für vertretbar, da der Landkreis in erster Linie zuständig sei. Außerdem befürchtete die CDU, durch einen Personalkostenzuschuß einen Präzedenzfall zu schaffen. "Bei Bewilligung eines Personalkostenzuschusses könnten die ca. 45 weiteren Vereine mit gleicher Begründung Anspruch auf einen Zuschuß zu den Personalkosten erheben."³⁶⁶ Die Grünen unterstützten ebenfalls den Antrag auf Personalkostenzuschuß und übten "Kritik am Verhalten der CDU-Fraktion, die den schon seit längerem geforderten Zuschuß zunächst wegen mangelnder Haushaltsmittel, jetzt wegen fehlender Zuständigkeit ablehne."³⁶⁷ Ein weiterer Vertreter der Grünen hob hervor, "daß die Begründung der Ablehnung durch die CDU-Fraktion schockierend und ein Trauerspiel für diese Partei darstelle. Die Entscheidung bedeute eine Ausgrenzung eines Teiles der Jugendlichen. Man müsse den Frust dieser Jugendlichen daher gut verstehen. Die Ablehnung stelle darüber hinaus eine negative Imagewerbung für die Stadt Cloppenburg dar."³⁶⁸ Von der CDU kam dann der Vorschlag, die Stadt solle selbst einen Sozialarbeiter für die offene Jugendarbeit einstellen. Das hielten die Grünen wiederum für widersprüchlich: einerseits die Ablehnung eines Personalkostenzuschusses für den Verein der offenen Jugendarbeit und andererseits die Finanzierung einer ganzen Stelle in eigener Regie für die offene Jugendarbeit. Die CDU wies zu Recht darauf hin, daß kein Verein Personalkostenzuschüsse bekäme, allenfalls Sachkostenzuschüsse. Wenn Personalkostenzuschüsse, dann doch eher für Sportvereine, denn es sei "festzustellen, daß derjenige, der im Sportverein tätig sei, nicht so schnell in den Bereich der Drogenabhängigkeit gelange."³⁶⁹ Die Beschlußempfehlung des Verwaltungsausschusses (Sachkostenzuschuß) wurde sodann einstimmig angenommen. Die

366 Protokoll, Rat vom 18. 12. 1989

367 Protokoll, Rat vom 18. 12. 1989

368 Protokoll, Rat vom 18. 12. 1989

369 Protokoll, Rat vom 18. 12. 1989

SPD beantragte, über ihren Antrag (Personalkostenzuschuß) namentlich abzustimmen. Dieses wurde mit 31 Ja und 3 Enthaltungen angenommen. Bei der namentlichen Abstimmung gab es dann 24 Nein und 10 Ja-Stimmen. Damit war der wesentliche Teil des Bürgerantrages abgelehnt, denn Sachkostenzuschüsse wurden in den vorangehenden Jahren auch schon gezahlt.

Abschließend noch einige Anmerkungen zur Haltung der Fraktionen zum Bürgerantrag. Für die Oppositionsfraktionen war die Unterstützung dieses Antrages ein leichtes, denn er stellte ihre jahrelangen Forderungen nach mehr Unterstützung für die offene Jugendarbeit auf eine noch breitere Basis.

Interessant ist die Interpretation der CDU zu dem Bürgerantrag. "Die Tatsache, daß ein Bürgerantrag gestellt worden sei, mache zwar zum einen deutlich, daß es um ein Anliegen gehe, das von vielen Personen unterstützt werde, zum anderen werde aber deutlich, daß diesem Begehren schwerwiegende Gründe entgegenstehen müssen, sonst hätte es eines Bürgerantrages gar nicht bedurft, man hätte den üblichen Weg eines Antragsverfahrens wählen können."³⁷⁰ Ein Bürgerantrag ist demnach von vornherein zum Scheitern verurteilt, denn wäre das Begehren berechtigt, hätten die gewählten Vertreter sich dieser Sache angenommen. Dabei wird allerdings übersehen, daß die Minderheitsfraktionen bereits Anträge in dieser Richtung zur Genüge gestellt hatten, allerdings ohne Erfolg.

Der Bürgerantrag hat zwar die Defizite in der offenen Jugendarbeit bei vielen Bürgern deutlich gemacht (speziell bei den Unterzeichnern des Antrages) und zu einer breiten öffentlichen Diskussion (u.a. Leserbriefe) geführt, im Rat hat dieser Antrag jedoch wenig Eindruck hinterlassen. Im Gegenteil, die Befürworter wurden verdächtigt, "daß es ihnen gar nicht in erster Linie um die Sache gehe, sondern um politische Effekthascherei bzw. den Versuch, politisch Kapital aus dieser Sache zu schlagen."³⁷¹

5.4.2 Die Rote Schule

Der Name der Schule erklärt sich aus ihrem Aussehen. Es ist ein rotes Backsteingebäude auf dem Marktplatz, das zu Beginn des Jahrhunderts entstanden ist und als Schule gedient hat. In den 80er Jahren stand das

370 Protokoll, Rat vom 18. 12. 1989

371 Redebeitrag der CDU im Rat am 18. 12. 1989

Gebäude überwiegend leer. Als Schule wurde es nicht mehr genutzt. Nachdem es als Standort für ein Jugendzentrum ins Gespräch gekommen war, wurde es wieder genutzt, zumeist mit Kursen des Bildungswerks oder der Volkshochschule. Ausgelastet war es damit aber nie.

Auf dem Marktplatz findet zweimal im Jahr ein Krammarkt statt. Durch die Rote Schule wird nach Meinung der CDU das Marktgelände eingeengt, so daß ein Abriß des Gebäudes den dringend benötigten Platz schaffen könnte, "um die 3. Marktstraße weiter ausbauen zu können."³⁷² Da viele Cloppenburger in diesem Gebäude zur Schule gegangen sind, verbinden sie mit dem Gebäude auch Kindheitserinnerungen. Außerdem ist die Rote Schule ein markantes Gebäude auf dem Marktplatz, das auch ortsbildprägend und für viele denkmalwürdig ist. Da die CDU mit Widerstand gegen ihr Ansinnen rechnete, sagte ein Beigeordneter: "Bevor weitere Argumente zur Erhaltung gesucht würden, müsse ein Abriß erfolgen."³⁷³

Die Argumente für den Erhalt wurden dann aber nach Bekanntwerden des Abrißbeschlusses³⁷⁴ immer mehr in der Öffentlichkeit vorgetragen. "Der Erhalt des Gebäudes sollte eine städtebauliche Verpflichtung sein und kommt auch der Atmosphäre des traditionellen Marktbetriebes zugute."³⁷⁵

Ende Januar 1990 stellten SPD und Grüne gemeinsam den Antrag nach § 39a NGO, den "Erhalt der Roten Schule" auf die Tagesordnung der Ratsitzung zu setzen. "So möchten die beiden Oppositionsfraktionen, daß der städtebauliche Wettbewerb, der für das Marktplatzgelände vom Rat beschlossen worden ist, auch Aussagen über die Rote Schule machen soll. Erst wenn die Ergebnisse dieses Wettbewerbes vorliegen, sollte der Cloppenburger Stadtrat über die weitere Zukunft des Gebäudes entscheiden. In der Begründung des gemeinsamen Antrages heißt es, daß es ein nicht wieder gut zu machender Fehler wäre, wenn schon vor dem Beginn des städtebaulichen Wettbewerbes Fakten durch den Abriß des Gebäudes geschaffen werden würden. Die bauliche Substanz des ehemaligen Schulgebäudes sei noch gut, und von daher lohne sich eine Renovierung noch auf jeden Fall."³⁷⁶

372 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 1. 1990

373 Verwaltungsausschuß vom 15. 1. 1990

374 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 1. 1990

375 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 1. 1990

376 Münsterländische Tageszeitung vom 23. 1. 1990

Der geplante Abriß der Roten Schule sensibilisiert wohl deshalb die Öffentlichkeit, weil in der Vergangenheit oft zu schnell mit der Abrißbirne gearbeitet wurde. "Wir gewinnen immer mehr den Eindruck, als wenn nach Meinung der CDU Stadterneuerung und Stadtplanung vorwiegend mit der Abrißbirne betrieben werden müßte", meinte ... von der SPD. 'In der Vergangenheit haben wir in Cloppenburg schon mehr als genug alte und stadtbildprägende Gebäude abgerissen, so daß wir in Zukunft erheblich zurückhaltender damit sein müssen'. Der Vorsitzende des Marktausschusses (SPD) teilte mit, daß durch den Abriß der Roten Schule für das Marktgeschehen kaum zusätzlicher Platzgewinn zu erzielen sei, da die Bäume an der Roten Schule ohnehin unter Naturschutz stünden. Von daher arbeite die CDU mit fadenscheinigen Argumenten, wenn sie gerade auf den Platzgewinn für Märkte hinweise. Auch der CDU-Hinweis, daß die Rote Schule für die Schulplanung der Stadt 'nicht mehr existent' sei, könne nicht verfangen. 'Wo kommen wir denn hin, wenn wir jedes Gebäude abreißen wollten, welches für seine ursprünglichen Zwecke nicht mehr benötigt wird,' meinte der Vorsitzende des Marktausschusses."³⁷⁷

Wie sehen die Fakten aus, die Grundlage der Beratung in der Ratssitzung sind? 1986 beschloß der Rat, die Rote Schule abzureißen, da der Platz für die neue Stadthalle benötigt würde. Die Stadthalle wird aber inzwischen an einem anderen Standort gebaut. Der Landkreis baut in unmittelbarer Nachbarschaft sein neues Kreishaus (auch roter Backstein) und bekundet sein Interesse am Kauf der Roten Schule, da er dringend Räumlichkeiten für seine Volkshochschule benötigt. Die Stadt will einen städtebaulichen Ideenwettbewerb zur Neugestaltung des Marktplatzes ausschreiben. Nach den Planungen der CDU soll bei diesem Wettbewerb die Rote Schule als nicht existierend gelten.

Zu dem beantragten Tagesordnungspunkt stellen SPD und Grüne folgenden Antrag: "1. Der städtebauliche Wettbewerb für den Marktplatz hat die Aufgabe, über den Erhalt oder den Abriß der Roten Schule Aussagen zu machen. 2. Über den Erhalt oder den Abriß der Roten Schule wird erst nach Vorliegen der Ergebnisse des städtebaulichen Wettbewerbs endgültig entschieden."³⁷⁸ Beide Fraktionen geben eine ausführliche Begründung dazu. "Wir haben diesen Punkt auf die Tagesordnung der heutigen Ratssitzung setzen lassen, weil wir der Ansicht sind, daß es in höchstem Maße unsinnig

377 Münsterländische Tageszeitung vom 23. 1. 1990

378 Schreiben von SPD und Grünen vom 22. 1. 1990

wäre, an einem früher gefaßten Beschluß über den Abriß der Roten Schule auch heute noch auf 'Deubel komm raus' festzuhalten. Wir haben in den letzten Wochen den Eindruck gewonnen, daß die Mehrheitsfraktion auf den baldigen Abriß des alten Gebäudes drängt, und hoffen, mit der erneuten Behandlung im Rat ein Überdenken des Abrißbeschlusses zu erreichen. (...) Die bauliche Substanz der Roten Schule ist so schlecht nicht. Natürlich wären Innenaus- und Umbauten erforderlich. Aber diese Investitionen, so hört man, will der Landkreis ja auch tätigen. Und eine mögliche Nutzung (für die VHS) scheint ebenfalls gesichert. Der alte Baumbestand am Gebäude ist in hohem Maße erhaltenswert, und das Gebäude beeinträchtigt die Marktplatznutzung unserer Ansicht nach nicht. Was also spricht für den Abriß?"³⁷⁹ "Unser Antrag zielt darauf ab, über die Zukunft der Schule erst nach dem Wettbewerb, der Aussagen über den Erhalt oder Abriß machen soll, zu entscheiden. Nicht mehr und nicht weniger. Meine Damen und Herren der CDU-Fraktion. Ihr politischer Großvater Adenauer konnte von einem auf den anderen Tag klüger werden, wenn Beschlüsse keinen Bestand mehr hatten und die Umstände dies erforderten. Wir hoffen, seine Cloppenburg-Enkel sind in der Lage, dieses wenigstens in 4 Jahren nachzuvollziehen."³⁸⁰

Die neuen Gründe zum Erhalt des Gebäudes, die den Abrißbeschluß revidieren sollen (erhaltenswert, städtebaulich harmonische Ergänzung des Kreishausneubaus, evtl. Erhalt aus denkmalpflegerischer Sicht) sind für die CDU wenig überzeugend und werden nach Meinung der CDU von Fachleuten und vielen Bürgern nicht geteilt. Die CDU bekräftigt den Abrißbeschluß mit der Begründung: a) Es gibt keine städtebaulich überzeugenden Gründe für den Erhalt, b) Die Entfernung der Roten Schule schafft zusätzlichen Raum für die Marktgestaltung und c) Der Platz soll im Besitz der Stadt bleiben.³⁸¹ Mit den Stimmen der CDU (22) beschließt dann der Rat mit 9 Gegenstimmen: "Beim städtebaulichen Wettbewerb zur Neugestaltung des Marktplatzgeländes wird die Rote Schule nicht mehr berücksichtigt. - Der Antrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Grünen war somit erledigt."³⁸²

379 Redebeitrag der Grünen im Rat am 27. 2. 1990

380 Redebeitrag der SPD im Rat am 27. 2. 1990

381 Redebeitrag der CDU im Rat am 27. 2. 1990

382 Protokoll, Rat vom 27. 2. 1990

In der gemeinsamen Sitzung von Marktausschuß mit Kultur-, Jugend- und Sportausschuß wurden die Ausschreibungsunterlagen für den Marktplatzwettbewerb diskutiert. Auch hier führte die Frage des Erhalts der Roten Schule zu Kontroversen. Von der Mehrheit wurde der Wettbewerb ohne Rote Schule beschlossen³⁸³ und dann auch im Rat noch einmal bestätigt (11:22 für den Erhalt).³⁸⁴ "Die Cloppenburg Sozialdemokraten wollen sich mit dem Beschluß des Stadtrates, die 'Rote Schule' als nicht mehr existent zu betrachten, nicht abfinden. Erst vor kurzem hatte der Cloppenburg Stadtrat gegen die Stimmen von SPD, Grünen und UWG beschlossen, daß die 'Rote Schule' abgerissen werden soll. (...) 'Wir können überhaupt nicht verstehen, warum man nicht wenigstens die Rote Schule mit zum Gegenstand des teuren Architekten-Wettbewerbs macht. Schließlich kann doch gerade ein solcher Wettbewerb am besten Aussagen über die Erhaltenswürdigkeit des Baus machen'."³⁸⁵ Mit Unterschriftensammlungen versuchten SPD und andere Initiativen, die CDU umzustimmen³⁸⁶, hatten aber keinen Erfolg.

Als die Teilnehmer am städtebaulichen Wettbewerb die Unterlagen des Wettbewerbes sahen, meinten viele, den Abriß der Roten Schule aus ihrer fachlichen Sicht nicht verantworten zu können. "Eine Sonderabmachung hat es für die Rote Schule gegeben, die nach der Ausschreibung des Wettbewerbs nicht mehr existent ist. Es wurde vereinbart, daß Entwürfe, die die Schule mit in die Planung einbeziehen, nicht abgelehnt werden. Man kam damit dem Wunsch von Teilnehmern des Wettbewerbs nach, die erklärten, daß Schule und Baumgruppe eine Einheit seien."³⁸⁷ Tatsächlich haben alle Fachbüros (bis auf eine Ausnahme) die Rote Schule in ihren Plänen als erhaltenswert eingeplant. Da die Rote Schule zu der Zeit stark belegt war mit Deutschkursen für Aussiedler, gab es noch keine Gelegenheit, den Abrißbeschluß umzusetzen.

Heute (1995) ist die "nicht mehr existente" Rote Schule zum städtischen Jugendtreff geworden. "Über 40 Jugendliche besichtigten Rote Schule - Kids wollten mit Arbeit am Jugendtreff sofort beginnen."³⁸⁸

383 Sitzung der Fachausschüsse am 26. 4. 1990

384 Rat am 21. 5. 1990

385 Münsterländische Tageszeitung vom 5. 7. 1990

386 Münsterländische Tageszeitung vom 5. 9. 1990

387 Münsterländische Tageszeitung vom 7. 7. 1990

388 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 6. 1994

5.5 Kommunale Wirtschaftsförderung

"Man kann bei der Gemeinde ein 'natürliches' Interesse unterstellen, Kapital und unternehmerische Initiative anzuziehen bzw. zu erhalten, das sich mit den Verwertungsinteressen kapitalistischer Unternehmer trifft. Indem sie für vorteilhafte Investitionsbedingungen sorgt, ermöglicht sie diesen eine Erweiterung der Nachfrage nach Arbeitskräften, die u.U. die Chance für alle Anbieter auf dem gemeindlichen Arbeitsmarkt verbessert."³⁸⁹ Eine Gemeinde, in der Kommunalpolitik in ihrem Kern nicht Wirtschaftsförderung ist, degeneriert zu einer bloßen Schlafgemeinde. Zudem sinken bei nachlassender Wirtschaftsförderung die Gewerbesteuereinnahmen, eine entscheidende Einnahmequelle der Kommune, die ihr finanzielle Spielräume, v.a. im investiven Bereich, eröffnet.³⁹⁰ "Deshalb sind Verwaltung wie auch Leitung der einzelnen (entwickelten) Gemeinden auf die Förderung privater Wirtschaftsinteressen hin orientiert und organisiert."³⁹¹ Die Instrumentarien, die der Gemeinde zur Bewältigung dieser Aufgaben zur Verfügung stehen, sind bereits in der Literatur ausführlich beschrieben worden³⁹² und sollen an dieser Stelle nicht noch einmal ausgebreitet werden.

5.5.1 Die Ansiedlung und Bestandspflege von Betrieben

Betriebe und Behörden schaffen und sichern Arbeitsplätze. Das Zauberwort "Schaffung von Arbeitsplätzen" wirkt wie ein Sesam-öffne-Dich bei Rat und Verwaltung. "Gewerbesteuer und Arbeitsplätze sind bei den Kommunen wie ein Sesam-öffne-Dich. Und folgerichtig wird mit ihnen Politik gemacht."³⁹³ Da dieser Mechanismus aber bei allen Gemeinden gleich funktioniert, stehen die Gemeinden in ständiger Konkurrenz zueinander. 1983 beabsichtigten die Kalkhoff-Werke (Fahrradfabrik), in die Nachbargemeinde Emstek überzusiedeln. Dort hätte dann, 1500 Meter vor den Toren der Stadt, auf Kosten des Steuerzahlers eine neue Gewerbeinfrastruktur geschaffen werden müssen, obwohl Cloppenburg über 100 Hektar voll erschlossene Industrieflächen verfügt. "Unter

389 Schöber 1991, S. 158

390 vgl. Rudzio 1977, S. 82; Tillmann 1978, S. 130

391 Schöber 1991, S. 159

392 vgl. Schneider 1991; Wehling 1975b; Zielinski 1977; Savelsberg 1980 und v.a. Naßmacher, H. 1987 und 1985

393 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 9. 1983

diesen Gesichtspunkten müsse die Zulässigkeit einer solchen Ansiedlung geprüft werden, wandte sich der Cloppenburgener Bürgermeister gegen einen 'ungesunden Konkurrenzkampf der Gemeinden'.³⁹⁴ Die Gemeinden sind gezwungen, wegen der Gewerbesteuern steuerträchtige Unternehmen anzulocken oder zu erhalten. "Dabei sind die Gemeinden in gegenseitigem Wettbewerb gezwungen, sich zu überbieten."³⁹⁵ So ist es z.B. üblich, auf die Wünsche ansiedlungswilliger Betriebe städteplanerisch durch die Ausweisung von Gewerbegebieten einzugehen und für gewerbliche Ansiedlungen verbilligte oder sogar kostenlose Grundstücke zur Verfügung zu stellen. "Traditionell spielt die Grundstücksvergabe bei der Gewerbepolitik eine bedeutende Rolle."³⁹⁶ Die Preisgestaltung der gewerblichen Grundstücke ist das Herzstück in der kommunalen Gewerbepolitik. Obwohl die Gemeinde durch ihre Grundstückskaufpolitik keine Gewinne und keine Verluste machen darf, ist es doch ungeschriebenes Gesetz, "daß die verbilligte Bereitstellung von Industriegelände durch die Kommunen eine der gebräuchlichsten Förderungsinstrumentarien und ein legitimes Mittel der kommunalen Selbstverwaltung"³⁹⁷ ist.

Auch in Cloppenburg wurden Gewerbegrundstücke im Vergleich zu Wohnbaugrundstücken erheblich billiger verkauft. Diese Form der versteckten Wirtschaftsförderung (die Subventionierung der Gewerbeflächen taucht in keiner Position des Haushalts auf) wurde aber von allen Fraktionen im Stadtrat gebilligt und getragen. Der hohe Prozentanteil der einstimmigen Beschlüsse zu Grundstücksangelegenheiten im Verwaltungsausschuß (vgl. Tabelle 4) ist ein Indiz dafür. Dissens gab es zwischen den Fraktionen über die Dimensionierung der Gewerbeflächen. Während für die CDU eine möglichst großzügige Grundstücksbevorratung wichtig war, hielten die Minderheitsfraktionen die Erwartungen der Mehrheit oft für überzogen (Kritik am Bebauungsplan 52 und am Industriebzubringer, der sog. Spinne).

Dank der Konkurrenz der Kommunen in der Gewerbeansiedlungspolitik soll ein günstiges "Investitionsklima" geschaffen werden, das die Berücksichtigung spezifischer Kapitalinteressen durch die Kommunalpolitik zur Folge hat.³⁹⁸ Dabei können die Unternehmen nicht

394 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 9. 1983

395 Thränhardt 1974, S. 128

396 Naßmacher, H. 1987, S. 101

397 Naßmacher, H. 1987, S. 198

398 Rudzio 1977, S. 82

nur die Gemeinden bei den Grundstückspreisen gegenseitig ausspielen, sondern auch mit dem Argument des Erhalts von Arbeitsplätzen erheblich unter Druck setzen. Auch in Cloppenburg gab es "nötigungsähnliche Situationen"³⁹⁹ ("Erst am Anfang des Monats sei die Stadt darüber informiert worden, daß die Kalkhoff-Werke einen Flächenbedarf von 20 Hektar benötigen, sagte der Ratsvorsitzende, dem nach eigenen Angaben nur knapp 14 Tage Zeit zur Verfügung standen, die Forderung zu erfüllen. Der vorgegebene Preis von 5 DM pro Quadratmeter inklusive Erschließung hätte sich zwar auf einer Fläche der Bundesvermögensverwaltung in Varrelbusch realisieren lassen, doch die Unternehmensleitung sei plötzlich kaum noch interessiert gewesen. Den späteren Wunsch, zum gleichen Preis Flächen im Industriegebiet zu erhalten, habe die Stadt nicht erfüllen können: Sie hätte insgesamt 6 Millionen DM zuschießen müssen. Die von den Kalkhoff-Werken zu erwartende Gewerbesteuer würde bei weitem nicht ausreichen, auch nur die Zinsen für dieses Geld abzudecken, sagte der Bürgermeister, der von 'schwierigen Verhandlungen' mit den Firmeninhabern sprach."⁴⁰⁰), bei denen aber alle Fraktionen an einem Strang zogen.⁴⁰¹ "Hat weder die Stadt noch der Unternehmer bereits einen Folgenutzer an der Hand, so bleibt der Stadt bei nachhaltigem Verlagerungsinteresse nichts anderes übrig, als selbst die Liegenschaften mit aufstehenden Gebäuden aufzukaufen."⁴⁰² Das kann besonders teuer werden, wenn eine Sanierung wegen Altlasten erforderlich ist (Beispiel der ehemaligen Fahrradfabrik Kalkhoff am Kessener Weg in Cloppenburg). Sämtliche Beschlüsse in diesen Angelegenheiten erfolgen in vertraulichen Sitzungen (Verwaltungsausschuß und vertraulicher Teil der Ratssitzung), so daß die Öffentlichkeit über die Verwendung ihrer Steuergelder in diesem Bereich nicht direkt aufgeklärt wird.

Eine gelungene Ansiedlung eines Betriebes gehört zu den Highlights der kommunalen Wirtschaftsförderung. Um die Verhandlungserfolge nicht zu gefährden, ist die Vertraulichkeit heiligste Pflicht eines Kommunalpolitikers. Deswegen können hier auch keine weiteren Einzelheiten oder Beispiele genannt werden.

399 Naßmacher, H. 1987, S. 287

400 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 9. 1983

401 Verwaltungsausschuß am 3. 11. 1987

402 Naßmacher, H. 1987, S. 282

Das Scheitern von Ansiedlungsbemühungen kommt fast genauso häufig vor wie der Erfolg. Als eine Firma zugunsten des Standortes Lingen abgesagt hatte, hieß es: "Nach Mitteilung der Firma ... hätten die verkehrstechnischen Vorteile sowie die Stadt und Umgebung insbesondere den Ausschlag gegeben, wengleich die Firma auch zum Ausdruck gebracht habe, daß auch der Standort Cloppenburg seine Vorteile habe und die Unterstützung durch die Stadt ausgezeichnet gewesen sei. Der Stadtdirektor wies darauf hin, daß für die Firmen neben dem optimalen Industriegrundstück immer mehr die Stadt und ihre Infrastruktureinrichtungen für Ansiedlungen eine Rolle spielten."⁴⁰³ Insofern lassen sich viele städtische Investitionen im schulischen und kulturellen Bereich als Wirtschaftsförderung mit weichen Standortfaktoren legitimieren. Das unterstreicht letztlich noch das Primat der Wirtschaftsförderung für die Kommunalpolitik.

Ergänzend zur Grundstückspolitik bei der Ansiedlung und Bestandspflege von Betrieben kommen weitere vertragliche Vergünstigungen für Betriebe. ("Senkung der Gebühren und Industriegebiet verlangt."⁴⁰⁴) So enthalten viele kommunale Gebührensatzungen (Abfall, Wasser, Energie ...) Privilegien für Gewerbebetriebe, die v.a. von den Grünen als "Industriebonus" bekämpft wurden, weil sie dem Verursacherprinzip nicht gerecht werden. Neben gewerbefreundlichen Regelungen in den Satzungen (öffentlich) gibt es aber noch besondere Regelungen zwischen Kommunen und Firmen in eigenen Verträgen (nicht öffentlich)⁴⁰⁵.

Eine weitere Form nicht öffentlicher Wirtschaftsförderung ist das Aushandeln von Zahlungsmodalitäten. Fast alle Beschlüsse in diesem Bereich wurden einstimmig gefaßt, z.B.: "Im Rahmen der Wirtschaftsförderung der Stadt wird für den Betrag von 57.488,29 DM eine Stundung bis längstens 30.4.1992 gewährt. Ab 1.5.1990 ist der Betrag mit 6% zu verzinsen."⁴⁰⁶

Bei Verhandlungen mit Betrieben ist es die Regel, daß die Betriebe durch das Zauberwort "Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen" und durch die Konkurrenz mit anderen Gemeinden in der stärkeren Verhandlungsposition sind. Es gibt aber auch Fälle, wo das Verhältnis umgekehrt ist. So laufen Interessenten für die Errichtung großflächiger Einzelhandelsunternehmen

403 Verwaltungsausschuß am 9. 2. 1987

404 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 9. 1985

405 z.B. Verwaltungsausschuß vom 21. 1. 1985 (Abwassergebühren)

406 Verwaltungsausschuß vom 15. 6. 1987

bei den Gemeinden meist keine offenen Türen ein. Sowohl die Lobby der Einzelhandelskaufleute als auch die Stadtplaner begegnen solchen Vorhaben mit zunehmender Skepsis oder gar Ablehnung. Das stärkt wiederum die Verhandlungsposition der Gemeinden. In einem Fall stellten sich z.B. acht Interessenten für ein Gewerbegrundstück für einen großflächigen Einzelhandel in einer vertraulichen Sitzung des Planungsausschusses vor. Vier Stunden lang trugen sie ihre Projekte vor⁴⁰⁷, und die Mitglieder des Planungsausschusses mußten sich für eine Rangliste der Interessenten entscheiden, die abschließend vom Verwaltungsausschuß diskutiert wurde. Der Verwaltungsausschuß beschäftigte sich mit dieser Grundstücksangelegenheit insgesamt fünfmal⁴⁰⁸ und der Rat zweimal⁴⁰⁹.

Die Diskussion um eine Betriebsansiedlung in einer Nachbargemeinde sprengte den ansonsten streng vertraulichen Rahmen. Es handelte sich um den Bau eines EG-Großschlachthofes der Central-Genossenschaft (CG) in Emstek. Nachdem Ansiedlungsbemühungen im Landkreis Vechta gescheitert waren, gelang es der Gemeinde Emstek (Heimatgemeinde des hiesigen CDU-Bundestagsabgeordneten), das Millionenprojekt auf ihr Gemeindegebiet zu holen. Wegen fehlender Kläranlagenkapazitäten der Gemeinde Emstek ging das allerdings nur in Kooperation mit der Stadt Cloppenburg, die sich verpflichten mußte, sich an der Klärung der Abwässer zu beteiligen. Hier sollte zum ersten Mal gemeindliche Kooperation statt gemeindlicher Konkurrenz gelten. Die Verhandlungen liefen allerdings wie gewohnt in solch einer strengen Vertraulichkeit, daß selbst die Beigeordneten der Nachbargemeinde überrascht wurden. "Als einen 'ungeheuerlichen Vorgang' bewerteten die Sozialdemokraten im Landkreis Cloppenburg die Vorgehensweise der Gemeinde Emstek und der Central-Genossenschaft Hannover bei der Ansiedlung eines Großschlachthofes im Emsteker Industriegebiet. So kritisierte die Emsteker SPD-Ratsfrau ... das Verhalten der Gemeindeverwaltung als einen 'skandalösen Umgang mit dem Rat'. Sie verstehe nicht, unterstrich Frau ..., wie die Verwaltung einen Vertrag über ein Millionen-Projekt abschließen könne, ohne daß dieses Thema auf der Tagesordnung des Gemeinderates gestanden hätte. Dazu der Emsteker Verwaltungschef ...: 'Hier handelt es sich um ein hochwertiges Industriegebiet. Für die Veräußerung der Flächen hat der Rat der

407 Planungsausschuß vom 16. 3. 1989

408 13.3.1989, 20.3.1989, 3.4.1989, 10.4.1989 und am 19.9.1989

409 am 24. 4. 1989 und am 25. 5. 1989

Verwaltung Verhandlungsvorgaben gemacht, an die wir uns gehalten haben.' Dementsprechend sei auch der Ansiedlungsvertrag mit der CG vorbehaltlich der Beschlußfassung durch den Rat gefaßt worden. Ihm, ..., seien deshalb die Vorwürfe von Frau ... unverständlich. Zudem stehe Emstek in Konkurrenz zu anderen Orten. 'Es liegt in der Natur der Sache, die geschäftlichen Verhandlungen sensibel zu führen'.⁴¹⁰

Nach Bekanntwerden der Ansiedlungspläne erschienen Proteste in der Presse. So schrieb z.B. der hiesige SPD-Bundestagsabgeordnete: "Es gibt in der Ansiedlungsfrage eine Vielzahl von Ungereimtheiten, die der Öffentlichkeit vorenthalten werden sollen, um nicht noch mehr Widerstand zu erzeugen. Öffentlichkeitsvertrag, Umweltverträglichkeit, Auswirkungen auf andere Betriebe, all' dieses wurde bisher nicht beim Namen genannt. Aber dieses ist nur die eine Seite der Ansiedlungsproblematik. Vielmehr muß meines Erachtens die Frage gestellt werden, wo eigentlich der regionalpolitische Vorteil eines solchen Unternehmens liegt. Arbeitsplätze würden geschaffen, so heißt es. Tatsache ist, daß Arbeitsplätze, sofern es nicht zu gleichzeitiger Vermarktung kommt, abgebaut werden. Rund 20 Prozent weniger Schlachtungen, gemessen an den Zahlen der ehemaligen Schlachthöfe in Dinklage, Vechta, Langförden und Cloppenburg, so lautete die Bedingung für die Subventionsgewährung in Millionenhöhe. Also weniger Schlachtungen, neubaubedingte Rationalisierung und Modernisierung: Das Ergebnis kann lauten: Arbeitsplätze werden abgebaut. Wer anderes sagt, und dies tut die CG, dem ist schwerlich zu trauen. In diesem Zusammenhang möchte ich nur am Rande auf die Gefährdung der mittelständischen Schlachtbetriebe in unserer Region hinweisen. Auch dieses hat etwas mit Arbeitsplätzen zu tun. Was geschieht demnächst in den Kommunen, bei denen durch die Schließung vorhandener Schlachthöfe brachliegende Kläranlagenkapazitäten entstehen? Die Bürger werden durch höhere Abwassergebühren in den betroffenen Gemeinden die Zechen zahlen."⁴¹¹

Auch die Grünen sahen mehr Nachteile als Vorteile durch den geplanten Großschlachthof. Die Förderung des Fleischkonsums, der durch diese Wirtschaftspolitik noch forciert wird, war für den Cloppenburger Landtagsabgeordneten der Grünen ein gesundheitspolitisch bedenkliches Ziel. "Auch die Behauptung, die Wettbewerbsfähigkeit der Schlachthöfe werde verbessert,

410 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 1. 1990

411 Münsterländische Tageszeitung vom 2. 2. 1990

und das wäre die Voraussetzung dafür, daß den Anlieferern ein ausreichendes Einkommen gesichert werden könne, sei nicht haltbar. Vielmehr werde durch die Konzentration - die ihre Entsprechung im politisch ungebremsten Konzentrationsprozeß der Preismittelketten finde - die Wirtschaftsmacht mit der Möglichkeit des Preisdiktats gestärkt. 'Der Konzentrationsprozeß ist kontraproduktiv zu einer differenzierten, bäuerlichen Tierhaltung und -produktion, widerspricht einer allgemeinen Ökologisierung der Landwirtschaft und wird den sogenannten Strukturwandel in der Landwirtschaft noch verstärken.' Die beabsichtigte Ansiedlung des CG-Großschlachthofes in Emstek zementiere in Südoldenburg die 'widernatürliche Massentierhaltung' und verbaue, so die Grünen, auf lange Sicht behutsame Schritte zum Ausstieg und zur Veränderung für die Bauern, die wieder ökologisch wirtschaften wollen. Nach Ansicht der Grünen bedeute die CG-Ansiedlung nicht nur, daß mittelständische Schlachtbetriebe auf der Strecke blieben und schließen müßten, sondern auch Arbeitsplatzverlust in anderen Bereichen, etwa im Fleischerhandwerk. Die Grünen im Cloppenburg Rat hätten, so Fraktionssprecher ..., der Vereinbarung zwischen der Gemeinde Emstek und der Stadt Cloppenburg zur Abwasserbeseitigung des Großschlachthofes auf der Cloppenburg Kläranlage aus diesen Gründen ihre Zustimmung verweigert."⁴¹²

Weitere Gegenstimmen gegen den Vertrag kamen von je 1 Mitglied der UWG und der CDU und von 2 SPD-Ratsmitgliedern. Die beschlossene Zweckvereinbarung der Stadt Cloppenburg mit der Gemeinde Emstek zur Abwasserentsorgung der CG erwies sich jedoch als äußerst kompliziert. Im Laufe der Verhandlungen tauchten immer neue Fragen und Probleme auf. Daher beantragte die SPD, die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung um diesen Punkt zu erweitern, und schlug folgenden Beschlußvorschlag vor: "Die Zweckverbandsvereinbarung zwischen der Stadt Cloppenburg und der Gemeinde Emstek wird bis zur endgültigen Klärung aller abwasserrelevanten Fragen außer Kraft gesetzt."⁴¹³ Begründet wird der Antrag mit der hohen Belastung der Cloppenburg Kläranlage und der noch ungeklärten Frage der evtl. dadurch schwieriger werdenden Industrieansiedlung im eigenen Gemeindegebiet. Die Grünen unterstützten den Antrag mit der Begründung, "daß seit dem Vorliegen des Bauantrages die dort aufgeführten Zahlen nicht mehr mit den Zahlen, die dem Ratsbeschluß zugrunde liegen, identisch seien. Der Rat müsse daher in öffentlicher Sitzung ein

412 Münsterländische Tageszeitung vom 1. 2. 1990

413 Schreiben der SPD vom 23. 9. 1990

Signal geben, daß diese Zahlen mit dem Vertrag nicht gedeckt werden."⁴¹⁴ Die SPD war im Verwaltungsausschuß damit einverstanden, "diesen Antrag im vertraulichen Teil der Ratssitzung zu beraten."⁴¹⁵

Zu Beginn der Ratssitzung wurde jedoch von der SPD der Antrag gestellt, den Punkt im öffentlichen Teil zu beraten. Der Fraktionsvorsitzende "begründete den Antrag damit, daß die geänderten Antragsbedingungen Auswirkungen für die Bürger und die Industrie in Cloppenburg hätten. Man müsse daher die Fakten offensiv in der Öffentlichkeit diskutieren."⁴¹⁶ Der Stadtdirektor hatte keine Bedenken "gegen eine Behandlung im öffentlichen Teil, dies könne jedoch nicht geschehen, wenn es um Zahlen, Daten sowie Interessen der Firma gehe."⁴¹⁷ Es folgten dann mehrere Wortmeldungen mit Kompromißvorschlägen. "Die von Ratsherrn (CDU) vorgeschlagene Verfahrensweise, einen Teilbereich im öffentlichen Teil zu beraten, wurde vom Ratsvorsitzenden ... zurückgewiesen, da es Schwierigkeiten bereite, die Debatte entsprechend abzugrenzen. Ratsherr (SPD) schlug vor, die Dinge, die die Kläranlage betreffen, im öffentlichen Teil zu beraten. Sobald es um schützenswerte Dinge gehe, könne eine Beratung im vertraulichen Teil erfolgen."⁴¹⁸ Nachdem ein CDU-Ratsmitglied die Vermutung äußerte, "daß es sich hier bereits um erste Anzeichen des Wahlkampfes handele, machte der CDU-Fraktionsvorsitzende den Vorschlag zur Güte: Nach Beratung dieses Tagesordnungspunktes im nicht-öffentlichen Teil solle am nächsten Tag eine Mitteilung an die Presse gegeben werden. "Der SPD-Antrag auf Beratung im öffentlichen Teil wurde abschließend mit 7 Ja, 2 Enthaltungen und 24 Nein-Stimmen abgelehnt."⁴¹⁹

Nach langer und intensiver Diskussion im vertraulichen Teil wurde folgender Beschluß mit 24 Ja und 3 Enthaltungen gefaßt: "Die Inkraftsetzung des Vertrages zwischen der Gemeinde Emstek und der Stadt Cloppenburg wird bis zur Klärung einiger noch offener Fragen ausgesetzt. Nach Klärung der Fragen entschließt der Rat über das weitere Vorgehen."⁴²⁰

414 Verwaltungsausschuß vom 24. 9. 1990

415 Verwaltungsausschuß vom 24. 9. 1990

416 Protokoll, Rat vom 26. 9. 1990

417 Protokoll, Rat vom 26. 9. 1990

418 Protokoll, Rat vom 26. 9. 1990

419 Protokoll, Rat vom 26. 9. 1990

420 Protokoll, Rat vom 26. 9. 1990

Inzwischen hat der CG-Großschlachthof seinen Betrieb aufgenommen, und die Zusammenarbeit mit der Stadt klappt im großen und ganzen. Für die Bürger wirkte sich der Großschlachthof nicht negativ auf ihre Gebührenrechnungen aus, denn "je mehr Abwasser auf der Kläranlage gereinigt werde, desto günstiger wird der Fixkostenanteil bezogen auf den Kubikmeter."⁴²¹ Die Bedenken wegen Umweltbelastungen ("Fürchterlicher Gestank"⁴²²) und der Vernichtung von Arbeitsplätzen haben sich jedoch z.T. bewahrheitet. Als Folge der Eröffnung des Großschlachthofes wurden mehrere kleinere Schlachthöfe geschlossen. Im Jahre 1993 drohte der CG ein Konkurs ("Ausgerechnet das modernste und größte Schlachthaus auf dem Kontinent in Emstek soll für die Hamburger Nordfleisch-Gruppe (NFZ) zum finanziellen Blutbad werden."⁴²³). Nur durch die Schließung weiterer Schlachthöfe konnte der Schlachthof in Emstek noch gerettet werden. "Insgesamt werden etwa 600 Arbeitsplätze abgebaut werden müssen, um auf Dauer 2 400 Mitarbeiter im Konzern beschäftigen zu können. (...) Betroffen von der Stilllegung und Verlagerung waren die Standorte Düsseldorf, Duisburg, Emden, Hamburg, Kiel und Schleswig."⁴²⁴

Bei der Bestandspflege in der kommunalen Wirtschaftsförderung sollen die Interessen und Wünsche der ortsansässigen Betriebe möglichst berücksichtigt werden. Ein Beispiel: Weil die Radfahrer auf dem Radweg durch die haltenden Kundenautos gefährdet waren, ordnete die Stadt ein Halteverbot an. "Die Anlieger der Emsteker Straße (Kaufleute - d. Verf.) haben sich gegen die Anordnung eines uneingeschränkten Halteverbotes ausgesprochen und um ein Gespräch gebeten."⁴²⁵ Mit großer Pressebegleitung ("Cloppenburger Geschäftsleute gehen auf die Barrikaden - Das ist der größte Eulenspiegelstreich, den ich je erlebt habe",⁴²⁶) fand dann das Gespräch der Anlieger mit dem Stadtdirektor, dem Bürgermeister und einigen Ratsmitgliedern statt.⁴²⁷ Der zuständige Fachausschuß kam den Wünschen der Anlieger nach. "Emsteker Straße: Anlieger freuen sich über Ergebnis - die

421 Bauamtsleiter in der Ratssitzung am 27. 2. 1990

422 Münsterländische Tageszeitung vom 29. 4. 1993

423 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 10. 1993

424 Münsterländische Tageszeitung vom 8. 10. 1994

425 Schreiben der Stadt an alle Ratsmitglieder vom 10. 5. 1983

426 Cloppenburger Wochenblatt vom 11. 5. 1983

427 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 5. 1983

Halteverbotsschilder werden bald entfernt."⁴²⁸ Dieses Beispiel zeigt, daß es auch kostenneutrale Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung gibt.

5.5.2 Handlungsrahmen zur Wirtschaftsförderung

Im Mai 1984 forderte die SPD, der Rat solle sich intensiver mit dem Thema der kommunalen Wirtschaftsförderung beschäftigen und eine Wirtschaftskonzeption erarbeiten.⁴²⁹ "Deshalb stellen wir Sozialdemokraten den Antrag, der Planungsausschuß soll ein Wirtschaftsförderungskonzept entwickeln und dem Rat zur Beschlußfassung vorlegen."⁴³⁰ Diese Initiative der SPD wurde vom neu ins Amt angetretenen Stadtdirektor unterstützt und gefördert. Er selbst entwickelte gerade auch auf dem Gebiet der kommunalen Wirtschaftsförderung - neben dem Bereich der kommunalen Kulturförderung - besondere Aktivitäten⁴³¹, und so war ihm eine aktive Unterstützung des Rates willkommen. Fraktionen und Verwaltung zogen an einem Strang. Zum ersten - und einzigen Male - sollte das Handeln theoretisch fundiert werden (abgesehen von den Kommunalwahlprogrammen).

Im November 1984 legte dann die Verwaltung ihren Entwurf vor. "Arbeitsprogramm zur kommunalen Wirtschaftsförderung liegt jetzt vor."⁴³² Den 13seitigen Entwurf nahmen SPD und Grüne zum Anlaß, eigene Konzepte zu entwickeln und vorzulegen. In der Ratssitzung am 14.1.1985 standen dann die unterschiedlichen, teilweise fundiert ausgearbeiteten Konzepte (mit Fußnoten) zur Debatte. Das Papier der SPD umfaßte 1,5 Seiten, hinzu rechneten sie noch die 3,5 Seiten ihrer Antragsbegründung vom 21.5.1984. Die CDU-Leitsätze zur Wirtschaftsförderung waren in 7 Punkten auf einer Seite zusammengefaßt. Der Vorschlag der Galgenmoorfraction umfaßte 3 Seiten, und die Grüne-Ratsfraction legte ein 15seitiges kommunales Wirtschaftsprogramm für den Cloppenburg Raum vor, das sie in Zusammenarbeit mit der Kommunal-AG der Partei erstellt hatte. Der Ratsvertreter der FDP legte kein Papier vor.

428 Münsterländische Tageszeitung vom 26. 6. 1983

429 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 5. 1984

430 SPD im Rat am 21. 5. 1984

431 "Grundlagen der Strategieentwicklung für die kommunale Wirtschaftsförderung am Beispiel einer strukturschwachen Region" in: NST-N Nr. 1/1987

432 Münsterländische Tageszeitung vom 28. 11. 1984

Um eine Übersicht und Vergleichbarkeit herzustellen, sollen im folgenden die Aussagen der Konzepte in Stichworte zusammengefaßt und den einzelnen Fraktionen zugeordnet werden. Dabei müssen Nuancen nivelliert werden.

Tabelle 66: Aussagen der Wirtschaftsförderungskonzepte der einzelnen Fraktionen				
Aussagen	CDU	SPD	Grüne	Galg.
• Angebot von Grundstücken zu wettbewerbsfähigen Bedingungen	x			x
• nur stadteigene Flächen planerisch aufwerten und preiswert weitergeben	x			x
• besondere Hilfe für Existenzgründer	x			
• attraktive und zukunftsorientierte Kultur- und Bildungsangebote	x		x	
• Einbeziehung neuer Technologien	x			
• Einbeziehung neuer gemeinschaftsfördernder alternativer Bewegungen	x		x	
• erlebenswerte Wohngebiete für Familien und Nachbarschaften	x			
• Einstellung eines Wirtschaftsförderers	x	x		x
• finanzielle Unterstützung für den Eigenheimbau von Familien	x			x
• Vielfältige, wirksame Möglichkeiten und Formen der Werbung und Information	x			x
• Hilfen für ansiedlungswillige Unternehmen		x		
• Bestandspflege der ansässigen Unternehmen		x		
• enge Kontakte mit kleinen und mittleren Unternehmen		x		
• keine Schutzgebiete für hiesige Betriebe (= Konkurrenzverhinderungspolitik)		x		
• Ansiedlung von Betrieben mit Dauerarbeitsplätzen		x		
• Qualität der Betriebe soll Wirtschaftskraft der Region stärken		x		
• Rolle der Schule zur Vermittlung von Ausgangsqualifikationen		x		
• berufliche Weiterbildung auf schulischem Sektor		x		
• Verwaltung soll Bestandsaufnahme der Cloppenburg Betriebe erstellen		x		
• Verwaltung soll Analyse der Entwicklung der Erwerbspersonen und der Arbeitsplatzentwicklung erstellen		x		
• Verwaltung soll Gewerbekataster erstellen		x		
• Gesprächskreis Arbeitnehmer, Arbeitgeber u. Kommune		x		
• Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses		x		
• gegen überzogene Wachstumsphilosophie, für das Denken in Zusammenhängen			x	
• Ziele: Pflege der vorhandenen Substanz, Sicherung der Umweltqualität, Begrenzung von Schadstoffeinträgen im Boden, schonende Inanspruchnahmen			x	
• Wiederherstellung des Äquivalenzprinzips bei der Ansiedlung von Betrieben			x	
• kein Verkauf der Gewerbeflächen unter Preis, gegen Konkurrenzkampf der Gemeinden			x	
• für regionale Zusammenarbeit			x	

• betriebsinterne Abwasserreinigung oder Vorklärung			x	
• Förderung von Wasserkreislaufsystemen			x	
• Investitionsprogramm f. wassersparende Technologien			x	
• strikte Einhaltung des Verursacherprinzips			x	
• Verbilligung von Grundstücken für Betriebe				x
• Bau einer Kulturhalle (Ankurbelung der Bauwirtschaft)				x
• Verabschiedung eines Sportstättenleitplanes mehr Sportflächen für den Außenbereich				x
• keine Steuererhöhungen (Wettbewerbsverzerrungen)				x
• kein Erlaß von Steuern und Abgaben bei neugegründeten Firmen				x

Während SPD, CDU und Galgenmoorfraktion mehr auf die klassischen Formen der Wirtschaftsförderung setzen, wollen die Grünen neue Wege einschlagen. "Da nun die herkömmliche Wirtschaftsförderung weitgehend ihr Ziel verfehlt hat bzw. nur noch unter zu großen Lasten erreichen kann, möchten wir als Grüne andere Schwerpunkte setzen."⁴³³

In der Stellungnahme der CDU-Fraktion zum Tagesordnungspunkt "Handlungsrahmen zur Wirtschaftsförderung der Stadt Cloppenburg" stellt diese die Gemeinsamkeiten der erhobenen SPD-Forderungen mit den 7 Leitsätzen der CDU heraus. Die SPD kritisiert v.a. das von der Verwaltung vorgelegte Handlungskonzept als eine "Auflistung der bisherigen Versäumnisse" (gemeint sind Fehler bei der Grundstücksvermarktung zum Nachteil der Stadt), aus der die CDU aber zu lernen scheint. "Wir freuen uns, feststellen zu können, daß Sie in dieser Frage Ihre Meinung bereits geändert haben - langfristig scheinen Sie unseren guten Argumenten doch zugänglich zu sein." Das Papier der Grünen wird von der SPD jedoch in Bausch und Bogen abgewertet. "In dieser umfangreichen Zitatensammlung sind ca. 1 3/4 Seiten, die sich tatsächlich mit dem Thema dieses Tagesordnungspunktes befassen. Der Rest ist für unseren Zweck m.E. unbrauchbar - läßt sich allerdings wohl gut als Wahlkampfkonzept verwerten. Meine Dame, meine Herren von den Grünen, auch wir Sozialdemokraten sind keine Industrieansiedler um jeden Preis. Um ein extremes Beispiel zu geben, wenn sich z.B. die Firma Böhringer für den Standort Cloppenburg interessieren würde, um ihre in Hamburg stillgelegten Anlagen hier wieder aufzubauen, würden wir sicher zu den ersten gehören, die nein sagen. Aber meine Damen und Herren, wir werden uns nicht anmaßen, besonders nicht auf kommunaler Ebene, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen oder zu entscheiden, ob Produkte

433 Kommunales Wirtschaftsprogramm der Grünen, S. 1

sinnvoll oder ökologisch unbedenklich sind, dafür gibts bereits ein Umweltbundesamt usw. Ihr Papier, meine Dame und meine Herren, ist in dieser Form ein Wirtschaftsverhinderungskonzept! Wir Sozialdemokraten sind dabei, wenn es gilt, eine Veränderung der Industriegesellschaft unter der Einbeziehung von Umweltschutz Gesichtspunkten herbeizuführen. Aber einen Ausstieg aus der Industriegesellschaft wird es mit uns nicht geben, deshalb betrachten wir derartig absolute Forderungen nicht als hilfreich."⁴³⁴

In ihrem Redebeitrag versuchen die Grünen, den Unterschied ihres Konzeptes zu denen der anderen Fraktionen deutlich zu machen: "Wenn wir auch im wesentlichen mit der Zielsetzung der anderen Fraktionen übereinstimmen, nämlich die Wirtschaftskraft dieses Raumes zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern und das Schwergewicht nicht mehr auf die Neuansiedlung von Betrieben und Industrien legen, sondern in der Bestandspflege den wesentlichen Aspekt kommunaler Wirtschaftsförderung sehen, so unterscheiden wir uns doch in der Konkretisierung dieser Ziele und teilweise in den Wegen, die zu diesen Zielen führen sollen. Grob vereinfachend könnte man sagen, daß wir weniger industriefreundlich sind, das Verursacherprinzip konsequent durchgesetzt haben wollen, nach Sinn und Folgen von Investitionen fragen und daß die Qualität der Umwelt für uns Vorrang vor betriebswirtschaftlichem Kalkül hat."⁴³⁵ Sie begründen die Notwendigkeit der Einbettung kommunaler Wirtschaftsprogramme in die Tendenzen der Gesamtwirtschaft. "Da das herrschende Prinzip: 'Der Markt wird's schon machen' von uns in Frage gestellt wird, haben wir speziell für die kommunale Ebene nach Wegen gesucht, Alternativen zur etablierten Wirtschaftsförderung zu suchen. Wie aus den Anmerkungen zu ersehen ist (überwiegend Zitate aus den Kommunalzeitschriften von CDU und SPD), haben wir uns einzig und allein von den guten Argumenten und nicht von der Parteizugehörigkeit überzeugen lassen. Wir sind nicht festgelegt oder abhängig von grünen Direktiven, sondern möchten im Dialog mit den Ratskollegen nach den besten Wegen für Cloppenburg suchen."⁴³⁶ Daher schlagen sie vor, das Thema dieses Tagesordnungspunktes in einem ganztägigen Seminar in der Heimvolkshochschule zu debattieren.

434 Redebeitrag der SPD im Rat am 14. 1. 1985

435 Redebeitrag der Grünen im Rat am 14. 1. 1985

436 Redebeitrag der Grünen im Rat am 14. 1. 1985

Die Reaktionen auf die Positionen der einzelnen Fraktionen wird im Protokoll so wiedergegeben: "Es erfolgte eine umfangreiche Aussprache. Ratsherr (CDU) stellte den Antrag zur Geschäftsordnung, die Debatte zu beenden."⁴³⁷ Durch die Presse erfahren wir dann den Verlauf der Debatte, die v.a. von Angriffen auf die Grünen geprägt war. "Arg ins Geschirr ging CDU-Beigeordneter ... mit den Grünen. Ihr Papier nannte er ungeeignet für die Stadt Cloppenburg, da es nicht nur überregionale, sondern sogar Bundesaspekte beinhalte und kaum Aussagen über die Wirtschaftsförderung und Arbeitsplatzsicherung mache. Wörtlich zu den Grünen: 'Ihr Programm bietet kaum einen Ansatzpunkt für konkrete Maßnahmen einer Stadt zur Förderung ihrer Wirtschaft'. Weil es nicht einmal das Thema Arbeitslosigkeit beinhalte, müsse es vor allem für Arbeitslose wie 'ein Schlag ins Gesicht' sein. Ein weiterer Beweis dafür sei, daß 'der Inhalt Ihres sogenannten Wirtschaftsprogramms, das in Wirklichkeit ja keins ist', sich nicht mit den Problemen der Wirtschaft befasse. (...) In langen Ausführungen ging ...(CDU) auf etliche Argumente der Grünen ein, kritisierte deren Schwarzmalerei, Pauschalurteile, das Vergessen von Folgekosten irgendwelcher Vorhaben und betonte, daß die CDU sich für Erhaltung und Sicherung eines jeden Arbeitsplatzes einsetze. Ein besseres Wirtschaftssystem als die soziale Marktwirtschaft gäbe es nicht, jeder Anschlag darauf werde abgewehrt. Nachdem ...(CDU) ausgeführt hatte, daß viele der von den Grünen genannten Forderungen in Cloppenburg längst realisiert worden seien und daß nur dort privatisiert werde, wo privatisiert werden dürfe, sagte er wörtlich: 'Das sogenannte Wirtschaftsprogramm der Grünen ist das Gegenteil von dem, was die CDU und auch die SPD unter Wirtschaftsförderung verstehen.'⁴³⁸ Durch ein Wirtschaftsprogramm à la Grüne würde das "Ende der Demokratie"⁴³⁹ und eine "Systemveränderung"⁴⁴⁰ heraufbeschworen. "Gottlob haben Sie Ihre Grundsätze bisher auf keiner Ebene durchsetzen können, und ich hoffe, daß dies auch niemals geschehen möge."⁴⁴¹

"Ratsherr ... (Grüne) blieb trotz dieser massiven Kritik sachlich und betonte, daß einfach nicht alles in einem Arbeitspapier, das infolge

437 Protokoll, Rat vom 14. 1. 1985

438 Nordwest-Zeitung vom 16. 1. 1985

439 Nordwest-Zeitung vom 16. 1. 1985

440 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 1. 1985

441 Nordwest-Zeitung vom 16. 1. 1985

fehlender Zeit auch noch nicht vollständig erstellt sei, behandelt werden könne, zumal der Entwurf der Stadtverwaltung zu global abgehandelt worden sei, und konkretisiert sowie problematisiert werden müsse. Seine Fraktion sei z.B. nicht ablehnend gegenüber neuen Technologien, aber sie müsse darauf bestehen, auch diesen Faktor nach dem Für und Wider abzuklopfen. Im übrigen müßten ja wohl alle Seiten auf den Bedarf der Bürger und ihrer Stadt hin geprüft werden."⁴⁴² Dem hier zitierten Ratsherrn der Grünen, der auch die Notwendigkeit von Utopien in die Debatte brachte, "damit sie eines Tages Realität werden", wurde von einem CDU-Ratsherrn in der Debatte bescheinigt, "daß er eine rührende Einfältigkeit und Unverständnis zeige, wenn es um Wirtschaftsfragen gehe."⁴⁴³ Dieser so gescholtene Ratsherr war das einzig promovierte (Medizin) Ratsmitglied, von 1986-1990 Abgeordneter im Niedersächsischen Landtag und ist heute (1995) Mitglied des Magistrats der Stadt Kassel.

Gegen die Stimmen der Grünen wurde dann der von der Verwaltung vorgelegte Handlungsrahmen zur Wirtschaftsförderung beschlossen. Etwaige Folgemaßnahmen aus den Stellungnahmen der Fraktionen sollen im Verwaltungsausschuß beraten und entschieden und dann von Fall zu Fall dem Rat zur Entscheidung vorgelegt werden.⁴⁴⁴

Die zweistündige Debatte wurde vom Lokalredakteur so kommentiert: "Diese Sitzung war wirklich keine Sternstunde, die der Rat erlebte. Es wurde zwar intensiv und lange diskutiert, aber dabei auch viel - wie bei der Themenstellung zu befürchten war - leeres Stroh gedroschen. Man muß leider einigen Cloppenburgern Kommunalpolitikern ins Stammbuch schreiben, daß lange Diskussionsbeiträge nicht immer identisch sind mit Inhaltsreichtum. Etwas kürzere Beiträge wären in manchem Fall besser gewesen. (...) Es hat in dieser Ratssitzung wirklich eine Sternstunde gegeben, aber nicht für die Vertretungskörperschaft, sondern für die Verwaltung. Sie hat diese Sitzung der Vertretungskörperschaft nicht nur ausgezeichnet vorbereitet, sondern ihre Wünsche sind in jedem Punkt erfüllt worden, ohne daß seitens der Verwaltung viel gesagt wurde. Sie stand nur einfach souverän im Hintergrund."⁴⁴⁵

442 Nordwest-Zeitung vom 16. 1. 1985

443 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 1. 1985

444 Beschluß des Rates am 14. 1. 1985

445 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 1. 1985

Eine Fortsetzung der "Ratsarbeit mit anderen Mitteln"⁴⁴⁶ erfolgte in anschließenden Leserbriefen von Grünen und CDU. Im Namen der Grünen-Fraktion wurde festgestellt: "Ich werde das Gefühl nicht los, daß die unverhältnismäßig heftige Kritik an unserem Papier durch CDU, SPD und Galgenmoorfraktion dem schlechten Gewissen der Genannten entstammt, die selbst nicht viel auf die Beine haben stellen können. Gerade die SPD, die uns vorwirft, wir hätten zur Arbeitslosigkeit nichts zu sagen, stellt lediglich einen Forderungskatalog auf, in dem sie nach bewährter Manier erst einmal die Vorlage von Zahlen und dann die Einsetzung eines Ausschusses fordert. Als wäre das ein Konzept!"⁴⁴⁷ Der Ratsherr, dem eine "rührende Einfältigkeit und Unverständnis" vorgeworfen wurde, reagiert persönlich: "Einfältigkeit und Unverständnis wurden mir vorgeworfen. Aber ich denke, derjenige zeigt diese Eigenschaften, der fortschreitende Umweltzerstörung und zunehmende Arbeitslosigkeit nicht als Krisenzeichen unseres Wirtschaftssystems sieht, sondern der mit der stereotypen und phrasenhaften Wiederholung von Wachstum und Marktwirtschaft und Gewinnchancen für die Unternehmen weiterwurschtelt. Gefragt sind neue und alternative Ideen, wenn die ökologische und soziale Krise bewältigt werden soll. Die Grünen meinen, daß es dazu höchste Zeit ist und daß das auf allen politischen Ebenen, auch auf der kommunalen, ehrlich diskutiert werden sollte."⁴⁴⁸

Ein CDU-Ratsherr, der ein "ganz neues Stadtratsgefühl" (=Fortsetzung einer Sitzung mit anderen Mitteln) konstatierte, rechtfertigte die Kritik an den Grünen mit seiner persönlichen Lebenserfahrung. Dabei kommen wieder die gängigen Klischees gegen die Grünen zum Tragen: "Und wer von Coca-Cola-Verbündeten spricht, sollte nicht vergessen, daß gerade diese zitierten Micky-Mäuse unser Land vom Faschismus befreit haben. Aber Ihre Generation, Herr (Ratsherr der Grünen), kennt glücklicherweise weder das soziale Elend in den Zwanziger Jahren noch die panische Furcht im Dritten Reich, Bomben, Hunger und Trümmer. Aus der Geborgenheit eines immer noch vorhandenen Netzes sozialer Sicherheit und der rechtlichen Absicherung in einer funktionierenden Demokratie kann man leicht die Vergangenheit kritisieren und von neuen Alternativen sprechen, ohne sie zu definieren. Sicher ist für mich, daß ein Weg zurück in eine 'Steinzeit mit Komfort' nicht gangbar ist, wohl aber zurück zu

446 Münsterländische Tageszeitung vom 24. 1. 1985

447 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 1. 1985

448 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 1. 1985

bescheideneren Lebensverhältnissen. (...) Wenn man Änderungen wünscht, muß man auch sagen, wie wichtige Dinge, z.B. Wasser, Luft oder Boden, reinzuerhalten ihren Preis haben und uns in Zukunft mit Sicherheit viel kosten werden. Eine Utopie aus wichtigen Forderungen läßt sich leicht verkünden, wenn man es vermeidet, über die Finanzierung zu sprechen."⁴⁴⁹ Obwohl alle Fraktionen kostenträchtige Forderungen stellten (Einstellung eines Wirtschaftsförderers, Verbilligung von Gewerbestandteilen ...), werden nur die Grünen nach der Finanzierbarkeit gefragt.

Die Diskussion um den Handlungsrahmen zur kommunalen Wirtschaftsförderung machte den unterschiedlichen Politikansatz der einzelnen Fraktionen im Cloppenburg Stadtrat deutlich. Viele der Überlegungen aus dem Wirtschaftsprogramm der Grünen von 1984/85 sind inzwischen auch bei den anderen Parteien zu finden. Auch CDU-Gemeinden machen Werbung mit ökologischen Gewerbeparks, in denen Kriterien gelten, die von den Grünen noch als Utopie in die Diskussion gebracht wurden. Das Ende des traditionellen Wachstums und der Zwang zu neuen Ideen führten zu Änderungen der Zielsetzungen, für die die Pioniere noch gescholten wurden.

Nach wie vor gestaltet sich kommunale Wirtschaftsförderung aber eher in unreflektierter Industrieansiedlung um (fast) jeden Preis ("Nehmen, was man kriegen kann") als in der Verfolgung abstrakt gesetzter Globalziele. Diese Globalziele spielen "in der Praxis der Gewerbebetriebe nur eine Randrolle. Gewerbepolitik vollzieht sich abseits der nur z.T. öffentlichkeitswirksam artikulierten Globalziele eher unter Ausschluß der Öffentlichkeit."⁴⁵⁰

5.6 Identitätskonflikte

Außer den Machtkonflikten haben alle anderen bisher geschilderten Konflikte Auswirkungen auf den Haushalt, d.h. durch die Ausweisung oder Nichtausweisung im Haushalt werden Verteilungskonflikte entschieden. Auch die Konflikte in der Bauleitplanung können letztendlich zu den Verteilungskonflikten gezählt werden, denn durch die Ausweisung bestimmter Nutzungen im Flächennutzungsplan werden auch die Preise auf dem Grundstücksmarkt gesteuert, und die Durchführung von Planungen aus

449 Münsterländische Tageszeitung vom 24. 1. 1985

450 Naßmacher, H. 1987, S. 292

Bebauungsplänen findet sich auch im Haushalt wieder durch die Ausweisung von Einnahme- und Ausgabepositionen von Erschließungsmaßnahmen und evtl. Grunderwerb oder -verkäufe.

Im folgenden sollen Konflikte aufgezeigt werden, die nichts mit dem Steuern von Geldmitteln zu tun haben. Diese Konflikte wären selbst dann entstanden, wenn die Kommune einen auf Null reduzierten finanziellen Handlungsspielraum gehabt hätte. Im Mittelpunkt dieser Konflikte steht die Frage der Identität einer Gemeinde. Die Suche nach dem eigenen Selbstverständnis, das Verhältnis zur Vergangenheit, die Definition des Standpunktes in sozialen, politischen oder gar nationalen Auseinandersetzungen. Geschichte, Tradition, Moral und Religion spielen eine entscheidende Rolle. Es gibt also auch Konflikte, die nichts mit der Kassenlage der Gemeinde zu tun haben. Neben den in den beiden folgenden Abschnitten beschriebenen Konflikten gehören dazu noch in diesen Bereich: die Diskussionen um die Ansiedlung eines Eroscenters⁴⁵¹, um die Breitbandverkabelung⁴⁵², um die "Hausfrauenregelung" in der Satzung zur Aufwandsentschädigung⁴⁵³, um die Vergaberichtlinien für Bauplätze⁴⁵⁴, um die Resolution zur Schließung eines Militärstandortes⁴⁵⁵ und um Straßenbenennungen.

5.6.1 Die Ehrenbürgerschaft Hitlers

Zum 40. Jahrestag der Beendigung des Krieges in Europa und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft hielt der Bundespräsident Richard von Weizsäcker seine viel beachtete Rede am 8. Mai 1985. Zum Gedenken an diesen Tag gab es im Vorfeld Aufrufe und Aufforderungen an Institutionen und Organisationen, vor Ort durch geeignete Veranstaltungen dieses Ereignis zu würdigen. So wurden beispielsweise die Lehrer aufgefordert, in ihrem Unterricht diesem Gedanken besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

451 Verwaltungsausschuß am 7.11.1983, 19.12.1983, 5.11.1984, 10.12.1984, 25.2.1985 und am 15.4.1985

452 Verwaltungsausschuß am 7. 11. 1983

453 Verwaltungsausschuß am 24. 2. 1988 und im Rat am 29. 2. 1988

454 Verwaltungsausschuß am 23. 1. 1989 und 20. 2. 1989 und im Rat am 27. 2. 1989

455 Rat am 1. 7. 1991

Im Februar 1985⁴⁵⁶ machte daher die Fraktion der Grünen den Vorschlag, der Rat solle zum 8. Mai die offiziell noch bestehende Ehrenbürgerschaft Hitlers für nichtig erklären. Landesweit wurden von der Partei Die Grünen ähnliche Initiativen vorgeschlagen. Dazu gab es Material von der Landtagsfraktion. Die Abgeordnete der Grünen, Christel Schuran, stellte am 10.10.1983 eine kleine Anfrage zum Thema "Persönlichkeiten des NS-Staates als Ehrenbürger"⁴⁵⁷. Die Antwort der Landesregierung vom 28.12.1983⁴⁵⁸ beinhaltet auch eine Liste von Gemeinden, die nationalsozialistischen Persönlichkeiten Ehrenbürgerrechte verliehen hatten. Eine Spalte der Liste war: Streichung in Ehrenbürgerliste (soweit vorhanden). Ein Großteil der Gemeinden hatte die NS-Ehrenbürgerschaften kurz nach dem Kriege widerrufen, Hannover und Jever jeweils 1978 und 1979. Bei vielen Gemeinden gab es jedoch keine Angaben bezüglich der Streichung der Ehrenbürgerrechte. Für die Stadt Cloppenburg waren vermerkt: Ehrenbürger Hitler, Seldte und Röver, wobei letzterer 1938 die Ehrenbürgerrechte zurückgegeben hatte. In Ergänzung zur Antwort auf die kleine Anfrage wurde am 10.2.1984 nachgeschoben: "Es sind keine niedersächsischen Gemeinden bekannt, in denen Persönlichkeiten des NS-Staates auch heute noch in einer Ehrenbürgerliste geführt werden."⁴⁵⁹ Die Praxis sah also so aus, daß auch in den Gemeinden, in denen die Ehrenbürgerschaft nicht offiziell gestrichen worden war, bei einer Thematisierung der Ehrenbürgerschaft die NS-Persönlichkeiten eben nicht mehr erwähnt wurden. So z.B. auch in Cloppenburg. Die Jubiläumsausgabe "100 Jahre Münsterländische Tageszeitung" vom Oktober 1981 enthielt einen Artikel "Die Ehrenbürger der Stadt Cloppenburg". In der 546jährigen Geschichte gab es fünfmal eine Ernennung. Es wurden dann alle 5 Männer mit Bild und Text gewürdigt. Die erste Ernennung erfolgte 1925, die letzte 1979.

Mit Datum vom 7.3.1985 beantragte die Fraktion Die Grünen, gemäß § 41 Abs. 3 NGO folgenden Punkt auf die Tagesordnung der Ratssitzung, öffentlicher Teil, am 25.3.1985 zu setzen: "Aberkennung der Ehrenbürgerschaft und Distanzierung von der Verleihung der Ehrenbürgerschaft von Hitler und Seldte." Als Begründung legen die Grünen folgende Anlagen dem Schreiben bei: Ausschnitt aus dem

456 Verwaltungsausschuß am 4. 2. 1985

457 Drucksache 10/1709

458 Der Nds. Minister des Innern - 31.1 - 10002/30(3) -Drucksache 10/2098

459 Drucksache 10/2303

Titelblatt der Münsterländischen Tageszeitung vom 2. Mai 1933 ("Nach Beendigung der Jugendkundgebung begrüßte Bürgermeister die Versammlung und gab dann einen bedeutungsvollen Beschluß der Stadt bekannt: Die Stadt Cloppenburg hat anläßlich des Tages der nationalen Arbeit Herrn Reichspräsidenten Hindenburg, Herrn Reichskanzler Hitler, Herrn Reichsarbeitsminister Seldte und Herrn Ministerpräsidenten Röver zu Ehrenbürgern der Stadt ernannt (dieser Satz ist fettgedruckt hervorgehoben). Dröhnend klang das dreimalige Sieg Heil! auf die Ehrenbürger der Stadt. Bei dem schönen Konzert der Feuerwehrkapelle blieb man noch einige Zeit zusammen."), Schreiben des Vechteraner Professors Dr. Joachim Kuroпка vom 15.2.1985 ("Die Ehrenbürgerschaften von Hindenburg, Hitler, Röver und Seldte waren keine Cloppenburger Besonderheit, sondern entsprechende Beschlüsse wurden damals von fast allen städtischen Gremien im Deutschen Reich gefaßt. (...) Es ist auch richtig, daß Röver seinen Ehrenbürgerbrief wegen des schlechten Ergebnisses der Volksabstimmung vom 10.4.1938 zurückgegeben hat. Die Frage der 'Annahme' stellt sich in einem totalitären System nicht"), Ausschnitt aus der Jubiläumsausgabe der Münsterländischen Tageszeitung von 1981 über die Ehrenbürger der Stadt Cloppenburg und die Antwort auf die kleine Anfrage, betr.: Persönlichkeiten des NS-Staates als Ehrenbürger.

Der Ratsantrag mit den o.g. Anlagen wurde mit einer Presseerklärung veröffentlicht. In einem Faksimile druckte die Nordwest-Zeitung den Zeitungsbericht vom 2. Mai 1933 mit der öffentlichen Proklamation der NS-Ehrenbürger ab. "Adolf Hitler ist 40 Jahre nach dem Ende der Schreckensherrschaft der Nationalsozialisten noch Ehrenbürger der Kreisstadt Cloppenburg: Die Kreismitgliederversammlung der Grünen hat am Mittwochabend den Rat der Stadt aufgefordert, ein 'politisches Zeichen' zu setzen und sich von der Verleihung der Ehrenbürgerschaft zu distanzieren. Außerdem hat die Cloppenburger Ratsfraktion der Grünen beantragt, die Ehrenbürgerschaft Hitlers per Ratsbeschluß abzuerkennen. (...) Eine interfraktionelle Initiative im Rat der Stadt Cloppenburg zur Aberkennung der Ehrenbürgerschaft Hitlers sei nicht zustande gekommen. Die Ratsfrau der Grünen in Cloppenburg trug die Problematik mehrfach im Verwaltungsausschuß vor. 'Ergebnislos', sagte sie gegenüber der Nordwest-Zeitung. Weder CDU noch SPD hätten Bereitschaft und Unterstützung für den Antrag entgegengebracht, Hitler das Ehrenbürgerrecht formell abzuerkennen. Bereits im vergangenen Jahr haben nach Angaben von Frau ... Cloppenburger Historiker und Geschichtslehrer die Stadt aufgefordert, sich vor den Feierlichkeiten zum 550jährigen Stadtjubiläum von

den Nazi-Größen zu distanzieren. (...) Die Kreisstadt ist die einzige Stadt im Regierungsbezirk Weser-Ems, die nach dem Krieg unter dieses unrühmliche Kapitel keinen Schlußstrich per Ratsbeschluß gezogen hat. (...) Nach Angaben der Grünen wurde Hitlers Ehrenbürgerschaft von der Stadt Cloppenburg nie widerrufen, formell sei er also immer noch Ehrenbürger. 'Die Ehrenbürgerschaft Hitlers ist eine Beleidigung für alle anderen Ehrenbürger und Bürger Cloppenburgs', heißt es in der Mitteilung der Grünen. In anderen Städten hätten sich die Räte nicht mit der rein formalen Lösung zufrieden gegeben, daß Tote keine Ehrenbürger mehr sein können. Viele Ratsmehrheiten hätten sich verpflichtet gefühlt, ein Zeichen zu setzen gegen die deutsche faschistische Vergangenheit, die auch in Cloppenburg - trotz des Kreuzkampfes - ihre Spuren hinterlassen habe."⁴⁶⁰ Der Kommentator der Nordwest-Zeitung in der gleichen Ausgabe unterstützt das Anliegen der Grünen. "Doch der Rat der Kreisstadt hätte schon längst dem Beispiel vieler anderer Städte folgen können und mit einem einfachen Beschluß den formellen und auch politischen Schlußstrich unter die Akte 'Ehrenbürger Hitler' setzen können. Daß das versäumt wurde, trifft die Stadt in diesem Jahr besonders hart, denn 1985 wird Jubiläum gefeiert: Die Stadt wird 550 Jahre alt. Nun liegt ein Schatten auf diesem Jubiläum. Die Stadt hat zumindest vorerst ihr Gesicht verloren. Auch schnelles politisches Handeln kann den angerichteten Schaden nicht gleich vergessen machen."⁴⁶¹

In der Münsterländischen Tageszeitung wird am gleichen Tag die Pressemitteilung der Grünen mit 12 Zeilen erwähnt, während die Erklärungen von Bürgermeister und Stadtdirektor 47 Zeilen bekamen. Das Verhältnis in der Nordwest-Zeitung war genau umgekehrt: Grüne - 153 Zeilen und Kommentar, Stadtdirektor - 17 Zeilen. Bürgermeister und Stadtdirektor meinten dazu: "Nach Prüfung aller Unterlagen, die für die Verwaltung heute noch greifbar sind, hat es eine solche Beschlußfassung des Magistrats zwar gegeben. Es steht jedoch fest, daß die Urkunde über die Ehrenbürgerschaft Hitlers nie ausgehändigt wurde. Insofern hat eine Ehrenbürgerschaft tatsächlich nie bestanden. Zumindest ist eine solche in Zweifel zu ziehen, so daß sich eine weitere Diskussion im Grunde erübrigt. Abgesehen von der Tatsache, daß ohnehin mit dem Tod Hitlers eine etwaige Ehrenbürgerschaft automatisch erloschen ist, werden Bürgermeister und Stadtdirektor bei weiterem Bedürfnis einer Diskussion

460 Nordwest-Zeitung vom 8. 3. 1985

461 Nordwest-Zeitung vom 8. 3. 1985

dieses längst abgeschlossenen Themas empfehlen, sich - vorsichtshalber - auch noch nachträglich von der Absichtserklärung des Magistrats zu distanzieren, damit auch diejenigen, die aus unerfindlichen Gründen immer wieder Interesse an diesem Thema finden, endlich zufriedengestellt werden. Sie selbst sehen allerdings aus den genannten Gründen keinen Anlaß, sich länger dieser Angelegenheit zu widmen, da der Schwerpunkt der Ratsarbeit auf anderen Gebieten liegt."⁴⁶²

Am 8.3. war damit die Diskussion eröffnet, und es folgten fast täglich Leserbriefe in den Zeitungen. Die CDU machte aus dem Thema Ehrenbürgerschaft Hitlers das Thema: Die Grünen und der Terrorismus: "Die Ehrenbürgerschaft Hitlers ist für die Bürger der Stadt wie für die CDU in Cloppenburg nie ein Problem gewesen und ist es auch heute nicht, wie man es ihr einzureden versucht. Der Innenminister des Landes Niedersachsen hat klargestellt, daß die Ehrenbürgerschaft mit dem Tod erlischt. Die CDU hatte daher keinen Anlaß, dieses Thema aufzugreifen; es sei denn, sie hätte die Absicht gehabt, sich interessant zu machen. Diese Absicht verfolgen aber offensichtlich die Grünen als Wolf im Schafspelz. Die Distanzierung der CDU-Fraktion im Verwaltungsausschuß von dem damaligen Beschluß des Magistrats kann ohne weiteres erfolgen. Gleichzeitig geht seitens der CDU-Fraktion an die Grünen die Aufforderung, sich nicht nur von toten Terroristen zu distanzieren, sondern auch von lebenden, anstelle mit ihnen ständig zu sympathisieren. Es mutet geradezu komisch an und ist in höchstem Maße verlogen, wenn diejenigen, die heute unseren Rechtsstaat und unsere demokratische Ordnung ständig mit Füßen treten, sich als Biedermann aufspielen, in Wahrheit aber die Brandstifter unseres Staates sind. Der Terror Adolf Hitlers unterscheidet sich in der Zielrichtung nicht von dem Terror der Rote-Armee-Fraktion, mit der die Grünen offen sympathisieren. In beiden Fällen ging bzw. geht es um die Zerstörung unseres Staates. Konsequenter wäre neben dem Antrag der Grünen ihre gleichzeitige Absage an die gegenwärtigen Terrororganisationen und an die ständige Identifizierung mit ihnen. Diese Haltung würde den Grünen ein Stück Glaubwürdigkeit verleihen."⁴⁶³

Damit war der Fehdehandschuh hingeworfen, und die Grünen mußten reagieren: "Möglicherweise aus verletzter Eitelkeit startet nun die CDU eine Diffamierungskampagne gegen uns Grüne, offensichtlich um einen 'Nebenkriegsschauplatz' zu eröffnen, der vom eigentlichen Thema ablenken soll.

462 Münsterländische Tageszeitung vom 8. 3. 1985

463 Münsterländische Tageszeitung u. Nordwest-Zeitung vom 9.3.85

Dabei mutet der Vorwurf, wir sollten uns mit diesem Tun 'nur interessant machen' eher albern an, gerade wenn man berücksichtigt, daß wir keine parteipolitische Profilierung, sondern einen von allen Parteien getragenen Beschluß anstrebten. Als böswillige Verleumdung weisen wir allerdings alle Versuche zurück, uns Grüne als Terroristen zu diffamieren oder in deren Nähe zu rücken. Wer das Gesprächsangebot zweier Grüner MdB an inhaftierte Terroristen als Identifikation mit terroristischen Gruppen wertet, treibt Schindluder mit der Wahrheit. Niemand verdächtigt F.J. Strauß des Kommunismus, wenn er mit Erich Honecker reden will. Herr (CDU-Fraktionssprecher) verlangt von der Ratsfraktion der Grünen eine 'Absage an Terrororganisationen und die ständige Identifizierung mit ihnen'. Wir fordern die CDU-Fraktion auf, endlich aufzuhören mit derartigen Politflegeleien und Schlägen unter die Gürtellinie. Eine Identifizierung mit Terrorgruppen hat es nie gegeben, und wer etwas anderes behauptet, hat eindeutige Absichten. Es gibt für uns im Zusammenhang mit der 'Ehrenbürger-Diskussion' nicht den geringsten Grund, uns von irgend etwas zu distanzieren. Der Fall läge anders, wenn nicht Adolf Hitler, sondern, sagen wir mal, Andreas Baader, die Ehrenbürgerschaft verliehen bekommen hätte."⁴⁶⁴

Am Tag der Veröffentlichung dieses Leserbriefes gab es eine Sitzung des Verwaltungsausschusses, in der die Vertreterin der Grünen hart angegangen wurde. "Verwaltungsausschuß zur Ehrenbürgerschaft Hitlers - Grüne verließ weinend die Sitzung"⁴⁶⁵. Sie erklärte gegenüber der Presse, daß sie an der Abstimmung nicht mehr teilgenommen habe, "da schon zu Sitzungsbeginn wahre 'Strafpredigten' auf sie eingepresselt seien. Äußerungen wie 'Nestbesmutzer' und 'mit Terroristen Arm in Arm auf der Bettkante' habe sie als persönliche Beleidigungen aufgefaßt. Den Vorwurf, die interfraktionelle Aktivität seitens der Grünen habe nie stattgefunden, weist die Fraktionsvorsitzende ebenfalls zurück. Das Thema 'Ehrenbürgerschaft Hitler' sei von ihr am 4. und dann nochmals am 25. Februar im VA vorgebracht worden."⁴⁶⁶

Aus Angst, den Ruf der Stadt zu beschmutzen, wurde eine Ehrenbürgerschaft Hitlers überhaupt in Frage gestellt, denn schließlich gab es im Rat der Stadt Cloppenburg auch zur NS-Zeit honorige Bürger. Hätte es eine

464 Nordwest-Zeitung vom 11. 3. 1985

465 Oldenburger Volkszeitung vom 13. 3. 1985

466 Oldenburger Volkszeitung vom 13. 3. 1985

Ehrenbürgerschaft Hitlers gegeben, so hätten dann ja diese honorigen Bürger beschlossen, Hitler zu ehren. So etwas sei nicht vorstellbar. In einer Presseerklärung über die Verwaltungsausschußsitzung, an der der Bürgermeister, der Stadtdirektor sowie die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD teilnahmen⁴⁶⁷, erklärte der Bürgermeister, daß der Verwaltungsausschuß einmütig bereit wäre, "eine etwaige Ehrenbürgerschaft der genannten Personen abzuerkennen, falls die Ehrenbürgerschaft sicher nachgewiesen werden könne. Dies sei bis zum heutigen Tag nicht der Fall. Der Verwaltungsausschuß habe daher die Verwaltung beauftragt, den Tatbestand der Ehrenbürgerschaft zu überprüfen und Nachweise vorzulegen. Die Mitglieder des Verwaltungsausschusses sähen sich zur Zeit außerstande, sich von möglicherweise nicht gefaßten Beschlüssen zu distanzieren und dadurch ehemalige gewählte Ratsmitglieder zu verurteilen. Bürgermeister ... betonte weiter, daß man sich nicht von etwas distanzieren könne, was es in Wahrheit nie gegeben habe."⁴⁶⁸ Auch der Stadtdirektor distanzierte sich von seiner anfänglichen Bereitschaft, eine Distanzierung vom Magistratsbeschluß (MT und NWZ vom 8.3.) zu empfehlen. "Wie Stadtdirektor ... in dem Pressegespräch erklärte, habe er zunächst auf Anfrage der Zeitungen an eine Distanzierung von einem damaligen Magistratsbeschluß gedacht. Nachdem ihm nunmehr der Antrag der Grünen vorliege und er sich zwischenzeitlich mit der Materie auseinandersetzen könne, könne er heute nicht ohne weiteres eine Distanzierung empfehlen, denn aus den dem Antrag beigefügten Unterlagen könne er keine Ehrenbürgerschaft von Hitler und Seldte herleiten. Ein Zeitungsbericht (die NWZ hat ihn veröffentlicht) sei für ihn kein Nachweis hierfür. Er habe bisher weder einen Magistrats- noch einen Ratsbeschluß noch ein anderes Schriftstück der Stadt Cloppenburg gefunden, aus der sich die Ehrenbürgerschaft ergebe. Auch habe die Stadt Cloppenburg seinerzeit keine Ehrenbürgerliste geführt, aus der sich Ehrenbürgerschaften ergeben könnten. Um sicher eine Aussage machen zu können, müßten die geschichtlichen Fakten aufgearbeitet werden."⁴⁶⁹ Auch der Stadtdirektor möchte vermeiden, daß der damalige Rat verurteilt wird. "Im übrigen maße er sich als Person der Nachkriegsgeneration nicht ohne weiteres ein Urteil über die seinerzeit gewählten Ratsvertreter an. Wenn man sich mit diesem Thema auseinander-

467 Oldenburger Volkszeitung vom 13. 3. 1985

468 Nordwest-Zeitung vom 13. 3. 1985

469 Nordwest-Zeitung vom 13. 3. 1985

setze, müsse man dies gründlich und unter Berücksichtigung der damaligen Situation tun. Eine Distanzierung von irgend etwas sei für ihn zu einfach. Nicht unbedeutend sei z.B., daß im April 1933 die gewählten Mitglieder des Magistrats durch nichtgewählte Personen der NSDAP per Verordnung ausgewechselt worden seien, so daß Beschlüsse dann nicht mehr von den Repräsentanten der Cloppenburgers Bürgerschaft gefaßt worden seien."⁴⁷⁰ Mit dieser Argumentation bringt er sich allerdings selbst in ein Dilemma: Wenn der öffentlichen Proklamation der Ehrenbürgerschaft durch den Bürgermeister 1933 kein Beschluß zugrundelag, wäre diese Proklamation nur dem Eifer des Bürgermeisters für die neuen Führer zu verdanken. Kann die Stadt dann noch dazu stehen, eine Straße nach ihm benannt zu haben?

Da die Grünen an dieser Pressekonferenz nicht teilnehmen durften, haben die Ratsherren in einem Leserbrief die dort aus ihrer Sicht falschen Behauptungen korrigiert: "Der Verwaltungsausschuß der Stadt hat in seiner Sitzung vom 11.3.1985 beschlossen, daß neben der Verwaltung und dem Bürgermeister künftig nur noch zwei vom Bürgermeister zu benennende Mitglieder des VA an Pressekonferenzen der Stadt teilnehmen dürfen. Dieser Beschluß zielte eindeutig auf den Ausschluß der Grünen aus diesen Pressegesprächen. Da uns nunmehr dieser Weg zur Korrektur bürgermeisterlicher Fehlinformationen versperrt wurde, stellen wir auf diesem Weg folgendes richtig: Es entspricht nicht der Wahrheit, daß wir uns 'an der Debatte im Verwaltungsausschuß nicht beteiligt hätten und auch nicht gegen den Beschluß waren.' Richtig ist vielmehr, daß Frau ... sich den beleidigenden Angriffen aus den Reihen der CDU-Fraktion nicht länger gewachsen sah und die Sitzung vorzeitig verließ. Bürgermeister ... sagt die Unwahrheit, wenn er behauptet, es habe keine Initiative von Historikern bezüglich einer Aufhebung von Ehrenbürgerrechten gegeben. Richtig ist vielmehr, daß vor einem Jahr Oberstudiendirektor ... in einem Gespräch mit dem Bürgermeister anläßlich der Erstellung der Stadtchronik auf die bestehenden Ehrenbürgerschaften hingewiesen und auf eine Distanzierung gedrängt hat. Bürgermeister ... sagt die Unwahrheit, wenn er behauptet, es habe zu keinem Zeitpunkt eine interfraktionelle Initiative der Grünen gegeben. Richtig ist vielmehr, daß ... als unsere Vertreterin im VA in den Sitzungen vom 4. Februar und 25. Februar den Sachverhalt erläutert und die übrigen Fraktionen zur Formulierung eines gemeinsamen Antrages aufgefordert hat. Dieses wurde abgelehnt. Bürgermeister und Stadtdirektor wollen die 'historische Wahrheit auf den Tisch' legen. Die Grünen

470 Nordwest-Zeitung vom 13. 3. 1985

bezweifeln diese Absicht angesichts der Tatsache, daß schon die Darstellung aktueller Vorgänge so wenig wahrheitsgetreu erfolgt."⁴⁷¹

Ein Cloppenburgischer Geschichtslehrer fordert am Tag nach der Verwaltungsausschußsitzung in einem Leserbrief dazu auf, "Jetzt zur historischen Wahrheit zu stehen."⁴⁷² Bei der Suche nach der historischen Wahrheit sei es irrelevant, ob eine Urkunde gefunden wird oder nicht. "Die Wahrheit hat es an sich, daß sie mitunter unbequem ist. Adolf Hitler ist 1933 zum Ehrenbürger unserer Stadt erklärt worden - da beißt keine Maus einen Faden ab. Wer es nicht glauben will, der schlage die MT vom 2. Mai 1933 auf. Gleich in der Balkenüberschrift kann er es lesen. Die MT von damals war noch nicht von den Nazis gelenkt; das Reichsschriftleitergesetz wurde erst geraume Zeit später erlassen. Daß die Verleihungsurkunde nicht auffindbar ist, besagt nichts; viele Dokumente dieser Zeit sind hinterher verschwunden. Es nützt auch nicht, sich hinter juristische Spitzfindigkeiten zu flüchten. Was heißt es schon, daß die Ehrenbürgerschaft mit dem Tode erlischt? Viele deutsche Städte haben sich früher oder später von ihren toten Un-Ehrenbürgern aus der braunen Vergangenheit distanzieren. Warum wohl? Hier geht es nicht um Juristisches, hier geht es um Politik und Moral. Wer das nicht begreift, der hat die Lehren von Stalingrad und Auschwitz nicht begriffen. Wir Cloppenburgische sollten uns zu einigen vielleicht bitteren Wahrheiten bekennen. Hitler im Mai 1933, ein Vierteljahr nach der Machterschleichung, zum Ehrenbürger unserer Stadt zu machen, war töricht und höchst überflüssig, kein Zeichen von Gegnerschaft, sondern von flinker Anpassung. Unsere Stadt hat später im Kreuzkampf ein Zeichen des Widerstands gesetzt, auf das wir stolz sein können. Aber es ist zwischen 1933 und 1945 auch vieles in dieser Stadt geschehen - ich denke vor allem an unsere jüdischen Mitbürger -, dessen wir uns schämen müssen, im Sinne jener Kollektivscham, wie Theodor Heuss sie uns Deutschen nach 1945 ans Herz gelegt hat. Ich kenne eine Reihe von Ratsmitgliedern der CDU und schätze sie; ich sehe niemand darunter, dem eine Neigung zum Nationalsozialismus vorzuwerfen wäre. Was hindert sie daran, zur historischen Wahrheit zu stehen und zuzugeben, daß es ein - aus welchen Gründen auch immer unterlaufenes - schweres Versäumnis gewesen ist, nicht schon längst einen scharfen Trennungsstrich gezogen zu haben. Der Cloppenburgische Bürger hat ein Recht darauf, endlich

471 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 3. 1985

472 Münsterländische Tageszeitung vom 12. 3. 1985

von seinem 'Ehrenbürger' befreit zu werden."⁴⁷³ In der gekürzten Fassung des Leserbriefes am gleichen Tag in der Münsterländischen Tageszeitung wird aus der Machterschleichung (original) eine Machtergreifung und aus "eine Reihe von Ratsherren" (original) "eine Menge von Ratsherren".

Mittlerweile wird die Auseinandersetzung um die Ehrenbürgerschaft in der Presse als "Hitler-Theater" kommentiert: "Tatsache ist nämlich auch, daß sich andere Städte längst durch eine entsprechende Erklärung - nach gefaßtem Beschluß ihrer Räte - trotz des vor langer Zeit erfolgten Ablebens der braunen Machthaber von einer solchen Ehrenbürgerschaft distanziert haben. Sie taten dies weniger der Form halber, sondern vielmehr aus moralischen Gründen. Das ist zu akzeptieren, denn Ehrenbürger hätten Menschen, denen selbst Menschenleben nichts wert waren, nie werden dürfen. So gesehen hat niemand das Recht, jene zu verteufeln, die nun auch von der Stadt Cloppenburg wünschen, sich von dieser Ehrenbürgerschaft loszusagen. Ausdrücke wie Wölfe im Schafspelz sind fehl am Platze, und das Nennen der Cloppenburger Grünen in einem Atemzug mit den heutigen Terroristen ist schlimm. Wenn ihre Vertreterin im Verwaltungsausschuß deshalb weinend den Saal verließ, weil sie sich anhören mußte, Arm in Arm mit den Terroristen zu gehen, dann ist dies nicht nur undemokratisch, sondern eigentlich schon ein unverzeihlicher Schlag unterhalb der Gürtellinie."⁴⁷⁴ Dem Bürgermeister wird auch Verständnis entgegengebracht, weil er die genauen Umstände eines etwaigen Ratsbeschlusses geklärt haben will. Letztendlich sei die Frage, ob die Ehrenbürgerschaft mit oder ohne Ratsbeschluß zustande gekommen war, zweitrangig. "Sollte 1933 der Rat wirklich keinen solchen Beschluß gefaßt haben, dann steht fest, daß der damalige Bürgermeister weit über das Ziel hinausgeschossen ist. Und fest dürfte dann wohl auch stehen, daß das damalige Stadtoberhaupt einen gewissen Enthusiasmus, vielleicht über den ersten 'Tag der Arbeit' am 1. Mai 1933, nicht verbergen konnte und deshalb diese Ehrenbürgerschaft lautstark verkündete. Also so oder so: Die Bürger haben recht, die von einem Hitler-Theater sprechen."⁴⁷⁵

Am nächsten Tag prangert ein Ratsmitglied der Grünen in einem Leserbrief das "christliche" Verhalten der CDU Fraktion an. "In nun fast neun Jahren meiner Ratstätigkeit in Cloppenburg habe ich einiges erlebt, wie

473 Nordwest-Zeitung vom 12. 3. 1985

474 Nordwest-Zeitung vom 13. 3. 1985

475 Nordwest-Zeitung vom 13. 3. 1985

sich Vertreter der CDU, der Mehrheitspartei, wie sie immer von einigen genannt wird, Andersdenkenden gegenüber verhalten. Mit der Äußerung des Fraktionsvorstandes der CDU, daß die Cloppenburg Grünen Wölfe im Schafspelz wären und einer Gleichstellung mit Terroristen, ist das Maß des Zumutbaren weit überschritten. Das ist eine Frechheit, und ich fühle mich tief beleidigt. Was sind das für Ratskollegen? Ich frage mich, warum sich diese Leute zu solchen Haßausbrüchen hinreißen lassen. Genau wie aufgrund der Initiative der Ratsfraktion der Grünen eine Gedenkstätte für die in Cloppenburg durch die Nazis niedergebrannte Synagoge durch gemeinsamen Ratsbeschluß geschaffen wurde, ging unser Verlangen dahin, daß sich der Rat gemeinsam von den Naziehrenbürgerschaften öffentlich, wie das viele andere Städte gemacht haben, distanziert. Das ist unser gutes Recht, einen derartigen Antrag zu stellen, und im Jahre 1985 sollte es darüber keinen Zweifel geben, daß politische Gruppierungen, die keine Mehrheit darstellen, nicht daran gehindert werden dürfen. Beschimpfungen und Diffamierungen sind ein sehr schlechter politischer Stil. Die CDU soll nicht glauben, daß sie Andersdenkende als Freiwild behandeln kann. Es scheint, daß in Cloppenburg die braune Zeit noch nicht aufgearbeitet ist, und das 40 Jahre nach der Befreiung vom Faschismus."⁴⁷⁶

Zu der Darstellung der Verwaltung, daß es keine richtige Ehrenbürgerschaft gegeben habe, da es keine Urkunde gäbe, zitiert der Ratsherr der Grünen das Festbuch der Stadt zum 500. Jubiläum (1935), "das im Auftrage der Stadt geschrieben wurde. Bezüglich der Ehrenbürgerschaftsverleihung an Röver heißt es da: 'Es war am 3. Oktober des Jahres 1933. Gauleiter und Reichsstatthalter Röver kam nach Cloppenburg, um von der Stadt die Ehrenbürgerurkunde in Empfang zu nehmen.'"⁴⁷⁷

In der gleichen Ausgabe der Zeitung meint ein weiterer Cloppenburg Geschichtslehrer, daß die Geschichte des Dritten Reiches neu geschrieben werden muß. "Auch die Frage nach der Ehrenbürgerschaft eines gewissen Adolf Hitler ist nach demokratischen Spielregeln angemeldet worden, von ihrer Notwendigkeit zu Zwecken historischer Aufklärung ganz zu schweigen. Eine Ungehörigkeit liegt nicht vor! Aber auch hier wird wieder der Bote der schlechten Nachricht geprügelt, ein Bote, der in der Tat für die Botschaft nichts kann. Denn als Adolf Hitler am 1. Mai 1933 vom

476 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 3. 1985

477 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 3. 1985

Cloppenburger Magistrat, immerhin von honorigen Bürgern der Stadt, die glaubten, dem Geist der Zeit folgen zu müssen, zum Ehrenbürger gemacht wurde, waren die meisten der grünen Wähler und Abgeordneten noch gar nicht geboren. Was ginge sie eigentlich die Vergangenheit an? In der Tat, weil die Sache mit Hitler die Nachgeborenen nichts angehen darf und soll, weisen die Väter sie mit erhobenem Zeigefinger zurecht und lassen den großen Knüppel aus dem Sack. Fühlt sich wirklich jemand auf der Flucht ertappt, auf der Flucht vor der Geschichte dieser Stadt, in der auch Hitler gesprochen und Sympathien genossen hat, will es wieder niemand gewesen sein? Die Geschichte Cloppenburgs in der Zeit des Nationalsozialismus erschöpft sich nicht nur im 'Kreuzkampf', der als historische Leistung unumstritten ist, sondern es gab auch Ereignisse wie den 1. Mai 1933 und die Reichskristallnacht von 1938, als die Synagoge der jüdischen Gemeinde in Cloppenburg in Flammen aufging. Mit einem Gedenkstein ist die Schuld nicht abgetragen, die schon mit dem Schweigen, Dulden und Hinnehmen beginnt, wo ein Bekenntnis vonnöten gewesen wäre. Bescheidenheit täte gut beim Blick zurück in die jüngste Geschichte, und vielleicht auch ein wenig Reue - eine christliche Übung? Von all' dem ist nichts zu spüren. Die Nachricht kommt zur unrechten Zeit und vor allen Dingen vom falschen Absender. Das ist mal wieder typisch für die grünen Grünschnäbel, im 550. Jahre der Stadt die große Feier stören und die mühselig gehütete heile Cloppenburger Welt kurzerhand in Trümmern werfen zu wollen. Das kommt nicht in Frage, klingt es aus dem Rathaus, und man verlagert klug den Schauplatz der Auseinandersetzung auf die aktuelle bundespolitische Szene, wo aufkeimender Terrorismus ein willkommenes Argument für den politischen Ringkampf gegen die Grünen abgibt. Aber was hat das alles mit Cloppenburg zu tun, was haben grüne Abgeordnete im Cloppenburger Rat mit den Bomben im Kaufhaus und Kasernen zu tun? Die Mehrheitsfraktion der CDU, die den unseligen Zusammenhang zwischen Terrorismus und grüner Cloppenburger Mentalität herstellt, ist offensichtlich irritiert, weil die Sache aus der Kontrolle gerät; denn Zeugen der Zeit belegen mit Wort und Bild, was nicht länger zu leugnen ist. Aber weil der Stoff tabu ist, wird er unter dem Siegel der Verschwiegenheit wie heiße Ware an Kneipen-Stammtischen gehandelt und verkommt zum Flüsterwitz. Die Katastrophe bricht ein, weil die Cloppenburger sich ein Bild von ihrer Geschichte gemacht haben, das mit der Realität nicht übereinstimmt. Das schlechte Gewissen, das die Geschichte des Verdrängens und Vergessens zurückließ, kann nur beruhigt werden durch historische Aufklärung: Die Geschichte Cloppenburgs in dieser Zeit muß noch geschrieben werden. Dazu sollten alle Parteien ermutigen und entsprechende Schritte in

die Wege leiten. Auch das ist kommunale politische Arbeit zum Wohle der Bevölkerung. (...) Was auf der Cloppenburg Szene in diesen Tagen gespielt wird, ist die psychologische Ausbürgerung des politischen Gegners, ein politischer Stil, vor dem die Jugend nur zu warnen ist. Er führt zu einer Spaltung der Stadt in zwei Lager, in die einen, die Geburtstag feiern, und die anderen, die nicht mehr verstehen, was es da eigentlich zu feiern gibt. Wer Mit-Bürger seiner Stadt und Ratskollegen im Parlament zu Wölfen in Schafspelzen abstempelt, verweigert den Dialog und muß sich über die Folgen nicht wundern: Eine politische Unkultur, die auf Haß und Gewalt setzt. Wird es dann niemand gewesen sein? Von CDU und Grünen war die Rede, aber eine Frage bleibt offen: Wo steht eigentlich die SPD - wieder einmal nirgendwo?"⁴⁷⁸

Das konnte die SPD natürlich nicht auf sich sitzen lassen und reagierte in einem Leserbrief: "Falls diese Diskussionen dazu anregen sollten, Cloppenburg Geschichte aufzuarbeiten, so unterstützen wir Sozialdemokraten dieses Vorhaben. Dieses wäre allerdings völlig untergegangen im Streit zwischen CDU und Grünen. Denn dieser Zeitabschnitt unserer Geschichte ist tatsächlich noch nicht geschrieben. Aber das sollten wir den Historikern und Geschichtslehrern mit ihren Klassen überlassen. Diese könnten einzelne Themenstellungen untersuchen, um das Ergebnis anschließend zu einem Sammelband zusammenzufassen. Eine vorbereitende Konferenz aller interessierten Geschichtslehrer Cloppenburgs wäre das geeignete Forum. Dann der politische Aspekt: Es ist ein Unding, sich von Beschlüssen eines Magistrates oder Rates zu distanzieren, die von anderen Menschen vor 50 Jahren gefaßt wurden. Das ist passiert, und das ist unsere Geschichte. Wir wollen Rats- und Parteipolitik machen für Cloppenburg Bürger des Jahres 1985. Wie wird mit dieser Diskussion auch nur ein Cloppenburg Problem gelöst? Laßt uns streiten über Arbeitslosigkeit, Wettrüsten und Umweltvergiftung, oder wollen CDU und Grüne von diesen Themen ablenken? Unsere Aufgabe heute ist es, dafür zu sorgen, daß sich diese zwölf Jahre Terrorherrschaft nicht wiederholen. Wir wollen werben für eine offene und tolerante Demokratie, in der die Menschenrechte nicht nur eine Phrase sind."⁴⁷⁹

478 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 3. 1985

479 Nordwest-Zeitung vom 16. 3. 1985

In der gleichen Ausgabe erscheinen noch drei Leserbriefe und ein Pressebericht mit der Stellungnahme der CDU-Fraktion. Hierin weist sie alle Behauptungen der Grünen aus den Leserbriefen als unwahr zurück. "Die CDU-Fraktion wünscht eine sachliche Auseinandersetzung und ist nicht bereit, sich den polemischen Stil der Grünen mit ihren haltlosen Vorwürfen zu eigen zu machen. Sie distanziert sich von den Unwahrheiten in den Leserbriefen der Grünen."⁴⁸⁰ Ihre inhaltliche Position faßt sie in der Grundaussage zusammen: "Die CDU-Fraktion hat beschlossen, die Aberkennung der Ehrenbürgerschaft für Hitler und andere auszusprechen, sofern diese nachweislich vom Rat der Stadt Cloppenburg jemals beschlossen worden ist."⁴⁸¹

Der Leiter der Heimvolkshochschule Kardinal von Galen in Stapelfeld (bei Cloppenburg) macht den Vorschlag, "endlich die Diskussion um die Hitler-Ehrenbürgerschaft zu beenden"⁴⁸², und lädt zu einem Forum ein, wo sich alle Interessierten treffen und die Voraussetzungen für die "Kunst der Erinnerung" klären sollen. Auch zwei andere Leserbriefschreiber meinen, "daß es an der Zeit sei, die Auseinandersetzung zu beenden".⁴⁸³ Obwohl die Leserbriefschreiber noch junge Leute waren, endet ihre Erklärung in einem pastoralen Ton: "Möge der Schatten von unserem Jubiläumsjahr weichen, möge wieder Harmonie in unser Süddoldenburg einziehen, möge die aufkeimende Gemeinschaft reiche Früchte tragen."⁴⁸⁴

Die Rolle der Heimatzeitung in der "Hitler-Geschichte (Volks-Jargon)"⁴⁸⁵ wird vom Chef-Redakteur so beschrieben: "Wenn die Münsterländische Tageszeitung in der Wahrheitsfindung dieser leidigen 'Geschichte' helfen kann, wird sie das tun, ganz gewiß aber wird sie nicht für Unverständene und Besserwisser, für Neunmalkluge und Nestbeschmutzer, für Radikale von links und rechts als Forum herhalten. Minderheiten sollten toleriert, Mehrheiten nicht schamlos ausgenutzt werden. Jahrzehnte 'danach' kann uns das leidige Kapitel der deutschen Geschichte zu einem demokratischen Lehrstück werden. Das 'Stück' haben damals andere geschrieben, der

480 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

481 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

482 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

483 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

484 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

485 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

Lernprozeß aber muß und wird sich immer neu vollziehen."⁴⁸⁶ Auch der Kommentator wünscht sich das Ende der Auseinandersetzungen: "Ein Blick zurück im Zorn hilft nicht weiter, das Umhängen eines Feigenblattes auch nicht. Der Blick muß nach vorne gerichtet werden, klar aus der Vergangenheit in die Zukunft. In Cloppenburg ist der Eindruck entstanden, als wenn es auf der einen Seite etwas zu vertuschen gebe und auf der anderen Seite ein Ballon aufgepustet werden sollte. Dabei sollte alle miteinander ringenden Kräfte der Wille einen, sich von dem traurigsten Kapitel deutscher Geschichte zu distanzieren. Ein überzeugendes Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Staatsordnung mit den sie tragenden Kräften muß her. Und zwar nicht nur mit Worten, sondern ganz entschieden durch die Tat. Alle Parteien haben vor allem im Jubiläumsjahr Gelegenheit dazu. So kann denn ein solcher 'Reinigungsprozeß' auch sein Gutes haben, hat er doch gezeigt, wo wer heute steht und wie er mit seinem politischen Gegenspieler umgeht. So manches ist an die Oberfläche gekommen, das unter der Decke schwelte. Daß es noch zu keinem Flächenbrand gekommen ist, ist nicht Heißspornen zu verdanken, sondern klugen, besonnenen Kräften, die es glücklicherweise auch noch gibt."⁴⁸⁷

Nach dem Ende der Leserbriefauseinandersetzungen sorgte noch eine Meldung für Aufsehen. Am 16. 3. 85 teilte die Münsterländische Tageszeitung mit, daß die Liste des Nds. Innenministeriums über die Ehrenbürgerschaften von NS-Persönlichkeiten unter Mitwirkung der Stadt zustande gekommen ist. "Danach muß die Stadt selbst mitgeteilt haben, daß sie Adolf Hitler 1933 zum Ehrenbürger erklärt hat."⁴⁸⁸ In einer Eingabe an das Innenministerium hat der Stadtdirektor "gebeten, Sorge dafür zu tragen, daß der Name Hitler aus der Auflistung des Innenministeriums über Ehrenbürgerschaften in Cloppenburg gestrichen wird. Er hat gleichzeitig in einem Pressegespräch bestätigt, daß seitens der Verwaltung 1983 dem Innenministerium mitgeteilt wurde, daß eine solche Ehrenbürgerschaft besteht."⁴⁸⁹ Begründet wird der Löschungsantrag mit den inzwischen aufgetretenen Zweifeln an der tatsächlichen Verleihung. "Auf Anfrage erklärte dazu Bürgermeister ..., daß die Verwaltung 1983 weder den Rat noch den Verwaltungsausschuß darüber informiert habe, daß eine solche Anfrage des Innenministeriums vorliege. Auch über eine

486 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

487 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

488 Münsterländische Tageszeitung vom 16. 3. 1985

489 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 3. 1985

Antwort habe man in der Legislative 1983 nie gesprochen. Wie weiter gestern bekannt wurde, hat die Stadtverwaltung sich zusätzlich noch an ein Archiv in Berlin gewandt, in dem Hitler-Akten lagern. Auch dort soll festgestellt werden, ob es tatsächlich eine Ehrenbürgerschaft Cloppenburgs für den 'Führer' gegeben hat."⁴⁹⁰

Am Tag der Ratssitzung konnte die Münsterländische Tageszeitung schon verkünden: "Hitler-Thema jetzt vom Tisch".⁴⁹¹ Zum Tagesordnungspunkt "Aberkennung der Ehrenbürgerschaft und Distanzierung von der Verleihung der Ehrenbürgerschaft von Hitler und Seldte" gab es nur einen Redebeitrag der Grünen. Der Fraktionssprecher ging kurz auf die historischen Ereignisse von 1933 ein, die für ihn aber nicht Mittelpunkt des Interesses waren. "Worum es uns als politische Partei jedoch ging und geht, ist: Abstand zu nehmen von der politischen Handlung des damaligen Bürgermeisters und des damaligen Magistrats. Und dieses 'Abstand nehmen' kann nur bedeuten, daß wir heute in einer politischen Erklärung das Gewesene verurteilen. Die Ernennung Hitlers, Rövers und Seldtes zu Ehrenbürgern der Stadt erfolgte seinerzeit ohne äußeren Druck; sie zeugt nicht vom Geiste des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus, sondern von erschreckendem Opportunismus. Es ist in tiefstem Maße bedauerlich, daß die politische Willenserklärung, die nun heute vorliegt, nicht lautloser und mit weniger öffentlichem Wirbel zustandekommen konnte. Attacken auf meine Fraktion und Partei haben das Klima im Rat der Stadt belastet und Gräben aufgerissen, die zuzuschütten möglicherweise eine ganze Zeit lang dauern wird. Durch die öffentlichen Vorgänge um die Ehrenbürgerschaft Hitlers wurde ein anderes Problem sichtbar: Der Umgang der Ratsmehrheit mit einer Minderheits-Fraktion. Daß auch Minderheiten an der politischen Willensbildung mitzuwirken das Recht haben, dieses sei insbesondere der Mehrheitsfraktion in den Polit-Knigge geschrieben. Dankenswerterweise haben sich nunmehr der Herr Bürgermeister und die Vorsitzenden der Fraktionen zusammengesetzt, und folgenden Text formuliert: 'Am 1. Mai 1933 wurden Hitler, Seldte und Röver vom Magistrat der Stadt Cloppenburg als Ehrenbürger ausgerufen. Diese so kurzfristig nach der Machtergreifung erfolgte Ernennung wird vom Rat der Stadt Cloppenburg verurteilt. Die Verwaltung wird beauftragt zu prüfen, ob und inwieweit die damalige Gemeindevertretung an einer Ernennung beteiligt war'. Diese drei kurzen Sätze treffen in ihrer Stoßrichtung das, was wir

490 Münsterländische Tageszeitung vom 21. 3. 1985

491 Münsterländische Tageszeitung vom 25. 3. 1985

mit unserem Antrag bezweckten."⁴⁹² Es erfolgte dann ein einstimmiger Ratsbeschluß.

In einem kreisübergreifenden Anzeigenblatt (Stadt und Land Rundschau/ Wochenzeitung für den Landkreis Vechta, Diepholz und Cloppenburg) heißt es dazu: "Nach offenem Schlagabtausch unter den Augen der Cloppenburger Öffentlichkeit - bei dem auch so mancher Schlag unter die Gürtellinie landete - ist es den im Cloppenburger Stadtrat vertretenen Parteien gelungen, sich von den Ehrenbürgern Hitler, Seldte und Röver zu trennen. Die Kreisstadt muß sich allerdings in ihr 550jähriges Geschichtsbuch die Feststellung schreiben lassen, daß die Umstände der Distanzierung mehr als peinlich waren. Als 15. Punkt tauchten die Ehrenbürgerschaften, die zuvor die Gemüter bis zur 'Weißglut' erhitzt hatten, auf der Tagesordnung auf und konnten dann in knapp zwei Minuten erledigt werden. Der Rat beschloß ohne große Aussprache einstimmig folgenden Text, den Bürgermeister ... zusammen mit den Fraktionsvorsitzenden 'ausgehandelt' hatte. (...) Zu begrüßen ist die Distanzierung von solchen Ehrenbürgern allemal, wie diese Distanzierung jedoch zustande kam, gibt zu denken. Jede andere Stadt bzw. jeder Ort, der seine Vergangenheit aufarbeiten wollte, distanzierte sich ohne große Diskussion von den damaligen Beschlüssen. In Cloppenburg war das nicht möglich."⁴⁹³

Nachdem die Grüne Landtagsfraktion von den Cloppenburger Grünen über die Geschichte der Hitler-Ehrenbürgerschaft informiert worden war, schrieb die Landtagsabgeordnete am 7.6.1985 zurück: "Dieses Trauerspiel um Ehrenbürgerschaften hat es an sehr vielen Orten gegeben."⁴⁹⁴ Es ist noch nicht ganz begreifbar, was in den Köpfen von CDU-Leuten vorgeht. Ähnliche Probleme gibt es auch, wenn an örtlichen ehemaligen Konzentrationslagern Gedenktafeln oder ähnliches angeschlagen werden sollen. ("Streit um Straßen im früheren KZ"⁴⁹⁵) Ich habe mir überlegt, daß es

492 Redebeitrag der Grünen im Rat am 25. 3. 1985

493 Stadt und Land-Rundschau vom 28. 3. 1985

494 HAZ vom 30.3.1982, "Rat: Kein Ehrenbürger wird gestrichen" Reden zum Thema Vergangenheitsbewältigung - Grüne halten Rat in Atem, HAZ 2.2.1983, "Nazi Ehrenbürger - Rat und Verwaltung distanzieren sich von Verleihungs-Akt", Münsterländische Tageszeitung vom 18.7.1985, "Ein politisches Wespennest" Anne Frank und die Suche der Bergener nach historischer Identität, Meller Kreisblatt vom 3.1.1984, "Entzug des Ehrenbürgerrechts ist eine politische Erklärung", Ostfriesen Zeitung vom 3.6.1983, Emden: "War Hitler Ehrenbürger? - Bundesarchiv kann nicht weiterhelfen".

495 Süddeutsche Zeitung vom 17. 6. 1994

vielleicht daran liegen könnte, daß Vergangenheitsbewältigung immer darauf hinausläuft, daß Faschismus ganz weit weg von den eigenen vier Wänden stattgefunden hat. Die Greuelthaten fanden in Auschwitz oder irgendwo anders, ganz weit weg, statt. Daß aber auch der eigene Ort, die eigene Familie irgendeine Beteiligung (mehr oder weniger aktiv) an dieser Entwicklung hatte, das soll möglichst verdrängt werden."⁴⁹⁶ Zehn Jahre später im Rahmen der Gedenkfeiern zum 50. Jahrestages des Kriegsendes ist die Hitler-Ehrenbürgerschaft immer noch Thema: "Hitler in Baden-Baden nicht mehr Ehrenbürger".⁴⁹⁷

Mit dem Ratsbeschluß vom März 1985 war das Thema Hitler-Ehrenbürgerschaft noch nicht abgeschlossen. Am 16.4.1985 meldete die Nordwest-Zeitung sowohl auf der Titel- als auch auf der Regionalseite: "Hitler-Dank im Rathaus-Archiv. Der Streit in Cloppenburg um die von den Grünen geforderte Distanzierung der am 1. Mai 1933 vom damaligen Bürgermeister ... verkündeten Ehrenbürgerschaft Adolf Hitlers wird vermutlich erneut entfacht: Im städtischen Archiv wurde ein Schreiben Hitlers gefunden, in dem er sich für die Verleihung der Ehrenbürgerrechte bedankt. Im Rathaus wird das Schreiben noch unter Verschuß gehalten; man wolle das Schriftstück aus der Reichskanzlei erst noch genau untersuchen, hieß es. Alle Fraktionen im Rat hatten sich unlängst von der Ehrenbürgerschaft Hitlers distanziert."⁴⁹⁸ Auf der Kommunalseite wird dann der Fund kommentiert: "Jetzt (erst jetzt!) wurde im eigenen Rathausarchiv ein handgeschriebenes Dankschreiben des unglückseligen Diktators gefunden. Und genau das, was man viele Wochen nicht wahrhaben wollte, wird durch dieses Schreiben bestätigt: Wäre Hitler nicht Ehrenbürger Cloppenburgs geworden, hätte er sich gewiß nicht für seine Ehrenbürgerschaft bedankt. Nun scheint bei denen, die sich so hartnäckig weigerten, den simplen Satz der Distanzierung als Ratsbeschluß zu fassen, in der Tat guter Rat teuer zu sein. Vielleicht, um Zeit zu gewinnen, den eigenen Reinfall nicht so schnell

496 Schreiben von MdL Christel Schuran vom 7. 6. 1985

497 Süddeutsche Zeitung vom 6. 5. 1995: "Die Stadt Baden-Baden hat den Namen Adolf Hitler in ihrer Ehrenbürgerliste durchgestrichen. Wie Oberbürgermeister Ulrich Wendt (CDU) mitteilte, wurde in die Liste die Zusatzklärung aufgenommen, es solle nicht verschwiegen werden, daß Hitler, wie in vielen anderen Städten auch, am 20. April 1933 zum Ehrenbürger ernannt wurde: 'Geschichtliche Vorgänge können nicht ungeschehen gemacht werden.' Deshalb sei der Name nicht gelöscht, sondern nur durchgestrichen worden. Beschämt werde festgestellt, daß einer der größten Verbrecher gegen die Menschlichkeit die Ehrenbürgerwürde erhalten habe.

498 Nordwest-Zeitung vom 16. 4. 1985

ruchbar werden zu lassen, ergriffen sie dankbar einen Rettungsanker: das Dankschreiben aus der 'Reichskanzlei verhängnisvoller deutscher Geschichte' soll zunächst noch sehr genau untersucht werden!"⁴⁹⁹

Am nächsten Tag ist in der Zeitung zu lesen, daß das angeblich gefundene Dankschreiben Hitlers ein "makabrer Aprilscherz"⁵⁰⁰ des Stadtdirektors war. "Geleistet hat sich den Scherz der Cloppenburg Stadtdirektor ... in der nichtöffentlichen Sitzung des Verwaltungsausschusses am 1. April. In dem Protokoll der Sitzung, das Mitte April verschickt wurde, wird der 'Scherz' ohne jegliche Erläuterung protokolliert. Cloppenburg Beigeordnete erklärten gestern dazu, sie hätten dieser Mitteilung Glauben geschenkt, da die Stadtverwaltung den Auftrag hat, die Vorgänge um die am 1. Mai 1933 vom damaligen Bürgermeister der Stadt Cloppenburg verliehenen Ehrenbürgerrechte an Hitler aufzuklären."⁵⁰¹ Im Kommunalteil schlägt die Rathaus-Ente über den Hitler-Brief nun hohe Wogen. "Etliche Beigeordnete bestätigten uns gestern empört, daß auch sie an 'eine ehrliche' Mitteilung des Stadtdirektors glauben mußten. Die Wogen sind in der Kreisstadt teilweise so hoch geschlagen, daß auch der NDR gestern nicht gerade zaghaft mit dem Stadtdirektor umging."⁵⁰² Zu seinem Aprilscherz befragt, sagte der Stadtdirektor, daß er nicht damit gerechnet hatte, daß ihm die Beigeordneten "auf den Leim gegangen sind". Seiner Meinung nach hätte diese Mitteilung von vielen als Aprilscherz erkannt werden müssen. Da die Information "nunmehr an die Öffentlichkeit gelangt ist, stellt der Stadtdirektor vorsichtshalber klar, daß natürlich ein solches Schreiben nicht gefunden worden ist und es sich lediglich um einen Aprilscherz zu dem von vielen als 'Hitler-Theater' bezeichneten Thema handelt. Auf der einen Seite freut sich die Stadtverwaltung, daß ihr der April-Scherz - wenn auch einige Tage verspätet - doch noch gelungen ist und man in Cloppenburg - wie die Reaktionen zeigten - auch Sinn für Humor hat. Auf der anderen Seite bedauert die Stadtverwaltung allerdings, daß aus einer vertraulichen Sitzung wiederum 'geplaudert' worden ist."⁵⁰³

Der Aprilscherz und seine Rechtfertigung stößt allerdings nirgends auf Verständnis. "Wie wenig ernst muß er doch seinen 'Brötchengeber Rat der

499 Nordwest-Zeitung vom 16. 4. 1985

500 Nordwest-Zeitung vom 17. 4. 1985, Regionalseite

501 Nordwest-Zeitung vom 17. 4. 1985, Regionalseite

502 Nordwest-Zeitung vom 17. 4. 1985

503 Nordwest-Zeitung vom 17. 4. 1985

Stadt' nehmen, wenn er ihm diesen 'Aprilscherz' als Bären aufbindet, es aber nicht einmal für nötig erachtet, im zitierten Protokoll (14 Tage später) einen entsprechenden 'Aprilscherz'-Vermerk zu machen und auch nicht in der vorgestrigen Sitzung des Verwaltungsausschusses seinen unglückseligen 'Scherz' aufklärt, der ihm nun wahrlich nicht zur zierenden Krone für den höchsten Verwaltungsmann der Kreisstadt an der Soeste verhelfen dürfte. (...) Bei solchen 'Scherzen', - ganz abgesehen von der unglückseligen Figur Hitlers und des von ihm über ...zig Millionen Menschen gebrachten Todes und Elends - kann wohl nicht mehr vom erforderlichen Fingerspitzengefühl im Umgang mit Menschen gesprochen werden. Ein erklärendes Wort dazu, ein klein wenig Entschuldigung und nicht noch der Hinweis, daß wieder einmal aus einer vertraulichen Sitzung geplaudert worden sei, wären besser gewesen. Nein, nichts davon, statt dessen nur die Freude darüber, daß der Stadtverwaltung doch noch etliche 'auf den Leim gegangen' seien. Bei solcher Leimerei darf der Bürger doch wohl fragen, wann (oder ob überhaupt) er seiner Verwaltung denn eigentlich noch trauen soll. Und gar mancher wird deshalb die Überzeugung gewonnen haben, daß der Stadtdirektor sich selbst den größten Reifall bereitet hat. Schade."⁵⁰⁴

Der Kommentar des Lokalredakteurs der Münsterländischen Tageszeitung versucht noch, dem Stadtdirektor beizustehen, indem er genau wie er den Bruch der Vertraulichkeit thematisiert. "Daß es der Stadtdirektor bedauert, daß aus einer 'vertraulichen Sitzung' wieder geplaudert wurde, ist verständlich, denn in der letzten Zeit wurde immer wieder von einigen Ratsmitgliedern gezielt versucht, sich durch Plaudereien zu profilieren. Daß sie dabei durch die Verbreitung der 'Hitler'-Meldung auf den Bauch gefallen sind, ist eben ihr Pech, denn auch das Handeln mit 'heißer Ware' muß gelernt sein."⁵⁰⁵

Die SPD verurteilt das Verhalten des Stadtdirektors und fordert von ihm eine Entschuldigung, da er die Grenzen des guten Geschmacks überschritten habe.⁵⁰⁶ Den Grünen ist die Lust am Feiern des Stadtjubiläums⁵⁰⁷ vergangen. Dieser Aprilscherz wird über die Grenzen Cloppenburgs hinaus diskutiert. Im Regionalteil kommentiert die

504 Nordwest-Zeitung vom 17. 4. 1985

505 Münsterländische Tageszeitung vom 18. 4. 1985

506 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 4. 1985

507 Nordwest-Zeitung vom 20. 4. 1985

Nordwest-Zeitung: "Und tatsächlich hat er damit nicht nur einige Ratsherren hereingelegt, sondern auch die Zeitung und vor allem die Grünen. Was den Spaß an dem trefflichen Scherz erheblich steigerte. Waren es doch die Grünen - die ja immer alles miesmachen müssen -, die verlangt hatten, Cloppenburg möge sich von dieser Ehrenbürgerschaft los-sagen. Und die Zeitung hatte diese Forderung noch unterstützt. Der 34jährige Stadtdirektor wird sich in seinem Amtsstübchen krumm gelacht haben. Warum ihm das Lachen nicht im Halse steckengeblieben ist, angesichts der Geschmack- und Instinklosigkeit seines Scherzes und der Peinlichkeit, daß sich der Rat der Stadt immer noch nicht offiziell von der Hitler-Ehrenbürgerschaft distanziert hat - das ist vermutlich das Hintergründige am Südoldenburger Humor, dessen Pointen nachzuvollziehen offensichtlich nicht jedermann gegönnt ist."⁵⁰⁸ Auch in Leserbriefen wurde der "blamable April-Scherz"⁵⁰⁹ kritisiert.

Die Konsequenz aus diesem Verhalten des Stadtdirektors war der SPD-Antrag auf Mißbilligung des Stadtdirektors für die Sitzung des Rates im Mai 1985. Der Verlauf dieser Initiative und ihr Ergebnis sind im Kapitel 4.3.1.11.1 näher beschrieben.

5.6.2 Der Landesparteitag der NPD in Cloppenburg

Genau ein Jahr nach dem "Hitler-Theater" wurde die Stadt wieder mit dem Thema des Nationalsozialismus konfrontiert. Die Ankündigung eines NPD-Landesparteitages in Cloppenburg für den 15./16.3.1986 löste spontane Gegenreaktionen aus: "Grüne: Empörung über den geplanten NPD-Parteitag - Die Grünen fordern alle demokratischen Gruppen und Parteien zu gemeinsamen Anstrengungen gegen den NPD-Parteitag auf. Sie erwarten, daß in der Stadt Cloppenburg eine außerordentliche Ratssitzung stattfindet, auf der eine gemeinsame Stellungnahme gegen den NPD-Parteitag verabschiedet werden kann."⁵¹⁰ Auch die SPD will gegen den NPD-Parteitag vorgehen und fordert alle Gastwirte im Kreis Cloppenburg auf, "rechte Hetzveranstaltungen auf keinen Fall in ihren Räumen stattfinden zu lassen. Die Behörden seien aufgerufen, die Bereitstellung öffentlicher Räume zu verweigern, auch wenn die NPD drohen sollte, auf gerichtlichem Wege den Zugang zu solchen Räumlichkeiten zu

508 Nordwest-Zeitung vom 20. 4. 1985, Regionalseite

509 Nordwest-Zeitung vom 22. 4. 1985

510 Münsterländische Tageszeitung vom 3. 3. 1986

erzwingen."⁵¹¹ Das Cloppenburg Friedensforum, ein Zusammenschluß von verschiedenen friedenspolitisch aktiven Gruppen und Parteien, war sich einig, "daß allen Tendenzen, die 'unheilvolle braune Vergangenheit' wieder zu beleben, auch in Cloppenburg frühzeitig und entschieden politisch begegnet werden müsse."⁵¹²

Nachdem der Wirt erkannt hatte, wem er seinen Saal vermietet hatte, kündigte er den Vertrag. Daraufhin kündigte die NPD Klage gegen die Rücknahme des Pachtvertrages an. Auf der anderen Seite wurde die Rücknahme des Pachtvertrages speziell von der SPD begrüßt, und eine Versammlung, die ursprünglich in einer anderen Gaststätte geplant war, wurde kurzfristig verlegt. "Eine solche Entscheidung muß honoriert werden."⁵¹³ Um allen die Teilnahme am Widerstand gegen den Parteitag zu erleichtern, verzichtete die SPD auf eine federführende Rolle. "Angesichts der gemeinsamen Aufgabe, demokratiefeindliche Strömungen abzuwehren, dürfe nicht kleinlich auf den gerade laufenden Wahlkampf geschielt werden. Die SPD begrüßte in diesem Zusammenhang, daß Ratsmitglieder der CDU und der Grünen bereits ihre Bereitschaft zu einem gemeinsamen Vorgehen signalisiert hätten, heißt es in der Pressemitteilung."⁵¹⁴

Die NPD verurteilte auf das schärfste das Vorgehen der SPD, die den Hotelier unter Druck gesetzt habe ("Wirtschaftliche Drohung"). "Der Autor der Mitteilung wendet sich gleichzeitig gegen den Vorwurf der antidemokratischen und neofaschistischen Gesinnung seiner Partei und stellt die Behauptung auf, bei der NPD handele es sich um eine 'christliche Partei', die 'mit Stolz in der Tradition des Kreuzkampfes' stehe."⁵¹⁵

Die Zeitung unterstützt den Kampf gegen die NPD. "Nicht der Tradition des Kreuzkampfes, sondern der Tradition des Hakenkreuzes hat sich die NPD verschrieben. Dieses unbelehrbare Festhalten an Ideologien, die schon einmal Deutschland und seine Nachbarvölker in unsägliches Leid gestürzt haben, verlangt entschlossene Gegenwehr, wo sich solche feste Überzeugungen offenbaren oder manifestieren wollen."⁵¹⁶

511 Münsterländische Tageszeitung vom 3. 3. 1986

512 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 3. 1986

513 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 3. 1986

514 Münsterländische Tageszeitung vom 4. 3. 1986

515 Münsterländische Tageszeitung vom 5. 3. 1986

516 Münsterländische Tageszeitung vom 5. 3. 1986

In den folgenden Tagen gründeten verschiedene Gruppen und Parteien ein Komitee, das den Widerstand gegen die Rechtsradikalen organisieren sollte. Auf einer Versammlung wurde gemeinsam mit der Polizei das Für und Wider einer Demonstration vor dem Veranstaltungsort diskutiert und der Entwurf eines Flugblattes verabschiedet: "Wir wollen den guten Ruf unserer Stadt wahren und unsere christliche Tradition hochhalten. Wir wollen wachsamer werden gegen Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus, Gewalt in der Politik und die Verherrlichung des Dritten Reiches. Denn das betreiben die Neonazis, deren Aktivitäten wir nicht nur in Cloppenburg, sondern im ganzen Land verurteilen. Sind wir auch sonst unterschiedlicher Meinung, in dieser Frage werden wir uns nicht noch einmal auseinanderdividieren lassen."⁵¹⁷

Am 13. 3. erscheint in der Presse eine Erklärung im Namen aller Fraktionen des Kreistages, in der die Veranstaltung der NPD einmütig und entschieden abgelehnt wird. Der CDU-Landesvorsitzende bezeichnete "den Tagungsort für den NPD-Parteitag im christlichen Südoldenburg als unpassend."⁵¹⁸ In der gleichen Ausgabe wird gemeldet: "Verfügung erlassen: NPD-Parteitag darf im Cloppenburger Hotel tagen - Räume müssen am Wochenende überlassen werden."⁵¹⁹ Weiter wird ein Gerücht kolportiert, daß die NPD ebenfalls in Rotenburg/Wümme einen Landesparteitag plane.

Am Tage vor dem geplanten Parteitag (Freitag) fand dann die von SPD, Grünen und der Galgenmoorfraktion beantragte Sondersitzung des Cloppenburger Rates statt, auf der der NPD-Parteitag einziger Tagesordnungspunkt war. In einer Pressemitteilung mißbilligten Bürgermeister und Stadtdirektor den Parteitag. "Der Landesgeschäftsführer der umstrittenen Partei geht nach wie vor davon aus, daß die Tagung stattfindet."⁵²⁰ Das Komitee war darauf vorbereitet. "Am Sonntag um 11 Uhr wird es in Cloppenburg gegen den Landesparteitag der NPD einen Protestumzug geben, der das Tagungslokal nicht berührt."⁵²¹ Wegen möglicher Krawalle hatte man auf Anraten des Polizeihauptkommissars die ursprünglich geplante Route (Marktplatz/ Gedenkkreuz des Kreuzkampfes

517 Münsterländische Tageszeitung vom 8. 3. 1986

518 Münsterländische Tageszeitung vom 13. 3. 1986

519 Münsterländische Tageszeitung vom 13. 3. 1986

520 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 3. 1986

521 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 3. 1986

bis zum Tagungsort) abgeändert. Die Familie des Hoteliers zeigte sich "erschreckt über die Reaktionen der Öffentlichkeit auf das Vorhaben der NPD, ihren Landesparteitag in ihrem Hause durchzuführen. Zwar hätten sie in einer Situation der Unüberlegtheit mit der Partei einen Vertrag abgeschlossen, aber sie hätten die NPD nicht nach Cloppenburg geholt (...) Falls die 2. Instanz das Cloppenburger Urteil bestätige, werde man die NPD-Veranstaltung 'mit innerem Widerstand' dulden."⁵²²

Die Ratssitzung fand in einem Dorfgemeinschaftshaus außerhalb des Stadtgebietes statt. Trotzdem erschienen viele Zuschauer. Nachdem der Bürgermeister die Beschlußempfehlung des Verwaltungsausschusses vorgelesen hatte, sprach sich die Galgenmoorfraction für diesen Beschluß aus. Die Fraktion Die Grünen wollte den beabsichtigten NPD-Parteitag in Cloppenburg zum Anlaß nehmen, sich "grundsätzlich mit dem Problem auseinanderzusetzen."⁵²³ Daraufhin gaben die Grünen Erklärungen zum NPD-Programm, erläuterten deren Ideologie und zeigten die Konsequenzen auf, die sich aus solch einer Ideologie ergebe. Es sollte eine Resolution verabschiedet werden, "in der die NPD mit ihrem Programm verurteilt werde. Der NPD-Parteitag könne nicht mit Schweigen ignoriert werden. Öffentliche, gewaltfreie Demonstrationen seien erforderlich."⁵²⁴ Darauf stellte die SPD den Antrag zur Geschäftsordnung auf Schluß der Debatte und begründete das damit, "daß alle anwesenden Parteien in den vergangenen Tagen ihre Auffassung zur Ideologie der NPD in der Öffentlichkeit in ausreichendem Maße dargelegt hätten. Im übrigen sehe er den Zweck der Ratssitzung darin, die gemeinsame Auffassung der im

522 Münsterländische Tageszeitung vom 14. 3. 1986

523 Protokoll, Rat vom 14. 3. 1986

524 Protokoll, Rat vom 14. 3. 1986

Rat vertretenen demokratischen Parteien zum Ausdruck zu bringen. Es solle am heutigen Abend keine Diskussion über die NPD-Ideologie geführt werden. Dazu sei der Rat nicht das geeignete Gremium."⁵²⁵ Da für die Grünen das Thema zu wichtig sei, stimmten sie als einzige gegen den Schluß der Debatte.

Mit 30 Ja- und 4 Nein-Stimmen wurde dann folgender Beschluß gefaßt: "1. Der Rat der Stadt Cloppenburg mißbilligt, daß der Landesparteitag der NPD in Cloppenburg stattfinden soll. 2. Der Rat der Stadt Cloppenburg erklärt, daß Veranstaltungen rechtsradikaler wie linksradikaler Parteien wie z.B. der NPD und der DKP in Cloppenburg unerwünscht sind. 3. Der Rat der Stadt Cloppenburg distanziert sich in aller Deutlichkeit von den Zielen rechtsradikaler wie linksradikaler Parteien wie Antisemitismus, Ausländerfeindlichkeit und Gewaltverherrlichung, denn Toleranz, Gewaltfreiheit und Achtung der Würde unserer Mitmenschen sind die Grundlagen unserer Demokratie. 4. Der Rat der Stadt Cloppenburg fordert alle Bürger der Stadt auf, Ruhe und Besonnenheit zu bewahren und durch Mißachtung der NPD-Veranstaltung ihre Auffassung zum Ausdruck zu bringen."⁵²⁶ Der CDU war die Distanzierung vom Linksradikalismus wichtig, obwohl er hier nicht zur Debatte stand. Der letzte Satz des Beschlusses bedeutet eine Distanzierung von der geplanten Demonstration. Die Sitzung dauerte insgesamt nur 25 Minuten!

In der Samstagsausgabe der Zeitung geht die Polizei davon aus, daß der NPD-Parteitag jetzt doch nicht in Cloppenburg stattfindet. Das Aktionsbündnis zum NPD-Parteitag wertet die neue Entwicklung "als Ergebnis des breiten Widerstandes in der Bevölkerung."⁵²⁷ Dennoch hielt das Bündnis seinen Aufruf zu Aktionen gegen die NPD aufrecht. "Das Unterzeichnergremium erwartet, daß alle Veranstaltungen, insbesondere die Demonstration und Mahnwache, gewaltfrei verlaufen."⁵²⁸

"Mit zwei Kundgebungen und einer Mahnwache, die alle friedlich verliefen, protestierten am Wochenende Hunderte gegen den Landesparteitag der NPD, der ursprünglich in Cloppenburg stattfinden sollte, dann aber in das Hotel 'Gut Altona' bei Wildeshausen verlegt wurde. Die Redner forderten ein Verbot der Partei, und werteten die Verlegung der

525 Protokoll, Rat vom 14. 3. 1986

526 Protokoll, Rat vom 14. 3. 1986

527 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 3. 1986

528 Münsterländische Tageszeitung vom 15. 3. 1986

Delegiertenversammlung als einen 'Erfolg des breiten Widerstandes der ganzen Bevölkerung von Cloppenburg'.⁵²⁹ An der Mahnwache vor dem ursprünglichen Tagungshotel nahmen 100 meist jugendliche Protestierer teil, und an der Kundgebung am Gedenkkreuz für den Kreuzkampf trafen sich etwa 300 Teilnehmer. Nach der Kundgebung fuhren viele Cloppenburger nach Wildeshausen und verstärkten dort die Mahnwache vor dem Tagungshaus. Wegen des Ausbleibens auswärtiger Krawallgruppen und des besonnenen Agierens der Polizei verliefen alle Veranstaltungen friedlich.

529 Münsterländische Tageszeitung vom 17. 3. 1986

6 *Politik im Gemeinderat - Gefahren und Chancen der Demokratie*

Die Kommunen befinden sich insgesamt in einer ambivalenten Situation, "die darin besteht, daß sie schon ein gewaltiges Machtpotential real darstellen, sich aber dessen kaum bewußt sind und dieses Machtpotential selten für eine eigenständige Politik vor Ort nutzen".¹ Wird aus der Fallstudie Cloppenburg dieses Machtpotential deutlich, und wie wird es genutzt?

6.1 Bewertung der empirischen Befunde

Die empirischen Befunde aus Kapitel 3, 4 und 5 sollen nach den verschiedenen Aspekten der Fragestellung dieser Studie aus Kapitel 2.1 bewertet werden.

6.1.1 Anteil und Verteilung von Konflikt und Harmonie

In der vorliegenden Untersuchung werden zum ersten Mal die politischen Konflikte eines Gemeinderates in ihrer Gesamtheit über einen Zeitraum von zehn Jahren dargestellt und analysiert. Dabei wird deutlich, daß das harmonieorientierte Bild der Kommunalpolitik, nach dem "politische Konflikte im Gemeinderat als unfein gelten"², der Vergangenheit angehört. In Cloppenburg ist viel gestritten und gekämpft worden, z.T. nicht immer sachorientiert, oft polemisch und mit harten Bandagen. Betrachtet man einen der schärfsten Konflikte, den Streit um die Ehrenbürgerschaft Hitlers, dann ist es auch hier am Schluß noch gelungen, sich zusammzusetzen und einen gemeinsamen Text zu erarbeiten, der dann auch einstimmig beschlossen wurde. Wer hätte auf dem Höhepunkt des Konflikts einen einstimmigen Ratsbeschluß vorauszusagen gewagt? Das zeigt, daß eine demokratische Streitkultur in der Kommunalpolitik noch zu Ergebnissen führen kann, die alle Kontrahenten akzeptieren können. Die Austragung der Konflikte zeigte jedoch, daß die Streitkultur noch erheblich

1 Jochen Läßig, AKP Sonderdruck Nov. 1992, S. 5

2 Ueltshöffer 1975, S. 120

verbesserungsfähig ist. Feindbilder und Fraktionszwang führten zu unnötigen Konfrontationen, die der Sache nicht dienlich waren.

Die öffentlich ausgetragenen Konflikte zeigten deutlich, daß die jeweiligen Fraktionen geschlossen als Akteure des Streites in der Arena auftraten. So wurden Konflikte als unterschiedliche Meinungen oder Handlungsoptionen von Mehrheitsfraktion und Minderheitsfraktionen wahrgenommen. Konflikte innerhalb der Fraktionen blieben nach Möglichkeit von der Öffentlichkeit abgeschottet. Die teilweise scharfen Konflikte auch bei scheinbar unbedeutenden Themen wie z.B. Straßenbenennungen oder Geschoßflächenzahl machen deutlich, daß es keinen "quasinatürlichen Gegensatz zwischen 'sachlicher Kommunalpolitik' und 'ideologischer Parteipolitik'"³ gibt. Jedes Thema kann zum Politikum in der Gemeinde werden.

Die Analyse der Konflikte in der Cloppenburg Kommunalpolitik zeigt, daß die Kernfragen dieser Konflikte (Macht und Einfluß, Verteilung, Werte und Normen, gesellschaftliche Prioritätensetzung) auf allen politischen Ebenen virulent sind. Es gibt kein konfliktfreies kommunales Politikfeld.

Wie der Prozentanteil der Gegenstimmen der einzelnen Fachausschüsse (Tab. 1) zeigt, liegt das Konfliktpotential zwischen 10% und 54%, wobei sich der Umweltbereich als kommunales Konfliktthema in dieser Zeit erst etabliert hat. Betrachtet man die Beschlüsse des Rates (Tab. 7 und 9), in denen die für die Entwicklung der Gemeinde entscheidenden Weichenstellungen gegeben werden, stieg ihr Konfliktpotential von 30% auf 37%. Auch bei den einzelnen Politikfeldern ist eine Steigerung des Konfliktpotentials beim Vergleich der beiden Wahlperioden festzustellen. Ausnahmen bilden nur der Bau- und Verkehrs- und der Schulausschuß. Diese beiden Ausschüsse haben als einzige eine abnehmende Anzahl der Beschlüsse, während bei allen anderen Politikfeldern die Zunahme der Konflikte mit einer Zunahme der Beschlüsse einherging.

Die Mehrzahl der Beschlüsse im Gemeinderat ist zwar immer noch einstimmig, ihr Anteil nimmt aber im Vergleich der zwei Perioden ab. Im Rat sank der Anteil der einstimmigen Beschlüsse sogar von 62% auf 56% (vgl. Tab. 7 und 9). Nur im vertraulich tagenden Verwaltungsausschuß nahm der Anteil der Einstimmigkeit zu (von 78% auf 82%, vgl. Tab. 7). Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die in Kapitel 2.1 zitierte Harmoniethese

3 Holtmann 1993, S. 260

Kevenhörsters⁴ heute nicht mehr gilt, sondern daß der Gemeinderat zu einem Austragungsort gesellschaftlicher Konflikte geworden ist, in dem durch Problemverschärfung der kommunalen Politikfelder ein "steigender Belastungs- und Erwartungsdruck für kommunale Akteure erzeugt wird, der (so eine These Holtmanns) Politisierungsschübe freisetzt".⁵ Auch andere empirische Studien bestätigen den Bedeutungsverlust des Harmoniemodells. So erachten z.B. 56% der Rheiner und 45% der Leonberger Ratsmitglieder Konflikte als "wichtigstes Charakteristikum kommunaler Politik".⁶

6.1.2 Vergleich der beiden Wahlperioden

Bei abnehmender absoluter Anzahl der Fachausschußbeschlüsse (von 1597 auf 1512) nimmt der Prozentanteil der Gegenstimmen von 16% auf 25% zu (vgl. Tab. 1), ein Indiz für die steigende Konflikthaftigkeit auch der kommunalen Themen. Im Verwaltungsausschuß gibt es die umgekehrte Entwicklung: Bei steigender Anzahl der Beschlüsse (von 2159 auf 2666) nimmt der Anteil der Gegenstimmen von 11% auf 9% ab (vgl. Tab. 5). Bei den Beschlüssen des Rates gibt es eine parallel laufende Tendenz: mehr Beschlüsse (von 562 auf 615) und ein steigender Konfliktanteil von 30% auf 37% (vgl. Tab. 9). Der Vergleich der unterschiedlichen Gremien macht deutlich, daß v.a. die Problemverschärfung der einzelnen Politikfelder den Bedeutungsgewinn kommunaler Konflikte begründet.

Das Politikfeld Umwelt fällt hierbei besonders auf: Es gab eine Steigerung der absoluten Anzahl der Beschlüsse um 266%. Während in der ersten Periode noch 66,6% einstimmige Beschlüsse erfolgten, nahm die Einstimmigkeit in der zweiten Periode um die Hälfte ab. Waren die Beschlüsse in der ersten Periode noch recht allgemein, wurden sie in der zweiten Periode eindeutiger und konkreter, was den Konfliktanteil von 22% auf 54% ansteigen läßt. Beim Politikfeld Sport steigt der Anteil der Enthaltungen in der zweiten Periode von 18% auf 27%. Dies ist der höchste Anteil an Enthaltungen überhaupt. Die Bereitschaft, den Sport uneingeschränkt weiter zu subventionieren, nimmt ab, aber zur Ablehnung fehlt noch der Mut. Im Planungsausschuß gab es in der 2. Periode mehr als doppelt so

4 Kevenhörster 1983, S. 163

5 Holtmann 1993, S. 261

6 Kevenhörster/Uppendahl 1987, S. 173

viele Gegenstimmen in der Bauleitplanung wie in der 1. Periode. Das ist auf die Wirkung der in der 2. Periode fest institutionalisierten Bürgerbeteiligung zurückzuführen. Plante man früher "unter sich", so hat die Mitplanung der Bürger auch Widerstände von Ratsmitgliedern zur Folge, da sie auch als Sachwalter von speziellen Wohn- und Bauinteressen agieren. Die Abnahme der Konflikte im Schulausschuß in der 2. Periode ist wohl auf den Wegfall der Schulbereisungen zurückzuführen. Wenn die einzelnen Maßnahmen vorweg in Augenschein genommen worden waren, ließ sich trefflicher über die Notwendigkeit von Investitionen streiten, als wenn die Maßnahmen von der Verwaltung in einer Vorlage vorgestellt wurden. Konflikte, über die in der 1. Periode im Bau- und Verkehrsausschuß noch gestritten wurde (v.a. Abrechnungen, Melioration, Tempo 30), tauchen in der 2. Periode nicht mehr auf. Abrechnungskonflikte hat man durch Ablöseverträge entschärft, Meliorationen (nicht im Umweltausschuß behandelt!) werden nicht mehr durchgeführt, und Tempo 30 ist in der 2. Periode kein Konfliktthema mehr. Dafür gab es in der 2. Periode Konflikte, die in der 1. Periode noch unbekannt waren, wie z.B. Regenrückhaltebecken, Verkehrsentwicklungsplanung und der Rückbau von Parkflächen. Wie aus der Tabelle 32 zu ersehen, bildeten Fragen der Erschließungsbeiträge den Schwerpunkt der Konflikte der 1. Periode. Durch die Erledigung dieser Angelegenheiten konnte das Konfliktpotential insgesamt in diesem Ausschuß gesenkt werden.

Die Veränderungen der Beschlußvorschläge aus den Verwaltungsvorlagen weisen mit 34:36 nur eine leichte Steigerung aus, liegen aber somit im Trend der Konfliktverschärfung. Die Anträge zu den Haushaltsplanberatungen steigen in der 2. Periode jedoch erheblich an, nämlich von 36 auf 54. Waren zunächst die Grünen in der Spitzenposition der Antragsteller, zieht die SPD, durch die Konkurrenz in der Opposition angespornt, in der 2. Periode nach. Auch beim Vergleich der parlamentarischen Initiativen (Kap. 4.1.3) spielen die Grünen die Rolle des Muntermachers. Die SPD holt dann sowohl in ihren Aktivitäten als auch in der Schärfe der Auseinandersetzung auf. "Dadurch ist das kommunale parlamentarische System wieder 'interessanter' geworden."⁷ Da die Grünen sich als parlamentarischer Arm von (Bürger-)Initiativen verstanden, wurde auch der Konflikt zwischen diesen Initiativen und den "Etablierten" wieder in die Parlamente geholt, besonders auf der kommunalen Ebene, da sich hier die Initiativen

7 Schiller-Dickhut 1993, S. 316

unmittelbarer artikulieren und betätigen konnten. "Insbesondere auf der kommunalen Ebene hat die Veränderung der Parteienlandschaft durch Die Grünen neue Koalitions- und Kooperationsmöglichkeiten gebracht. Solche neuen parteipolitischen Kräftekonstellationen provozieren alternative Politikkonzepte und leiten damit vor allem auf der dezentralen Ebene eine Neuorientierungs- und Experimentierphase ein."⁸ Inzwischen haben sich Die Grünen auf der kommunalen Ebene "etabliert" und gehören z.T. selbst zur Machtelite.

6.1.3 Entscheidungs- und Handlungsspielräume

"Gleichzeitig erläuterte der Ratsvorsitzende, welche Vorhaben eventuell gestrichen werden müssen. Als unbedingt notwendig bezeichnete er die Zusammenfassung aller Vorhaben in einer Prioritätenliste, um abwägen zu können, welche Projekte notwendig und finanziell machbar sind, ohne dabei den knappen Spielraum der Legislative noch weiter zu beschneiden."⁹ Die Klage um geringe Finanzen und dadurch knappe Spielräume durchzieht fortwährend die kommunalen Arenen. Die Beschlüsse des Rates der Stadt Cloppenburg machen deutlich, daß fast alle Angelegenheiten sich mit der Verteilung von Geld befassen. Auch städtische Bauleitplanung läßt sich nur sinnvoll durchführen, wenn ein entsprechendes Budget für die Grundstückskäufe zur Verfügung steht. Wenn also das Geld weniger wird, wird auch der Handlungsspielraum enger. "Kommunale Handlungskompetenzen bestehen nur dann, wenn es Gestaltungsfreiräume gibt, und die gibt es nur, wenn es Geld gibt."¹⁰

Die Diskussionen in den Gremien des Cloppenburger Rates um die zu fassenden Beschlüsse machen deutlich, daß hier vorhandene Handlungsspielräume genutzt wurden. Wenn es keine Handlungsspielräume gegeben hätte, wäre der Anteil einstimmiger Beschlüsse entsprechend höher. Gegenstimmen und auch Enthaltungen sind ein Zeichen für das Bestreben, einen Handlungsspielraum anders nutzen zu wollen. Das Bewußtsein von Handlungsspielräumen wirkt sich besonders bei den Haushaltsplanberatungen aus. So weist ein SPD-Ratsherr in seiner Haushaltsrede staatliche Zuschüsse aus bestimmten Programmen als Präjudizierung seines

8 Heinze/Hilbert/Voelskow 1986, S. 16

9 Münsterländische Tageszeitung zum Jahreswechsel 1981/82 !

10 Michael Weber, AKP Sonderheft, Nov. 92, S. 12

Entscheidungsspielraumes zurück: "Weiter stelle es eine Entmündigung der Kommunalpolitiker dar, wenn nur noch aufgrund von staatlichen Zuschüssen Maßnahmen projektiert werden könnten."¹¹ So gab es im Cloppenburg Rat auch einen Fall, bei dem bereits zugesagte Zuschüsse für eine Abbiegespur abgelehnt wurden¹², da die Verkehrsführung neu überdacht werden sollte. Durch die Verhandlungsführung der Verwaltung in einer Grundstücksangelegenheit sah sich der Verwaltungsausschuß in Zugzwang, für die teurere Lösung zu beschließen. Auf die Beschneidung der eigenen Entscheidungsspielräume reagierte der Verwaltungsausschuß empfindlich: "Anschließend kritisierte (...), daß er sich dagegen wehre, als Vollzugsbeamter der Stadt tätig zu sein."¹³

Bei Entscheidungen, die keine finanzielle Auswirkungen haben (Hitler-Ehrenbürgerschaft, NPD-Parteitag, Straßenbenennungen ...), ist der Handlungsspielraum am größten. Für die demokratische und politische Kultur sind solche Werteentscheidungen nicht zu unterschätzen. So wird fast jeder Gemeinderat mit seiner braunen Vergangenheit (Gedenktafeln für Juden oder ehemalige KZ-Außenstellen) oder auch mit vergleichbaren Gegenwartsproblemen konfrontiert. In der schleswig-holsteinischen Stadt Mölln sollte z.B. zur Erinnerung an einen Brandanschlag auf ein türkisches Wohnhaus die kleine Gasse neben dem Haus, an der keine weiteren Anlieger wohnen, nach der bei dem Anschlag getöteten Türkin Bahide Arslan benannt werden. Mehrheitlich wurde der Antrag der Grünen abgelehnt. Aus Gründen der Tradition sollte der Gasse dann der Name "Lohgerbergang" gegeben werden.¹⁴

Es gibt also noch Handlungsspielräume in der Kommune. Sie als solche zu erkennen und selbstbewußt zu nutzen, sollte zum Rollenverständnis der Ratsmitglieder gehören. Erst wenn kommunale Handlungsspielräume als solche erkannt werden, können sie auch entsprechend genutzt werden. Die Möglichkeiten, die z.B. das Planungsrecht auf die Realisierungsmöglichkeiten von dezentraler Energieversorgung, wie z.B. BHKWs öffnet, werden in vielen Kommunalverwaltungen noch nicht erkannt. In der Zeitschrift "Umwelt Kommunal", die sich sowohl an Kommunalpolitiker als auch an Verwaltungsfachleute wendet, wird z.B.

11 Protokoll, Rat vom 27. 2. 1990

12 Bau- und Verkehrsausschuß am 2. 3. 1982

13 Verwaltungsausschuß am 10. 7. 1991

14 Süddeutsche Zeitung vom 19. 11. 1994

dazu aufgefordert, "kommunale Handlungsspielräume zur Förderung dezentraler Kraft-Wärme-Koppelung" zu nutzen: "Die dezentrale Stromerzeugung wird künftig aus ökologischen und ökonomischen Gründen einen größeren Beitrag leisten müssen. Mit der Verbesserung der kommunalen Rahmenbedingungen wird es sehr bald auch Akteure geben, die bereit sind, die Entwicklung bei Ihnen voranzubringen. Machen Sie deshalb den Klimaschutz zunächst zu einem ständigen Beratungsgegenstand in Ihrer Gemeinde. Dann werden sich Lösungen auf verschiedenen Wegen finden lassen."¹⁵ Darüber hinaus müßten aber Bund und Länder "den Spielraum des Kommunalpolitikers erweitern, z.B. indem sie die vielfach starren Zuschußregelungen ändern oder flexibilisieren".¹⁶

6.1.4 Gemeinwohlorientierung

"Letztlich wird in der Kommune der Zustand der Demokratie, die Akzeptanz und der Reifegrad des Föderalismus, das Ausmaß des Gemeinwohls sichtbar, und es gilt vor allen Dingen, den Grundsatz von Thomas von Aquin zu beweisen: 'Bonum commune est melius quam bonum unius' - 'Das gemeinsame Wohl ist besser als das Wohl des einzelnen'.¹⁷

Bei welchen Konflikten ging es in Cloppenburg um die Konfrontation vom "Wohl des einzelnen" und "gemeinsamen Wohl"? Zunächst lassen sich alle Konflikte in der Bauleitplanung, bei denen es um die Abwehr von Geschoß- bzw. Mietwohnungsbau ging (aus Platzgründen leider nicht mehr darstellbar), in diese Konfliktkategorie einordnen. Der sparsame Umgang mit dem knappen Gut "Baugrundstück" dient dem gemeinsamen Wohl und dem Umweltschutz. Fast alle Umweltkonflikte haben die gleiche Konfliktkonstellation. In vielen Fällen, speziell bei der Bauleitplanung, trat die Verwaltung als Anwalt des Gemeinwohls auf, konnte sich aber nicht immer gegen die Kommunalpolitiker, die als Lobbyisten von Einzelinteressen auftraten, durchsetzen. Diese Konflikte sind zumeist unterschwellig.

15 Umwelt Kommunal (UK) Nr. 205 vom 10. 5. 1994

16 Berkemeier, 1993, S. 272

17 Werner Schulz (Bundessprecherrat von Bündnis 90), in AKP Sonderdruck, Nov. 1992, S. 10

Das Eintreten für soziale Minderheiten (Obdachlose, Drogenabhängige) zeugt auch von Sinn für das Gemeinwohl. So ist der einzige Bürgerantrag in Cloppenburg (Personalkostenzuschuß für Jugendhilfe) ein Zeichen uneigennütigen Interesses von Bürgern an Entscheidungen in ihrer Kommune. Ratsmitgliedern, die nicht einem bestimmten Verein oder einem Ortsteil verpflichtet sind (der Verfassung nach sind das zwar alle, in der Realität besteht aber ein sozialer Druck), fällt ein Eintreten für ein allgemeines Wohl leichter. Insofern waren es v.a. die Minderheitsfraktionen, die diese Freiheit hatten und sie auch entsprechend nutzten. So heißt es in einem Leserbrief zum Ausgang der Klage der Grünen gegen den Rat: "Die CDU hätte wissen müssen, daß gewählten Ratsmitgliedern die Begründung und Erläuterung von Vorschlägen, die ihrer Ansicht nach dem Gemeinwohl dienlich sind, nicht ohne weiteres unmöglich gemacht werden darf."¹⁸ Der von den Grünen heraufbeschworene Konflikt um die Hitler-Ehrenbürgerschaft sollte nach Meinung eines Leserbriefschreibers zur Aufarbeitung der Vergangenheit Anlaß sein. "Auch das ist kommunale politische Arbeit zum Wohle der Bevölkerung."¹⁹

Wäre mehr Partizipation der Gemeindebürger dem Gemeinwohl dienlicher? Die anfängliche Euphorie, die Partizipation könne "zum entscheidenden Werkzeug der Verwirklichung des bonum commune"²⁰ werden, ist jedoch großer Ernüchterung gewichen. Heute klagen viele Bürgermeister, daß der "klassische Konflikt: öffentliches Wohl gegen privates Interesse" aufgrund des Druckes aktiver Bürger immer schwieriger zu regeln ist. "Wir wollen die Interessen vieler gegen die Interessen weniger schützen. Wir werden daran gehindert, die Pro-Interessen durchzusetzen, weil wir einem Prinzip folgen müssen, das den Rechtsschutz des einzelnen - der Minderheit - betont."²¹

Bei dem sich verschärfenden Problemdruck in den Gemeinden und den daraus resultierenden Verteilungskämpfen lassen sich Regelungen zum Schutz des "gemeinsamen Wohls" manchmal nur durch Verordnungen oder Auflagen "von oben" durchsetzen, was unter dem Demokratieaspekt wiederum zu kritisieren ist.

18 vgl. Kapitel 4.3.1.11.4

19 vgl. Kapitel 5.6.1

20 Uppendahl 1981a, S. 87

21 Volker Thomas in PZ, Thema: Kommunalpolitik, Nr. 64 Bonn, März 1991

6.1.5 Parlamentarisierung

"In der kommunalrechtlichen Literatur spielten lange Zeit Begriffe wie 'Stadtregierung' und 'kommunale Opposition', 'Kommunalparlament' und 'kommunaler Parlamentarismus' nur insoweit eine Rolle, als man ihre Unangemessenheit für die kommunale Ebene betonte."²² In der Praxis wird man aber ständig mit diesen Begriffen konfrontiert. Dabei wird eine Parallele gezogen zwischen der Ebene des Bundes und der der Kommune, so daß etwa der Bundestag mit dem Stadtrat zu vergleichen wäre. In einem Leserbrief heißt es: "Ich bin in der Lage, zwischen Theorie und Praxis zu unterscheiden. Egoismus, Taktik und Druck von außen: Das sind die Prinzipien, die in einem Parlament (gleich ob Bundestag oder Stadtrat) vorherrschen". (vgl. Kap. 5.4.1). Im Verständnis der Bürger gibt es keinen Unterschied zwischen Stadtparlament und Stadtrat. "Die oft als Stadtparlament bezeichneten kommunalen Räte könnten auf ihre Zusammenkünfte nämlich gleich ganz verzichten, wenn eine Mehrheit der Minderheit verbieten könnte, zu strittigen Fragen Stellung zu nehmen oder sie auf die Tagesordnung setzen zu lassen." (Leserbrief aus Kap. 4.3.1.11.4) Auch in der Urteilsbegründung zur Klage der Grünen wird von parlamentarischer Arbeit gesprochen: "Sinn der parlamentarischen Arbeit ist es, in freier Rede und Gegenrede für bessere Argumente zu werben," sagte der Kammervorsitzende Würdemann." (vgl. Kap. 4.3.1.11.4) Die Ratsmitglieder selber sprechen nicht von kommunaler Selbstverwaltung, sondern wähen sich als Teil eines Parlaments, das z.B. auch Hearings veranstalten kann. Auf die Ablehnung des von der SPD beantragten Hearings reagiert deren Fraktionsvorsitzender: "Die Durchführung einer Bürgeranhörung widerspricht durchaus nicht den Bestimmungen der Gemeindeordnung, sondern ist ein sinnvolles Mittel des kommunalen Parlaments." (vgl. Kap. 4.3.1.11.2) So setzen z.B. die Minderheitsfraktionen die Anfrage als ein parlamentarisches Mittel ein, vergleichbar der großen und kleinen Anfrage auf Bundes- und Landesebene. Des weiteren betonen die Minderheitsfraktionen ihre Rolle als Opposition, die nach der Verfassung im Gemeinderat nicht vorgesehen ist. In den Haushaltsreden wird das besonders deutlich (vgl. Kap. 5.2.1). Auch der Lokalreporter unterteilt die Fraktionen in Mehrheit und Opposition: "Bei spärlichen Einkommen gerecht zu haushalten, (...) das verlangt kühle und einfallsreiche Köpfe. Und die gibt es nur wenige im Rathaus, zumindest fehlen sie aber bei der

22 Gabriel 1984, S. 15

Opposition." (vgl. Kap. 4.3.1.11.2) Die Opposition selbst sieht das natürlich ganz anders: "Auch wenn die politische Opposition zahlenmäßig klein ist, so ist sie doch imstande, die CDU zu politischen Auseinandersetzungen herauszufordern und damit Demokratie und Mitwirkung der Bürger einzufordern." (vgl. Kap. 4.3.1.11.3)

Ein weiteres Indiz für das Parlamentsverständnis ist die Interpretation der Rollenverteilung zwischen Rat und Verwaltung mit den Begriffen der horizontalen Gewaltenteilung. Der Chefredakteur der MT sieht in dem Konflikt um die Wahl eines Stadtdirektors 1990 eine Hypothek, "an der Legislative und Exekutive noch lange zu leiden haben werden". (vgl. Kap. 4.3.1.11.1) Die Rollenverteilung wird dann so beschrieben: "Und dabei kann es nur einen Steuermann geben. Er muß aus der Legislative kommen. Die Exekutive sollte sich auf ihre Aufgabe beschränken, den Rat bei seiner Entscheidungsfindung zu beraten, denn sie hat die Fachleute, um auch komplizierte Vorgänge durchsichtig zu machen."²³ Auch der Bürgermeister bezeichnet den Rat als Legislative (vgl. Kap. 5.6.1 und 6.1.3).

Eine Legislative verwaltet nicht, sondern macht Gesetze und gestaltet Politik. In einer Haushaltsrede fordert die SPD die CDU auf, mehr eigene Ideen zu produzieren. "Eine Ideenbörse für alle Cloppenburgler Bürger muß entstehen. Weder in der Planungsausschußmehrheit noch bei den vorliegenden Haushaltszahlen kommt dieser Ansatz von Politik zum Vorschein. Nicht mehr Geld ist gefragt, sondern mehr Phantasie." (vgl. Kap. 5.2.2) Die CDU will Neuerungen nur gemeinsam mit der Verwaltung oder durch die Initiierung aus der Verwaltung durchführen, vergleichbar mit dem Zusammenspiel von Regierungskoalition und Regierung. "Eine Verwaltung ist nach unserem Selbstverwaltungsverständnis nicht nur verpflichtet, Beschlüsse auszuführen, sondern auch dazu aufgefordert, neue Erkenntnisse zu prüfen, Alternativen aufzuzeigen und den zuständigen Gremien zur Kenntnis und Entscheidung zu geben." (vgl. Kap. 4.3.1.11.1)

Wie die Rechnungshöfe im Dienste der parlamentarischen Kontrolle von Bundes- und Landesparlament arbeiten, dienen auf kommunaler Ebene die Rechnungsprüfungsämter der Kontrolle des Verwaltungshandelns. Vielfach werden aber nur die Schlußbemerkungen ihrer Berichte gelesen, da ein Ratsmitglied selten die Zeit aufbringt, sie ganz zu lesen.

23 Münsterländische Tageszeitung vom 19. 12. 1981

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Cloppenburg Stadtrat sowohl von den eigenen Mitgliedern als auch von Bürgern und Presse mit einem Parlament gleichgesetzt wird. Diese Entwicklung zum kommunalen Parlamentarismus ist v.a. durch das Vordringen der Parteien in die Räte bedingt. So konstatiert Gabriel schon 1984, daß die Verwaltung und die Mehrheitsfraktion im Rat "häufig wie eine kommunale Regierung und eine diese unterstützende Regierungsfraktion handeln. Auf diese Weise zwingen sie die Minderheitsfraktion(en) im Rat dazu, mehr nolens als volens, die Aufgabe einer 'kommunalen Opposition' zu übernehmen."²⁴ Allerdings nahm Gabriel noch einen höheren Anteil Einstimmigkeit an, der durch die vorliegenden empirischen Befunde nicht bestätigt werden kann. Ein geringerer Anteil von Einstimmigkeit ist aber ein weiteres Indiz für die Parlamentarisierung der Räte.

6.1.6 Gemeindedemokratie

Die dargestellten Konflikte in den vorangehenden Kapiteln machen deutlich, daß die Vorstellungen von Demokratie und die Erwartungen an demokratisches Handeln gerade auf der kommunalen Ebene ein wesentliches Element des politischen Handelns darstellen. Sowohl in Leserbriefen aus der Bevölkerung als auch in Rede- und Pressebeiträgen der Kommunalpolitiker taucht immer wieder die Frage auf, ob die Behandlung eines Konflikts einer Demokratie angemessen ist oder nicht. So titelte die MT am 20.10.1983 über die Sitzung des Schulausschusses, in der es um die Zusammenlegung zweier Gymnasien ging: "Schüler erhalten Beispiel für lebendige Demokratie", und ein Jugendlicher bezeichnet die Vorgänge zum Jugendzentrum als eine "Lehrstunde in praktizierter Demokratie". (vgl. Kap. 5.4.1) Die Presse als Medium der Konfliktaustragung wird als "Lebenselexier von Demokratie" (vgl. Kap. 5.1.6) bezeichnet, und die NWZ kritisierte das Verhalten der Mehrheitsfraktion im Zusammenhang mit der Klage der Grünen: "So kann Demokratie nicht leben". (vgl. Kap. 4.3.1.11.4) Das Verhalten gegen die Vertreterin der Grünen im Verwaltungsausschuß wird als "undemokratisch" getadelt (vgl. Kap. 5.6.1). Ein Leserbriefschreiber bescheinigt den Grünen, die Aufarbeitung der Vergangenheit nach "demokratischen Spielregeln" angemeldet zu haben (vgl. Kap. 5.6.1), und der Konflikt um die Hitler-Ehrenbürgerschaft wird als "demokratisches

24 Gabriel 1984, S. 6

Lehrstück" bezeichnet. Im Beschluß des Rates zum NPD-Parteitag distanziert sich der Rat gegen links- und rechtsradikale Parteien, da er Gewaltfreiheit und Achtung der Würde des Mitmenschen als "Grundlagen unserer Demokratie" verteidigen will. (vgl. Kap. 5.6.2) Nicht zuletzt würde durch das Wirtschaftsprogramm der Grünen das "Ende der Demokratie" (vgl. Kap. 5.5.2) eingeläutet.

Auch beim Schlagabtausch im Rat, v.a. bei den Haushaltsreden, geht es um Demokratie. So wirft die SPD der CDU vor, "demokratische Prinzipien mit Füßen zu treten", wenn sie sich nicht an Beschlüsse hält (vgl. Kap. 5.2.1), und die UWG findet es anlässlich der Stadtdirektorwahl 1990 "beunruhigend, so mit Demokratie umzugehen" (vgl. Kap. 4.3.1.11.4), während die Grünen in dieser Angelegenheit von einem "scheindemokratischen Verfahren" sprechen. In Leserbriefen werfen sich Grüne und CDU gegenseitig ein falsches Demokratieverständnis vor. Grüne: "CDU-Fraktionsmitglieder kennen anscheinend nur das Meinungsbildungsdiktat", und CDU: "Wer Mehrheitsentscheidungen als arrogant bezeichnet, wie SPD und Grüne dies gern tun, muß sich die Frage nach seinem Demokratieverständnis gefallen lassen." (vgl. Kap. 4.3.1.11.3) Besonders die Grünen betonen immer wieder die Bedeutung von Demokratie und demokratischem Verhalten: "Wenn Sie heute die Berufung gegen ein in der Sache klares und jedem Demokraten selbstverständliches Urteil beschließen sollten, zeigen Sie damit auch an, daß Ihnen an der Einhaltung demokratischer Spielregeln nicht gelegen ist und daß Sie weiterhin mit der Ihnen eigenen Machtarroganz Minderheitenpositionen vom Tisch fegen wollen." (vgl. Kap. 4.3.1.11.4)

Der Kern der Auseinandersetzung war nicht die Frage der Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen, sondern die Art, wie diese Entscheidungen zustande gekommen sind. Während für die CDU die Mehrheit an sich eine ausreichende Legitimationsgrundlage bedeutete, proklamierten die anderen Fraktionen mehr Mitbeteiligung, v.a. mehr Information und mehr Raum für Minderheitenrechte, z.B. das Begründen von Anträgen oder das Behandeln von Tagesordnungspunkten aus ihren Fraktionen.

Die Auswahl der Beispiele macht den hohen Stellenwert von Demokratie gerade in der Kommune deutlich. In der Gemeinde wird Demokratie viel bewußter erlebbar als auf Landes- und Bundesebene. Politische Lernprozesse in der Gemeindepolitik sind entscheidend für das Vertrauen in unsere demokratischen Institutionen allgemein. Deshalb spielt die Demokratie in der Kommune in der Diskussion über die Verbesserung demokratischer

Strukturen eine entscheidende Rolle, "denn wo sonst soll eine lebendige Demokratie ihren Ursprung haben, wenn nicht in der Kommune. Wo sonst soll die Möglichkeit bestehen, daß der Bürger sich in politische Belange einmischt, wenn nicht vor Ort, und wo sonst kann es eine direkte Beziehung zwischen denen geben, die Politik machen, und jenen, für die eigentlich Politik gemacht werden soll."²⁵

6.2 Das Beispiel Cloppenburg: einmalig oder überall?

Können die Ergebnisse der empirischen Untersuchung auf andere Gemeinden übertragen werden? Eine Einschätzung soll anhand der Politikbereiche polity, politics und policies vorgenommen werden.

a) polity

Da Cloppenburg in Niedersachsen liegt und hier die Kommunalverfassung mit zweigleisiger Führungsstruktur im Untersuchungszeitraum gültig war, wären die Cloppenburger Ergebnisse am ehesten auf Städte mit gleicher kommunaler Führungsstruktur übertragbar. Allerdings haben verschiedene Untersuchungen²⁶ gezeigt, daß die Kommunalverfassung nicht von entscheidender Bedeutung für das Handeln der kommunalpolitischen Akteure ist. Die Auseinandersetzungen zwischen Rat/Fraktion und dem Stadtdirektor machen die Konflikthaftigkeit der zweiköpfigen Führungsstruktur deutlich. Die Machtkonflikte (Kap. 5.1) werden v.a. geprägt durch die Nds. Kommunalverfassung und die durch sie abgeleiteten Regelungen in der Hauptsatzung und Geschäftsordnung. So können diese aufgezeigten Konflikte speziell dazu dienen, die strukturellen Bedingungen von Kommunalpolitik zu überprüfen und Verbesserungen v.a. für die Arbeitsbedingungen der Mandatsträger einzufordern. Die Konflikte haben die Notwendigkeit von Qualifizierung der Räte aufgezeigt. Mehr demokratische Rechte (Akteneinsicht, Begründung von Anträgen, Auskunftsrecht) der Ratsmitglieder hätten manche Konflikte gar nicht erst entstehen lassen. In der Fallstudie konnte gezeigt werden, wieviel Energien durch bessere institutionelle Rahmenbedingungen effektiver und sachorientierter hätten eingesetzt werden können, statt sie in politischen Auseinandersetzungen zu verbrauchen.

25 Jochen Läßig, Fraktionsvorsitzender Bündnis 90/Die Grünen in Leipzig, AKP Sonderdruck: Macht und Ohnmacht der Kommune, Nov. 1992, S. 5

26 siehe Kap. 1.3.2.2

b) politics

Sind das Entscheidungsverhalten und das Handlungsmuster in Konfliktprozessen der kommunalpolitischen Akteure nur in Cloppenburg vorstellbar? In Ermangelung vergleichbarer empirischer Studien müssen die beschriebenen politics zunächst als allein für Cloppenburg typisch charakterisiert werden.

Ein Hinweis darauf, daß in Cloppenburg beobachtbare politics auch auf anderen kommunalen Arenen sich so oder in ähnlicher Weise abspielen, bringt der Blick in die Lokalteile von Tageszeitungen. Einige willkürlich ausgewählte Beispiele von Schlagzeilen, die sich beliebig verlängern ließen: "Keine Angst vor heißer Luft" - Gemeinderat will sich dem Landratsamt nicht beugen.²⁷ "Eskalation im Pullacher Gemeinderat" - Antrag auf Kollegen-Rausschmiß²⁸. "KampfAbstimmung: VA-Ratsöffentlichkeit birgt viel Zündstoff" (Lastrup)²⁹. "Rüffel für den Verwaltungsleiter" - Klage gegen Kirchheimer Gemeinderätin abgewiesen.³⁰ "Aus der Fraktion ausgeschlossen" - Quittung für aufmüpfige Stadträtin.³¹ "Politmafia im Interessenklüngel" (Friesoythe).³² "Kleinkrieg im Taufkirchener Gemeinderat" - Schnüffeln wird zur Volksbelustigung.³³ "Defizite in der Persönlichkeitsstruktur dieser drei" - CDU rechnet mit "Überläufern" ab (Bösel).³⁴ "Die Lüge schreit zum Himmel" (Bösel).³⁵ "Ratsführung wehrt sich gegen Vorwurf der Mißwirtschaft" - Es sind nicht nur dumme Jungs im Rat (Friesoythe).³⁶ "Geheimes Tauschgeschäft Seniorenheim gegen Spritzenhaus aufgefliegen" - Niederbayerischer Bürgermeister wird "Opfer der Demokratie".³⁷ "Gemeinderäten ist Bier heilig" - Abstimmung in Otterfing erheitert die

27 Süddeutsche Zeitung 27.6.1991

28 Süddeutsche Zeitung 10.2.1992

29 Münsterländische Tageszeitung 14.2.1992

30 Süddeutsche Zeitung 27.1.1992

31 Süddeutsche Zeitung 8.8.1992

32 Münsterländische Tageszeitung 1.10.1992

33 Süddeutsche Zeitung 30.4.1992

34 Münsterländische Tageszeitung 23.3.1993

35 Münsterländische Tageszeitung 31.8.1992

36 Münsterländische Tageszeitung 23.1.1993

37 Süddeutsche Zeitung 5.4.1994

Gemüter.³⁸ Allein diese Auswahl von Schlagzeilen läßt vermuten, daß Konfliktprozesse à la Cloppenburg auch in anderen Gemeinden beheimatet sein können.

Es gibt zwei Untersuchungen, die v.a. das Verhalten der Grünen in den Räten vergleichen. Erfahrungen mit den Grünen in Leverkusen, Bielefeld, Köln, Düsseldorf, Münster, Duisburg, Freiburg, Frankfurt und Neuss wurden in der Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung "Die Grünen in der Kommunalpolitik" (1985) aufgearbeitet. Bei der Bewertung der politischen Bedeutung ihrer Inhalte und Forderungen (Überwindung des politischen Systems, Gemeinwohl wird vorgegeben, Ideal der Brüderlichkeit, Hoffnung auf klassenlose Gesellschaft, Absage an das Mehrheitsprinzip, Notwehrrecht gegen gesellschaftliche Unmoral)³⁹ gibt es kaum Gemeinsamkeiten mit den Grünen in Cloppenburg, wohl aber was die "Taktik" der Grünen angeht: "Für grüne Kommunalpolitik ist die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28.2 GG von strategischem Interesse. Ihr Verständnis von Kommunalpolitik läßt sich auf die Formel bringen: Global denken - lokal handeln. In diesem Sinne ist die Kommunalpolitik ein Politikbereich, in dem die Grünen exemplarisch vorführen wollen, wie eine Gesellschaft aussehen kann, die einem ökologisch begründeten Gemeinwohl verpflichtet ist. (...) Die Aktivität der Grünen ist in hohem Umfang auf Wirkung in der Öffentlichkeit zugeschnitten. Auch die Arbeit in den Gemeinderäten dient nicht in erster Linie dazu, an den Entscheidungen über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verantwortlich mitzuwirken. Die Ratsarbeit ist in erster Linie Sprachrohr in Richtung Öffentlichkeit. Mit ihren Anträgen und sonstigen Aktionen im Rat produzieren die Grünen 'Nachrichten', über die die Lokalpresse ihre Leser informiert."⁴⁰ Die politics der Grünen in Cloppenburg sind also nach ersten Vergleichen durchaus verallgemeinerbar.

Dasselbe gilt für das Verhältnis von Grünen und SPD im Gemeinderat. In einem umfassenden Forschungsprojekt der FU Berlin⁴¹ wurde das

38 Süddeutsche Zeitung 30.7.1994

39 Konrad-Adenauer-Stiftung, 1985, S. 47

40 Konrad Adenauer Stiftung, 1985, S. 15 und 46

41 Zeuner/Wischerhmann 1995: Die Ergebnisse der Studie sind von Jörg Wischerhmann und Bodo Zeuner in dem Aufsatz: "Vorbild für Bonn?" Zum Verhältnis von Grünen und

Verhalten von insgesamt 1.810 Gemeinderatsfraktionen von SPD und Grünen untersucht.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie:

1. Es gibt keine "an der Sache" orientierte Honoratiorenpolitik mehr.
2. (Selbst)Einschätzung der SPD: Akzeptanz der gesellschaftlichen Wirklichkeit und Nulloption hinsichtlich des Wunsches nach gesellschaftlichen Veränderungen oder auch nur maßvoller Reformen, Konzentration auf Reform- oder Reparaturpolitik durch den Staat.
3. (Selbst)Einschätzung der Grünen: "linker", staatskritischer, aktionsradikaler, postmaterialistischer, feministischer. Ziel: umfassend demokratisierte Gesellschaft, unangepaßte politische Mittel dürfen zur Erweiterung von (Über-)Lebens- und Bürgerrechten angewandt werden, Streben nach einer solidarisch-egalitären, freiheitlichen, ökologisch überlebensfähigen Gesellschaft und Weltordnung.
4. Einschätzung der Grünen durch die SPD: Den Grünen fehlt es an Effektivitätsdenken, Kompromißbereitschaft und Zuverlässigkeit; Grüne sind staatspolitisch unzuverlässig und unfähig, Verwaltungshandeln angemessen zu berücksichtigen; die SPD empört sich teilweise über Naivität der Grünen und behandelt sie wie ungezogene Kinder, fühlt sich von Grünen abgestoßen, die sich "intellektuell überlegen" gerieren und "elitär" Probleme der Arbeiter gering schätzen; sie beklagt "elitäre Arroganz", "ideologischen Dogmatismus" und "Besserwisserei".
5. Einschätzung der SPD durch die Grünen: beklagen fehlende Fähigkeit der Sozialdemokraten, sich auf neue politische und gesellschaftliche Herausforderungen angemessen einzustellen, vielfach enttäuscht von der Diskrepanz zwischen "linken Sprüchen" und pragmatisch-opportunistischer Machtpolitik der SPD, viele erfahren die SPD als "machtarrogant", beklagen ein "proletarisch-intellektuellenfeindliches" oder auch "konsumistisches" Verhalten der Sozialdemokraten.
6. Verhalten in den Kommunen: Grüne = nahezu kaderartige Geschlossenheit, SPD = in wichtigen Fragen tief gespalten.
7. Organisationsstruktur: Grüne = Aktivenpartei, SPD = Mitgliederpartei.

SPD in den Kommunen in der AKP 4/1995 zusammengefaßt. Die Zitate stammen aus diesem Aufsatz.

8. Verhältnis Grüne-SPD: punktuelle Zusammenarbeit dominiert. "In der Realität fällen die Sozialdemokraten ihre Entscheidung meist gegen eine umfassende Zusammenarbeit mit den Grünen."
9. Veränderungen: "Die Hinwendung vieler Grüner zur 'Realpolitik' haben die Gegensätze zwischen den beiden Parteien abgeschliffen" - "Durch das Kennenlernen ist das Verhältnis entkrampfter."

Läßt man das teilweise Miteinander, teilweise Gegeneinander von Grünen und SPD im Cloppenburg Gemeinde Rat Revue passieren, so deckt sich vieles mit den Ergebnissen der Berliner Studie. Das läßt den Schluß zu, daß die politics in Cloppenburg, zumindest was das Verhalten von SPD und Grünen angeht, nicht einmalig sind, sondern viele Gemeinsamkeiten mit anderen Ratsfraktionen aufweisen.

c) policies

Die Inhalte und Handlungsgegenstände der Cloppenburg Kommunalpolitik sind am weitgehendsten verallgemeinerbar. Die im 5. Kapitel analysierten policies sind in allen Gemeinderäten Thema. Welche Gemeinde sorgt sich nicht um ihre Kläranlage bzw. ihr Abwasserbeseitigungssystem, wo ist die kommunale Wirtschaftsförderung nicht Leitgedanke der Räte? Der Umgang mit der Jugend ist ein fast klassisches Konfliktfeld, und der Streit um die Verteilung von Geld und Vorteilen ist typisch für alle parlamentarische Gremien.

Auch für die dargestellten Identitätskonflikte gibt es Parallelen in anderen Räten, die, vergleichbar mit Cloppenburg, teilweise mit besonderer Schärfe ausgetragen wurden. Einige Beispiele: Mahnmal für KZ-Opfer in Seeshaupt⁴²; Streit um Kübler-Kaserne in Mittenwald⁴³; Ochtendunger Gemeinderat (Eifel) zögert mit Städtepartnerschaft mit süditalienischer Gemeinde, in der im 2. Weltkrieg ein Massaker an Zivilisten verübt wurde und der beteiligte Wehrmachtsoffizier in Ochtenburg wohnt⁴⁴; Ottobrunn lehnt Mahnmal für Zwangsarbeiter nach zweistündiger Debatte im Gemeinderat ab⁴⁵; Streit in der Bezirksversammlung Steglitz um

42 Süddeutsche Zeitung 8.4.1994

43 Süddeutsche Zeitung 16.6.1995

44 Süddeutsche Zeitung 13.5.1995

45 Süddeutsche Zeitung 3.2.1992

Holocaust-Denkmal in Berlin⁴⁶; Fremdenverkehrsstädtchen Pottenstein verehrt bis heute ehemaligen SS-Mann als Wohltäter der Stadt⁴⁷; in Bad Aibling soll die General-Dietl-Straße umbenannt werden⁴⁸; Gemeinderat in Bad Kleinen lehnt Gedenktafel für den GSG-9 Beamten Michael Mewrzella ab⁴⁹; der Weimarer Stadtrat erklärt den indonesischen Staatspräsidenten Suharto zu einer unwillkommenen Person⁵⁰; nach wochenlangem Streit bewilligt der Stadtrat von Erfurt ein Denkmal für den unbekanntem Wehrmachtsdeserteur⁵¹; wegen des Verdachts des sexuellen Mißbrauchs von Kindern zieht der Rat der Stadt Neuenkirchen den Namen "Bernhard-Janssen-Schule" (Pfarrer) zurück⁵²; Streit im Gemeinderat von Nürnberg um "Wald der Deserteure"⁵³; Gemeinderat von Gessertshausen verurteilt das Verhalten eines konfessionslosen Pädagogen, der sich weigert, eine Schulklasse zum Gottesdienst zu begleiten⁵⁴; im Kreistag beantragen die Grünen, das Wernher-von-Braun-Gymnasium in Friedberg umzubenennen⁵⁵; Streit im Landshuter Stadtrat wegen Steffi-Graf-Straße⁵⁶; nach 48jähriger Denkpause wird der Stadtratsbeschuß von Passau aus dem Jahre 1947 für ein Mahnmal gegen das Vergessen umgesetzt⁵⁷.

In fast allen Fällen waren (kirchliche) Initiativen oder die Grünen Anreger oder Unterstützer der Anliegen. Wie auch bei dem Cloppenburg Beispiel waren die Konflikte in fast allen Fällen hoch emotionalisiert, führten aber häufig, wie in Cloppenburg, zu einstimmigen Ratsbeschlüssen. Es wäre lohnenswert, diese Art der Konflikte in der Kommunalpolitik in einer vergleichenden Studie zu analysieren, denn hier steht ein Politikfeld im

46 Süddeutsche Zeitung 26.3.1994

47 Süddeutsche Zeitung 16.5.1994

48 Süddeutsche Zeitung 11.11.1995

49 Süddeutsche Zeitung 27.6.1995

50 Süddeutsche Zeitung 25.3.1995

51 Süddeutsche Zeitung 24.3.1995 und 4.9.1995

52 Nordwest-Zeitung 7.9.1995

53 Süddeutsche Zeitung 4.9.1995

54 Süddeutsche Zeitung 19.8.1995

55 Süddeutsche Zeitung 17.6.1995

56 Münsterländische Tageszeitung 27.10.1995

57 Süddeutsche Zeitung 13.11.1995

Mittelpunkt, in dem das Geld keine Rolle spielt und wo daher ein großer Gestaltungsspielraum für Kommunalpolitiker und Kommunalpolitikerinnen besteht.

6.3 Die Gemeindeordnung - Gebrauchsanweisung für Demokratie?

In der konstituierenden Ratssitzung wird in Cloppenburg jedem Ratsmitglied eine Gemeindeordnung ausgehändigt. "Kennzeichen der Vorschriften der Gemeindeordnung über die individuelle politische Beteiligung ist die Mitwirkung am Willensbildungsprozeß und die Einflußnahme auf Entscheidungen."⁵⁸ Die Gemeindeordnung wird fortan die Bibel des Kommunalpolitikers. Die vom Rat zu beschließende Hauptsatzung und die Geschäftsordnung leiten sich von der Gemeindeordnung ab. Wurde bei der Kommunalwahl noch das Gefühl vermittelt, für ein Kommunalparlament kandidiert zu haben, wird durch das Studium der Gemeindeordnung klar, daß man als neues Ratsmitglied Teil der gemeinsamen kommunalen Selbstverwaltung von Rat und Verwaltung geworden ist. Beiden werden unterschiedliche Rollen innerhalb der Exekutive zugeschrieben. Der Begriff "Opposition" kommt in keiner Gemeindeordnung vor.⁵⁹ Nach den von der Gemeindeordnung festgesetzten Spielregeln soll sich nun Demokratie auf der kommunalen Ebene abspielen. Es gibt ausführliche Darstellungen⁶⁰ und Analysen⁶¹ dieser Spielregeln, so daß hier nur auf die Literatur verwiesen werden muß. Da in heute gültigen Kommunalverfassungen demokratische Prinzipien⁶² nicht ausreichend verankert sind, wird über Änderungen ständig nachgedacht, oder es werden konkret Kommissionen zur Überarbeitung eingesetzt, wie beispielsweise die Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts.

58 Mattar 1979, S. 105

59 vgl. Gabriel 1984, S. 150

60 Naßmacher 1981a, S. 72; Thränhardt 1974, S. 117/118; Lang 1975, S. 175ff; Keese 1974, S. 187

61 Hess 1979, S. 136; Thränhardt 1981a, S. 35/36; Fürst 1975, S. 86; Voigt 1992, S. 11; Naßmacher, H. 1989, S. 193 und 1987, S. 34; Wehling 1989, S. 225; Winkler-Haupt 1988, S. 22; Gabriel 1985, S. 147

62 vgl. Thränhardt 1981a, S. 35

6.3.1 Anmerkungen zum Bericht der Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts⁶³

Im folgenden soll nur zu den Punkten des Kommissionsberichtes Stellung genommen werden, die für die Verwirklichung von Demokratie in der Kommune von Interesse sind. Zur Beurteilung der Fragen sollen die in den vorangehenden Kapiteln dargestellten Beschlüsse und Konflikte herangezogen werden.

a) Eingleisigkeit oder Zweigleisigkeit

"Ein System, das die in den Kommunen bestehende Machtbalance zwischen haupt- und ehrenamtlich Tätigen zugunsten des Hauptamtes verschiebt, die Wirkungsmöglichkeiten des Ehrenamtes beschränkt und den Rückzug der Parteien aus dem kommunalen Bereich bewirkt, würde zu einer weiteren Entfremdung führen."⁶⁴ Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder spricht sich aus 8 Gründen⁶⁵ für die Zweigleisigkeit aus, nur ein Kommissionsmitglied plädiert mit 6 Begründungen⁶⁶ für die Eingleisigkeit. Beide Positionen argumentieren mit demokratischen Prinzipien.

Die Erfahrungen mit der Cloppenburg Kommunalpolitik sprechen unter Berücksichtigung des Demokratieaspekts eindeutig für die Zweigleisigkeit,

63 Die Fraktionen von SPD, CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen des Nds. Landtages haben im Januar 1991 die Einsetzung einer Enquete-Kommission zur Überprüfung des Nds. Kommunalverfassungsrechts eingesetzt mit dem Auftrag: "Die Kommission soll eine Bestandsaufnahme des in der Praxis der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften Niedersachsens geltenden Kommunalverfassungsrechts durchführen und auf dieser Grundlage die Möglichkeiten einer Weiterentwicklung des Kommunalverfassungsrechts insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Verwaltungsführung, auf bessere Mitwirkungsmöglichkeiten für die kommunalen Mandatsträger und auf eine verstärkte Bürgerbeteiligung prüfen." (Nds. Landtag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/6260, S. 9/10) Der Kommission gehörten 9 Parlamentarier an und 3 Professoren mit beratender Stimme. Auftragsgemäß sollte die Kommission ihren Bericht bis zum 31.12.1992 dem Landtag vorlegen. Da er aber erst am 6.5.1994 vorgelegt wurde, war eine Änderung der Kommunalverfassung in der noch laufenden Wahlperiode nicht mehr möglich. Der 156 Seiten umfassende Bericht enthält zahlreiche Empfehlungen, von denen der Beschluß zur Beibehaltung der Zweigleisigkeit der kommunalen Spitze die größte öffentliche Beachtung und Diskussion auslöste.

64 Kommissionsbericht S. 17

65 vgl. Kommissionsbericht S. 13 - 16

66 vgl. Kommissionsbericht S. 18 - 21

denn gerade bei absoluten Mehrheiten ist die Machtbalance zwischen Rat und Verwaltung besonders wichtig. Die starke Stellung des Bürgermeisters in eingleisiger Führungsstruktur würde zu einer "weiteren Verstärkung des bereits im Rahmen der dualen Führungsstruktur bestehenden Informationsvorsprungs der Verwaltung führen."⁶⁷ Welche Chancen hätten dann da noch die Minderheiten? Erinnert sei an die Klagen und Vorwürfe der Minderheitsfraktionen des Cloppenburg Stadtrates über fehlende Informationen. Diese strukturelle Benachteiligung der Minderheitsfraktionen (Verwaltungs- und Ratsspitze zumeist mit gleicher Parteizugehörigkeit) darf nicht noch weiter verschärft werden. Gerade die Mitwirkungsmöglichkeiten (Zugang zu Informationen ist dabei entscheidend) von Minderheiten zeichnen eine Demokratie aus. Auch wenn gegen die Zweigleisigkeit die Reibungsverluste zwischen Rat und Verwaltung betont werden (Cloppenburg bietet dafür auch viele Beispiele), so kann die Einführung der Eingleisigkeit diese Konflikte nicht unbedingt minimieren. Die Konflikte werden höchstens verlagert. "Die für den Jetztzustand behaupteten Reibungsverluste zwischen Rat und Verwaltung, personifiziert durch den Ratsvorsitzenden einerseits und den Hauptverwaltungsbeamten andererseits, würde von der interpersonalen Ebene auf die intrapersonale Ebene verlagert. Es darf zumindest gefragt werden, ob damit nicht die Gefahr wächst, daß selbstverständliche und vom System her auch weiterhin gewollte, weil fruchtbare Interessengegensätze zwischen Verwaltung und Politik nicht einmal mehr offenkundig werden."⁶⁸ Eine Vertuschung von Interessengegensätzen wäre für die Weiterentwicklung der Demokratie nicht förderlich. Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz der Verwaltung muß die Eingleisigkeit nicht unbedingt von Vorteil sein, denn "die Effizienz der Kommunalverwaltung ist nicht von der eingleisigen oder zweigleisigen Führungsstruktur, sondern von der persönlichen Besetzung und Organisation der Verwaltung selbst abhängig".⁶⁹ Cloppenburg mit seinen verschiedenen Stadtdirektoren bietet ein anschauliches Beispiel dafür, daß die Persönlichkeit des Amtsinhabers wichtiger ist als die verfassungsrechtlichen Strukturen, denn diese Strukturen sind nur durch die Anwendung in der Praxis wirksam. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, "daß dieselbe Kommunalverfassung ganz unterschiedliche Entscheidungsstrukturen hervorbringen kann, die ausgehend vom

67 Kommissionsbericht S. 14

68 Cloppenburg Stadtdirektor in der Münsterländischen Tageszeitung vom 26. 9. 1991

69 Kommissionsbericht S. 14

'Führungspluralismus', von einer Art 'City-Management' bis zur exekutiven Führerschaft"⁷⁰ reichen kann.

b) Einschränkung oder Erweiterung der Kompetenzen der Räte -Richtlinienkompetenz

Aufgrund der hohen (v.a. zeitlichen) Belastung der ehrenamtlichen Ratsmitglieder wurde überlegt, ob die Vertretungskörperschaft sich auf Grundsatzangelegenheiten konzentrieren solle. Die Kommission spricht sich gegen eine Einschränkung der Kompetenzen aus, denn damit wäre "ein erheblicher Verlust an Mitwirkungsmöglichkeiten des Ehrenamtes und eine entsprechende Stärkung der hauptamtlich Tätigen verbunden". (...) Außerdem könne "die Bereitschaft zu Kandidaturen für Rats- und Kreistagsmandate mangels umfassender Mitwirkungsmöglichkeiten"⁷¹ nachlassen. Dem Problem der Belastung der Ratsmitglieder will die Kommission durch eine Straffung der Arbeit und den Verzicht auf die Behandlung allgemein-politischer Angelegenheiten, für die der Rat nicht zuständig ist, und den Verzicht auf Detailfragen des Verwaltungsvollzuges begegnen.

Die Empfehlung der Kommission bezüglich der Kompetenzen ist unter dem Demokratieaspekt unbedingt zu begrüßen, denn neben den Finanzen sind die Kompetenzen der zweite Bereich für die Ermöglichung von Handlungsspielräumen. In die gleiche Richtung geht die Empfehlung der Kommission, die Räte und ihre Gremien an den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises stärker zu beteiligen. Wie aus der inhaltlichen Darstellung der Beschlüsse des Rates der Stadt Cloppenburg ersichtlich, wurden bereits verschiedene Aufgaben (z.B. Verkehrsberuhigung, Tempo 30, Unterbringung von Obdachlosen⁷²) von den Gremien des Rates behandelt. Da gerade Verkehrsfragen eine besondere Betroffenheit in der Bevölkerung auslösen (Verkehrsberuhigung, Schulwegsicherung), ist das bürgerschaftliche Engagement in diesem Bereich besonders hoch, was sich z.B. an der Teilnahme (als Zuhörer) an Sitzungen oder an der Presseresonanz (Leserbriefe) zeigte.

70 Voigt 1992, S. 11

71 Kommissionsbericht S. 24

72 vgl. auch Kommissionsbericht S. 26/27

Ob allerdings die Vorschläge der Kommission, durch Verzicht auf Behandlung von allgemein-politischen Angelegenheiten und Detailfragen des Vollzuges Arbeitskapazität freizusetzen, angenommen werden, bleibt fraglich. Da "allgemein-politische Angelegenheiten" oft sehr konkrete Auswirkungen auf die Kommune haben, will sich der Rat oft als Vertreter dieser Kommune gegenüber den zuständigen Stellen artikulieren, um auf die Auswirkungen (meist negative) aufmerksam zu machen oder um Verbesserungen einzufordern. Dies geschieht zumeist in Form von Resolutionen. Für die demokratische Meinungsbildung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen sollten die Artikulationsmöglichkeiten in allgemein-politischen Angelegenheiten durch kommunale Gremien eher ausgebaut als eingeschränkt werden.

Der Verzicht auf Detailfragen des Vollzuges wird auch wohl schwer durchführbar sein. Die Inhalte der Beschlüsse der Ratsgremien der Stadt Cloppenburg machen deutlich, daß oft in Detailfragen Konflikte stecken, die auch ausgetragen und transparent geregelt werden müssen. So sind z.B. nach einem Beschluß: "Die Straße soll verkehrsberuhigt ausgebaut werden" die Ausbauvarianten Detailfragen. Für die Anwohner, die fast alles bezahlen müssen, sind diese Fragen aber eminent wichtig (z.B. Erhalt von Bäumen, Lage der Rohre, Pflasterung). Als Außenstehender mag man den Kopf schütteln über solche "Nichtigkeiten". Wer aber bürgerschaftliche Mitwirkung sowohl von Betroffenen als auch von Ehrenamtlichen ernstnimmt, muß auch für solche Fragen ein demokratisches Forum ermöglichen. Zudem ist die Abgrenzung von Detailfragen schwierig. Wenn z.B. Förderungsrichtlinien erlassen sind, braucht man keine Einzelbeschlüsse mehr zu fassen. Das würde aber der Rollenerwartung an den Mandatsträger zuwiderlaufen. Er wird weiter direkt vom Bürger angesprochen und muß sich ihm gegenüber auch verantworten.

Zu beklagen ist nur, daß sich die meisten Ratsmitglieder in Detailfragen verzetteln, den großen Zusammenhang aus dem Auge verlieren und keine Zeit mehr für die Entwicklung von Zukunftsperspektiven haben. Diese brauchen sie aber, um ihre Richtlinienkompetenz als Mitglieder des Rates auch angemessen ausüben zu können. Die Kommission empfiehlt, diese Richtlinienkompetenz nicht zu ändern, weil durch sie "ihre Stellung als oberstes Organ und ihre Verantwortung für die Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften insgesamt zum Ausdruck"⁷³ kommt. Das

73 Kommissionsbericht S. 30

Bewußtsein für diese Richtlinienkompetenz und ihre Wahrnehmung kommt bei vielen Ratsmitgliedern zu kurz, weil sie die Lösung von Detailfragen für den Kern der Politik halten und weil ihr Vertrauen in die Kompetenz der Verwaltung die eigene Kompetenz in den Hintergrund treten läßt. Die kompetente Wahrnehmung der ihnen von der Gemeindeordnung zugeschriebenen Richtlinienkompetenz der Ratsmitglieder muß als Schwerpunkt der Ratsarbeit stärker in den Mittelpunkt gestellt werden. Hier liegt noch eine große, aber nicht ganz leichte Aufgabe im Bildungs- und Weiterbildungsbereich für Ratsmitglieder.

c) Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht der Ratsmitglieder

Die Kommission empfiehlt verbesserte Informationsmöglichkeiten für die ehrenamtlich Tätigen, indem die Beschränkung der Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte auf den Kontrollzweck aufgehoben werden soll. Diese Rechte sollen als allgemeine Auskunftsrechte wie als Kontrollrechte ausgestaltet werden, die jedem Mandatsträger zustehen. Mindestens eine Fraktion soll das Akteneinsichtsrecht durch einzelne Mandatsträger verlangen können. Diese Regelungen dienen der größeren Transparenz des Verwaltungshandelns und der besseren Kontrolle und sollen zu einer Reduzierung des Informationsvorsprungs der Verwaltung führen.⁷⁴ Ergänzend dazu wird ein Akteneinsichtsrecht des Ratsvorsitzenden im Zusammenhang mit der Aufstellung der Tagesordnung empfohlen.

Vom Recht auf Akteneinsicht ist in Cloppenburg nur wenig Gebrauch gemacht worden. Dazu waren auch immer die Unterschriften sämtlicher Minderheitsfraktionen (oder der Mehrheitsfraktion) nötig. Zum einen waren diese Unterschriften nicht immer leicht zu bekommen, zum anderen bedeutet Akteneinsicht einen erheblichen zeitlichen Aufwand.

Wenn die von der Kommission empfohlenen Rechte schon dem Rat von 1981-91 zur Verfügung gestanden hätten, wären viele Konflikte zwischen Verwaltung und v.a. den Minderheitsfraktionen sachlicher verlaufen. Gerade die geschilderten Machtkonflikte drehten sich um das zentrale Problem von Auskunft und Information. Ein leichterer Zugang zu den Informationen der Verwaltung stärkt die Macht des Rates und macht ihn weniger abhängig von der Verwaltung.

74 Kommissionsbericht S. 31

Die Begründung für ein Quorum (eine Fraktion) zur Akteneinsicht, nämlich, daß dadurch ein Mißbrauch verhindert werde, ist nicht einsichtig. Bei einer möglichen Fraktionsstärke von zwei Ratsmitgliedern ist die Abgrenzung von 2 (möglich) zu 1 (nicht möglich) willkürlich. Daher wäre es konsequent, jedem Mandatsträger das Akteneinsichtsrecht zu gewähren, denn sowohl ein einzelner Mandatsträger als auch ein Fraktionsmitglied haben die gleiche demokratische Legitimation und sollten dann auch vergleichbare Arbeitsmöglichkeiten bzw. Rechte haben.

d) Minderheitenrechte

Wie sich die Menschlichkeit einer Gesellschaft am Umgang mit ihren schwächsten Mitgliedern bemißt, so ist der Umgang mit Minderheiten ein Maßstab für die Verwirklichung von Demokratie in einer Gesellschaft. "Zu schnell geht die Binsenweisheit im öffentlichen Bewußtsein unter, daß in der Demokratie auch Streit notwendig ist, aber eben nicht nur zur vernichtenden Niederringung des Gegners, sondern zur fairen Erringung von Mehrheiten, bei fortsetzender Einbeziehung der Minderheiten in den demokratischen Prozeß."⁷⁵

Was sagt nun die Enquete-Kommission zu den Rechten und Möglichkeiten von Minderheiten? Mit dem Ziel der Stärkung demokratischer Mitwirkungsrechte werden Verbesserungen vorgeschlagen wie z.B. das Akteneinsichtsrecht auf Verlangen von Fraktionen (statt eines Quorums von einem Viertel), das Grundmandat für Einzelmandatierte in einem Ausschuß, das Rede- und Beratungsrecht für ein antragstellendes Ratsmitglied über seinen Antrag auch in einem Ausschuß, dem das Ratsmitglied nicht angehört, Redemöglichkeiten von zuhörenden Ratsmitgliedern, die nicht dem Ausschuß angehören, und das erweiterte Mitwirkungsrecht (Stimmrecht) hinzugewählter Ausschußmitglieder. Durch diese Regelungen sollen die Minderheitenrechte auch fraktionsloser Mandatsträger gestärkt werden, und das ist zu begrüßen.

Es gibt aber auch Vorschläge der Kommission, die aus der Sicht von Minderheiten eine Verschlechterung bedeuten. Da ist zunächst die Möglichkeit, daß die Ratsmehrheit die Mindestfraktionsstärke (2 oder 3 Mitglieder) selbst festsetzen kann. Die Erfahrung aus dem Cloppenburger Rat sagt, daß solche Möglichkeiten stets zuungunsten der Minderheiten von den Mehr-

⁷⁵ Friedrich Schorlemmer: Nichts macht so müde wie das, was wir nicht tun, in: Gabriele von Armin: Politiklust, München 1994 S. 38

heiten getroffen wurden. Als die Grünen 1981 in den Rat einzogen, wurden die Sitze in den Fachausschüssen und im Verwaltungsausschuß reduziert (von 15 auf 13), damit die Grünen statt 2 Sitzen nur jeweils einen Sitz bekamen. Wäre die Mindestfraktionsstärke in der NGO nicht mit 2 Sitzen festgeschrieben gewesen, hätte die UWG nie einen Fraktionsstatus bekommen. Es ist nicht gut, wenn Minderheiten auf die Gunst von Mehrheiten angewiesen sind, und deshalb ist einer zwingenden gesetzlichen Regelung der Vorzug zu geben. Auch eine Minderheit in der Enquete-Kommission hält die Festlegung der Mindestzahl für die Fraktionsstärke zum Schutz von Minderheiten für erforderlich.⁷⁶

Eine weitere Verschlechterung aus der Sicht der Minderheiten sind die 5%-Sperrklausel⁷⁷ und das Auszählverfahren nach d'Hondt⁷⁸. Diese Forderungen werden nicht mit negativen Erfahrungen wegen des Fehlens der Sperrklausel oder mit dem Hare-Niemeyer-Verfahren begründet, sondern mit einer allgemeinen Überlegung wie der Bildung klarer Mehrheiten oder der Destabilisierung durch kleine Parteien und Wählergruppen. Diese Überlegungen sind für die Bundes- oder Landesebene bedenkenswert, haben aber für die kommunale Ebene keine Berechtigung. Wenn "die Räte und Kreistage die vom Grundgesetz und von der Niedersächsischen Verfassung geforderten Vertretungen des Volkes auf kommunaler Ebene sind"⁷⁹, dann läßt sich gerade damit nicht eine Sperrklausel begründen, denn zum Volk gehören auch Minderheiten von unter 5%. Eine Sperrklausel bei der Kommunalwahl würde zudem gerade die für die kommunale Ebene exklusive Bindung zwischen Wählern und Gewählten behindern, da für extreme Minderheiten und erst recht für Einzelbewerber die Chance für die Erringung eines Mandates erheblich erschwert würde. Die Angst vor dem Einzug möglicher rechtsextremer Gruppierungen in die Gemeinderäte ist kein guter Ratgeber zum Abbau demokratischer Mitwirkungsrechte, denn Verbote und Ausgrenzungen ersetzen keine politische Auseinandersetzung.

Die Sitzverteilungen gemäß dem Verfahren nach d'Hondt oder Hare-Niemeyer sind in der Vergangenheit je nach den politischen Mehrheiten im Lande (mit kleinerem Koalitionspartner oder nicht) des öfteren geändert worden. Warum die Kommission das geltende Recht (Hare-Niemeyer), das

76 Kommissionsbericht S. 46

77 Kommissionsbericht S. 109

78 Kommissionsbericht S. 108

79 Kommissionsbericht S. 109

die kleineren Parteien und Wählergruppen zu Lasten der größeren begünstigt, zugunsten des Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt ändern will, ist aus der Begründung nicht ersichtlich. Die Einführung des Höchstzahlverfahrens würde die zuvor gemachten Verbesserungsvorschläge für Minderheiten wieder zunichte machen, denn was nützen die schönsten Rechte, wenn die Zugangsmöglichkeiten zu diesen Rechten erheblich erschwert werden?

Durch die Einführung einer Sperrklausel und des Höchstzahlverfahrens wäre der Ausbau der Minderheitenrechte mit der Schnelligkeit einer Springprozeßion vorangeschritten: ein Schritt vor, zwei Schritte zurück.

e) Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen

Da die Bürger von der Öffentlichkeit von Sitzungen nur spärlich Gebrauch machten und in den Ausschüssen aufgrund der Öffentlichkeit "nicht so sehr zur Sache, sondern für die Öffentlichkeit diskutiert"⁸⁰ werde, sollte die Regelung der Öffentlichkeit überdacht werden. Durch die Verlagerung der Meinungsbildung in die Fraktionen müsse jede Sitzung mit mehr Aufwand, v.a. an Zeit, vorbereitet werden. Zudem entstehe für die Öffentlichkeit oft der falsche Eindruck, ein Beschluß des Fachausschusses sei endgültig. Diese Meinung des Niedersächsischen Landkreistages machte sich die Kommission fast wörtlich zu eigen. Daher kommt sie zu der Empfehlung, die Frage der Öffentlichkeit der Ausschüsse durch die kommunalen Hauptsatzungen regeln zu lassen. Die Kommission gibt selbst zu, daß trotz negativer Erfahrungen sich die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen "nicht wieder abschaffen läßt"⁸¹. Sie schiebt den Schwarzen Peter für solch unpopuläre Entscheidungen also den Räten zu. Einzelne Kommissionsmitglieder sind mit diesem Schwarze-Peter-Spiel nicht einverstanden. Ihrer Meinung nach "könne der Druck in den Vertretungskörperschaften so groß werden, daß nur die Möglichkeit bleibe, in den Hauptsatzungen regelmäßig die Durchführung von öffentlichen Ausschusssitzungen vorzusehen".⁸²

Die geringe Beteiligung (von Zuhörern) an Sitzungen ist kein Argument für die Abschaffung dieser Möglichkeit, denn andere Rahmenbedingungen

80 Niedersächsischer Landkreistag, 6/91, S. 8

81 Kommissionsbericht S. 121

82 Kommissionsbericht S. 121

könnten durchaus zu einer höheren Beteiligung führen. Auch wenn nur wenige Zuhörer anwesend sind, schafft doch die Anwesenheit der Presse das eigentliche Forum für die Öffentlichkeit, denn die Presseberichterstattung öffnet den Zuschauerkreis auf das gesamte Gemeindegebiet. Wenn Bürger als Zuhörer anwesend sind, dann wollen sie sich über diese Presseberichterstattung hinaus informieren, denn es kann schließlich nicht alles in der Zeitung stehen. Das Interesse an einer Teilnahme als Zuhörer könnte allerdings noch erheblich gesteigert werden, wenn die Zuhörer nicht nur zu passivem Zuhören verdammt wären (Beifalls- oder Unmutsäußerungen sind auch verboten), sondern durch ein Fragerecht zu Beginn der Sitzung einbezogen würden. Der geringen Teilnahme sollte nicht mit dem Abbau der Rechte begegnet werden, sondern mit deren Ausbau.

Das Problem der Fensterreden in öffentlich tagenden Ausschüssen ist nicht von der Hand zu weisen. Sie dienen der öffentlichen Präsentation des eigenen Standpunktes (manchmal sogar mühsam schriftlich vorbereitet). Es ist v.a. ein Problem des Protokollanten und der Presse, die ihre Zeit durch Wiederholungen ("Ich schließe mich der Meinung meines Vorredners an" - und dann wird alles noch einmal gesagt) von Standpunkten gestohlen sehen. Solche Wiederholungen kommen aber auch in vertraulichen Sitzungen vor, allerdings etwas kürzer. Es ist nun abzuwägen, ob die Nachteile (geringe Teilnahme, Fensterreden) die Vorteile der Öffentlichkeit (Information der Bevölkerung durch die Presse, Transparenz des kommunalpolitischen Geschehens) überwiegen.

Wenn man die Cloppenburg Kommunalpolitik, v.a. die dort ausgetragenen Konflikte, betrachtet, so spielt die Berichterstattung der Presse von den Ausschusssitzungen eine zentrale Rolle. Man stelle sich vor, das Geschehen der Ausschusssitzungen würde über eine Berichtspflicht aufgrund einer Regelung in der Hauptsatzung, wie von der Kommission empfohlen, an die Öffentlichkeit gelangen, so wäre das keine Bereicherung der demokratischen Kultur. Denn auf der einen Seite gäbe es das Mißtrauen der Bürger darüber, daß doch nicht über alles berichtet würde, was "hinter verschlossenen Türen" beschlossen würde, und auf der anderen Seite gäbe es auch hier, wie der Konflikt über die Berichterstattung des Verwaltungsausschusses zeigt, Schwierigkeiten einer allen Fraktionen gerecht werdenden Berichterstattung. Im Sinne der Förderung der kommunalen Demokratie sollte deshalb die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen

beibehalten werden. Die Nachteile sind nicht so gravierend, daß sie eine Abschaffung der Öffentlichkeit rechtfertigen.

f) Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern

Die Kommission empfiehlt Verbesserungen der Bürger/innenbeteiligung durch Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Durch einen Einwohnerantrag mit der Altersgrenze von 14 Jahren statt eines Bürgerantrages soll der Kreis der Antragsberechtigten erweitert werden, so daß "sowohl ausländischen Mitbürgern als auch Jugendlichen damit die Gelegenheit gegeben wird, unterhalb der Schwelle des Wahlrechts in stärkerem Maße als bisher Einfluß auf die in der Zuständigkeit des Rates liegenden kommunalpolitischen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde zu nehmen".⁸³ Die Ausweitung der Antragsberechtigten wird damit begründet, daß "ausländische Mitbürger und Jugendliche potentiell von Ratsentscheidungen betroffen sind und die Parteien auf die Interessen dieser Einwohnergruppen bei den Wahlen keine Rücksicht zu nehmen brauchen".⁸⁴ Solch eine kühne Behauptung stellt die Legitimation von Parteien als Träger der politischen Macht im demokratischen Staat doch in Frage, denn Parteien müssen nicht nur die Interessen von Wahlrechtsinhabern vertreten. Wer vertritt dann z.B. die Interessen der Kinder?

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund schlägt eine Entscheidungspflicht des Rates über den Bürger-/Einwohnerantrag vor, während die Kommission es bei der derzeitigen Beratungspflicht belassen will. Da Fraktionen und Ratsmitglieder nach geltendem Recht keinen Anspruch darauf haben, "daß über ihre Anträge sachlich entschieden wird"⁸⁵, soll dieses Recht auch Bürger/innen nicht zugestanden werden. Dieser Vergleich ist nicht stimmig einleuchtend, denn durch das Antragsrecht der Mandatsträger kann eine Abstimmung gefordert werden, auch wenn es eine Abstimmung nach der Geschäftsordnung ist, was letztlich auch eine Aussage zum Beratungsgegenstand ist. Eine bloße Beratungspflicht eines Bürger/innenantrages kann aber keine angemessene Antwort des Rates auf solch einen Antrag sein, denn schließlich fordert ein Antrag eine Entscheidung. In der Regel enthalten Bürger/innenanträge Forderungen an den

83 Kommissionsbericht S. 51

84 Kommissionsbericht S. 51

85 Kommissionsbericht S. 51

Rat, zu denen er einen Beschluß fassen soll. Für eine bloße Beratung lassen sich auf kommunaler Ebene andere Foren finden, der Rat ist ein Beschlußorgan. Es ist ja nicht unbedingt erforderlich, daß ein Beschluß gleich bei der ersten Beratung erfolgt. Ein Bürger/innenantrag sollte nach der Einbringung des Anliegens in den Fraktionen und Ausschüssen beraten, danach aber auch entschieden werden. Genauso ist mit dem Bürgerantrag in Cloppenburg verfahren worden. Obwohl die negative Entscheidung zum Bürger/innenantrag von deren Befürwortern kritisiert wurde, gab es keine Kritik am Verfahren. Nur die Notwendigkeit eines solchen Antrages an sich wurde von der CDU bezweifelt.

Zur Teilnahme an Bürger/innenversammlungen sollten nach Empfehlung der Kommission alle Einwohner (auch Nichtwahlberechtigte) berechtigt sein. "Bürgerversammlungen sollen nach Auffassung der Kommission in stärkerem Maße als bisher auch zur Unterrichtung über noch zur Entscheidung anstehende Gemeindeangelegenheiten und zur Diskussion dieser Themen mit den Teilnehmern genutzt werden."⁸⁶ Strittig ist die Einberufung dieses Diskussionsforums. Soll ein bestimmtes Quorum der Einwohner/innen die Durchführung einer Bürgerversammlung verlangen können, soll der Verwaltungsausschuß verpflichtet werden, sie in regelmäßigen Abständen durchzuführen, oder soll es bei der derzeitigen Regelung bleiben, nach der sie unreglementiert vom Verwaltungsausschuß einberufen wird? Eine Minderheit spricht sich für ein Quorum zur Einberufung aus, da derzeit "die Bürgerversammlung in vielen Fällen ein Instrument der Verwaltung sei, das nur dann genutzt werde, wenn die Verwaltung in einer bestimmten Angelegenheit eine bereits feststehende Position durchsetzen wolle, oder wenn es um Angelegenheiten gehe, die nicht die Verwaltung selbst betreffen".⁸⁷ Da eine Bürger/innenversammlung ein reines Diskussionsforum ist und nicht "der Ort, Entschließungen zu fassen und Aufforderungen auszusprechen"⁸⁸, würde die Möglichkeit der Einwohner/innen, im Vorfeld von Entscheidungen die Einberufung einer Bürger/innenversammlung zu verlangen, die Bürger/innenbeteiligung stärken, denn im Entscheidungsprozeß der Ratsgremien sind die Einflußmöglichkeiten nur noch "verdeckt" oder indirekt möglich. Die kommunalpolitische Praxis zeigt jedoch, daß kommunalverfassungsrechtliche

86 Kommissionsbericht S. 52

87 Kommissionsbericht S. 53

88 Kommissionsbericht S. 53

Regelungen für Bürgerversammlungen nicht unbedingt Voraussetzungen für solche Versammlungen sind. Wo es Probleme oder einen größeren Diskussionsbedarf gab, haben Bürger aus eigener Initiative zu öffentlichen Versammlungen (mit Presse) eingeladen. Die dazu geladenen Ratsmitglieder oder Verwaltungsvertreter sind in vielen Fällen freiwillig gekommen. Allerdings kann man in solchen Versammlungen viel versprechen; wie letztlich abgestimmt wird, steht noch auf einem anderen Blatt.

Eine weitere Verbesserung der bürgerschaftlichen Mitwirkungsrechte ist die von der Kommission vorgeschlagene Einwohnerfragestunde und -anhörung. "Weder aus dem geltenden Kommunalverfassungsrecht noch aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie lasse sich ableiten, daß Fragestunden, Anhörungen von Bürgern oder Erörterungen mit Bürgern grundsätzlich außerhalb der formellen Rats- oder Kreistagssitzungen oder nur an ihren Anfang oder Ende zu erfolgen hätten, daß diese Veranstaltungen keine Fragen berühren dürften, die in der gleichen Sitzung beraten und entschieden werden sollen, daß die Kommunikation mit den Bürgern ausschließlich durch den Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft zu vermitteln sei und daß es eines einstimmigen Beschlusses bedürfe, wenn die Vertretungskörperschaft in ihrer Sitzung Zuhörer zu Wort kommen lassen wolle."⁸⁹ Die derzeitige Rechtsunsicherheit in dieser Frage sollte nach Empfehlung der Kommission durch eine gesetzliche Regelung der Einwohnerfragestunde beseitigt werden.

In Cloppenburg gab es diese Fragemöglichkeiten am Ende der Ratssitzung, aber nur zu den in der Tagesordnung behandelten Punkten. "Nach Abschluß des öffentlichen Teils wurde den anwesenden Zuhörern Gelegenheit gegeben, Fragen, die die behandelten Tagesordnungspunkte betreffen, an den Rat zu stellen. Der Zuhörer K., Anlieger der Straße ..., verlas einen Protest der Anlieger gegen einen Veranlagungsbescheid der Stadt. Bürgermeister (...) nahm zu diesem Protest wie folgt Stellung: Diese Angelegenheit sei nicht Inhalt dieser Ratssitzung gewesen und könne, da man nicht auf alle Fragen Antworten parat habe, nicht abschließend beantwortet werden. Der Stadtdirektor zeigte sich überrascht, daß hier Widersprüche vorlagen. Er sagte die baldige Anberaumung einer Anliegerversammlung zu, wenn diese von den Anliegern gewünscht

89 Kommissionsbericht S. 54

werde."⁹⁰ Von der Fragemöglichkeit wurde aber so gut wie nie Gebrauch gemacht, denn was nützen Fragen, nachdem der endgültige Beschluß gefaßt worden ist? Diese Form der Bürgerbeteiligung wird dementsprechend nur für Nach- oder Verständnisfragen oder für eine persönliche Kommentierung von Beschlüssen genutzt. "Zwei Zuschauer machen von ihrem Fragerecht Gebrauch. Eine Frau beschwert sich, daß sie keine Baumöglichkeiten habe. 'Sie stelle daher die Frage an Frau (Ratsmitglied der Grünen), ob sie auch so entschieden hätte, wenn es sich um ihr Grundstück gehandelt hätte. Der Sport habe hier Vorrang zum Nachteil des kleinen Bürgers'."⁹¹ Beides hat für die demokratische Kultur wenig Wert. Der Versuch von SPD und Grünen, auch im Fachausschuß (Sanierungsausschuß) eine Fragemöglichkeit für Bürger/innen einzuführen, ist am Widerstand der CDU gescheitert (siehe Kapitel 3.3.5.8). Es kam häufiger vor, daß Bürger/innen wie auf heißen Kohlen die Sitzung verfolgten, weil die Diskussion ohne bestimmte wichtige Informationen verlief, die nur sie zu geben in der Lage waren, die sie aber nicht geben durften. Das Ergebnis war dann, daß die Bürger/innen nach der Sitzung die Ratsmitglieder bestürmten oder gar mit Prozessen drohten. Eine Fragemöglichkeit hätte bestimmt viel Ärger und Reibungsverluste erspart. Die Fragemöglichkeit darf aber keinen Alibicharakter haben, wie derzeit noch in Cloppenburg praktiziert wird. Die Kommission meint: "Da die Bevölkerung kaum zum Besuch der Fragestunden bewegt werden kann, wenn diese zu einem vorher nicht bestimmbar Zeitpunkt am Schluß der Sitzung stattfinden, ist im Interesse einer verstärkten Teilnahme insbesondere die Möglichkeit zuzulassen, die Sitzung zu einem vorher festgelegten Zeitpunkt für die Fragestunde unterbrechen und anschließend fortsetzen zu können."⁹² Außerdem empfiehlt die Kommission, "unter bestimmten Voraussetzungen ad-hoc-Anhörungen Außenstehender in Sitzungen der Vertretungskörperschaften, in denen beraten und entschieden wird, kommunalverfassungsrechtlich zuzulassen".⁹³ Diese Empfehlungen sind wichtig und sollten unbedingt umgesetzt werden.

Die Kommission empfiehlt weiter, zur Einbeziehung der Bürger/innen in die kommunalen Entscheidungsprozesse die Rahmenbedingungen für die

90 Protokoll der Ratssitzung am 2. 11. 1982

91 Protokoll der Ratssitzung am 2. 7. 1990

92 Kommissionsbericht S. 55

93 Kommissionsbericht S. 55

Durchführung kommunaler Bürgerbefragungen gesetzlich zu regeln. In Cloppenburg gab es eine Bürgerbefragung, und zwar wurden die Besucher des Hallenbades über ihre Wünsche zur Verbesserung des Bades befragt. Dabei legte man ihnen u.a. eine Liste möglicher Veränderungen (Whirl-Pool, Sauna, Planschbecken ...) vor, aus der die Befragten wählen konnten. Das Ergebnis der Befragung diente dann zur Rechtfertigung der Entscheidung zum Umbau des Bades in ein Freizeitbad. Die Bürgerbefragung nützte der bereits feststehenden Absicht, einen Umbau vorzunehmen. Dieses Beispiel macht die Fragwürdigkeit eines solchen Instruments deutlich. Wenn es wirklich sinnvoll sein sollte, müßte es auch von den Bürger/innen initiiert werden können. Die Art der Fragestellung und der Informationsstand der Befragten sind von entscheidender Bedeutung. Es ist sehr schwierig, hier nicht zu manipulieren. Die befürchteten negativen Auswirkungen auf die Entscheidungsfreiheit der kommunalen Organe begründen aber keine Ablehnung von Bürgerbefragungen, denn wenn die von einer Mehrheit vertretene Meinung quasi zu einem Imperativ für den Rat werden könnte, wäre der Rat noch mehr gezwungen, seine evtl. von dieser Meinung abweichenden Beschlüsse zu bedenken und zu rechtfertigen. Im Sinne einer fundierten Auseinandersetzung mit einem Problem kann das nur positiv sein.

Durch die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sollen nach der Empfehlung der Kommission Formen der direkten Bürger/innenbeteiligung eingeführt werden. Durch ein hohes Quorum von Unterschriften als Zulässigkeitsvoraussetzung und durch die Beschränkung auf bestimmte Themen wird diese Art der Mitbestimmung allerdings in einen engen Rahmen gesteckt. Trotzdem ist allein schon die Möglichkeit, Entscheidungen der Ratsmehrheit auch zwischen den Wahlen punktuell korrigieren zu können, ein sinnvolles Mittel zur demokratischen Integration der Bevölkerung. Den befürchteten Gefahren dieser Mitwirkungsformen (Zufallsentscheidungen, Einzelinteressen gegen das Gemeinwohl, zu starker Einfluß von Minderheiten, zu Lasten der repräsentativen Demokratie) kann ausreichend durch die hohen Zulässigkeitsbeschränkungen begegnet werden, und "die bisherige Praxis der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene zeigt, daß es bisher nirgendwo zu einer erheblichen Zahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gekommen ist".⁹⁴ Auch wenn diese basisdemokratische Möglich-

94 Kommissionsbericht S. 58

keit nur wenig zum Zuge kommt, so bedeutet allein schon die Option zur direkten Demokratie ein Ansporn zu verantwortungsvollem Handeln sowohl für die Mandatsträger als auch für die Bevölkerung.

Zum Akteneinsichtsrecht für Einwohner konnte sich die Kommission keine mehrheitliche Meinung bilden. Da moderne Demokratien den transparenten Staat erforderten, sei der "Grundsatz, daß der Bereich des Staatlichen prinzipiell geheim sei und nur in besonders geregelten Fällen öffentlich gemacht werden könne, nicht mehr zeitgemäß".⁹⁵ Unter dem Demokratieaspekt spricht also viel für eine Ausweitung des Akteneinsichtsrechts, denn ein solches Recht kann das Vertrauen des Bürgers in den Staat nur erhöhen. Da eine Akteneinsicht immer mit viel Zeitaufwand verbunden ist, ist die Gefahr des Mißbrauchs nicht groß.

Begrüßenswert ist die einstimmige Empfehlung der Kommission zur Einführung einer Vorschrift in die Gemeindeverfassung, "nach der jeder einen Anspruch darauf hat, daß sich der Rat unbeschadet der organschaftlichen Zuständigkeiten mit einer an ihn gerichteten Eingabe befaßt, sofern sie Angelegenheiten betrifft, für die die jeweilige Gebietskörperschaft zuständig ist".⁹⁶ Dieses kommunale Petitionsrecht verbessert "die Zugangsmöglichkeiten der Bevölkerung zu den Vertretungskörperschaften und stärkt die Wirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlich tätigen Mandatsträger".⁹⁷ In der Vergangenheit haben sich Bürgerinnen und Bürger auch schon mit Eingaben an den Cloppenburg Rat oder den Bürgermeister gewandt. Diese wurden dann in einem Ausschuß (Tagesordnungspunkt Verschiedenes) oder im Rat zur Kenntnis gegeben. In den meisten Fällen waren das persönliche Anliegen. Hätte es einen wie von der Kommission vorgeschlagenen Petitions- oder Eingabenausschuß gegeben, hätten die Eingaben bestimmt für die Bevölkerung befriedigender behandelt werden können.

g) Professionalisierung

"Eine obligatorische Verpflichtung zur Schulung für Ratsmitglieder und Kreistagsabgeordnete, wie vom Nds. Städte- und Gemeindebund vorge-

95 Kommissionsbericht S. 60

96 Kommissionsbericht S. 62

97 Kommissionsbericht S. 62

schlagen, wird nicht empfohlen."⁹⁸ Statt dessen schlägt die Kommission vor, "die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Weiterbildungsveranstaltungen kommunalpolitischen Inhalts für gewählte Mandatsträger zu verbessern".⁹⁹ In der Hessischen Gemeindeordnung werden Gemeindevertretern z.B. jährlich bis zu zwei Wochen Urlaub für die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen im Zusammenhang mit dem Mandat gewährt. Das Festhalten an der Freiwilligkeit von Bildung und Fortbildung für Mandatsträger entspricht seiner Ehrenamtlichkeit und ist demnach konsequent. Beides stößt aber heute an seine Grenzen. Betrachtet man das Spektrum an Themen und Beschlüssen, mit denen sich ein Kommunalpolitiker in einer Stadt in der Größenordnung von Cloppenburg beschäftigen muß, dann zeigt das, daß der "gesunde Menschenverstand" oft nicht mehr ausreicht, die Sachlage angemessen beurteilen und entscheiden zu können. "In dem Maße, in dem die politischen Parteien in der Kommunalpolitik einen eigenen Gestaltungsanspruch erheben und Alternativen zur Verwaltungspolitik entwickeln möchten, wird eine Professionalisierung der Ratsarbeit, zumindest auf der Führungsebene, dringlicher."¹⁰⁰ Gesellschaftliche Veränderungsprozesse schlagen immer auch auf die Kommune durch. Viele Ratsmitglieder verstehen die komplexer gewordenen Zusammenhänge nicht und urteilen noch nach den gleichen Kriterien wie vor 20 Jahren. "Im übrigen kann ich die Menschen nicht daran hindern, demokratisch zu entscheiden, daß sie an ihrem Fehlverhalten kaputtgehen wollen. Es gibt kein Mittel gegen eine Riesenmehrheit in der Demokratie, auch wenn sie unvernünftig ist."¹⁰¹ Ein Mittel gegen Unvernunft ist aber immer noch Aufklärung und Bildung. Wem an "vernünftigen" Entschlüssen in einer Demokratie gelegen ist, der muß der Bildung einen höheren Stellenwert einräumen, auch der Bildung der Entscheidungsträger. Es gibt heute schon ein großes Angebot der Parteienstiftungen und der Landeszentralen für politische Bildung. Das Problem scheint nicht so sehr das Angebot als vielmehr die Nachfrage zu sein. Daher muß der Vorschlag des Nds. Städte- und Gemeindebundes zu einer obligatorischen Schulung für Ratsmitglieder unterstützt werden.

98 Kommissionsbericht S. 41

99 Kommissionsbericht S. 41

100 Gabriel 1984, S. 115

101 Kurt Biedenkopf auf dem Deutschen Umweltag, 18.-22.9.92, DUT Schrift Dialog 92

Ein entsprechend geschultes Ratsmitglied in der Funktion eines Fraktions-sprechers, das seine Aufgabe auch engagiert und verantwortungsbewußt ausübt, muß auch entsprechend alimentiert werden. Die Kommission spricht sich aber mehrheitlich gegen eine Voll- oder Teilalimentation von Inhabern kommunaler Spitzenämter durch die Gemeinden aus¹⁰², weil sie weiter am Prinzip der ehrenamtlichen Wahrnehmung dieser Ämter festhalten will. Dabei läßt sich speziell für die großen Kommunen sagen, daß die Inhaber dieser Ämter "faktisch Berufspolitiker" sind. Selbst für eine Kommune der Größenordnung Cloppenburgs wird die Ehrenamtlichkeit der Spitzenämter immer mehr zur Fiktion. Eine Alimentation käme zwar einer Einführung von kommunalen Berufspolitikern gleich, die Frage ist nur, ob Feierabendpolitiker die notwendigen Voraussetzungen (Zeit, Wissen, Lernbereitschaft) noch aufbringen können, um die Anforderungen für sachgerechte und verantwortbare Entscheidungen erfüllen zu können. "Wer Verantwortung fordert, muß zum Fragen befähigt sein, und dazu gehört heute in vielen Fällen eine gründliche Präparation, die kein Abgeordneter, allein auf sich selbst gestellt, zu leisten vermag. An die rein parlamentarische Arbeit der Abgeordneten (auch der Großstädte) werden heute die Anforderungen eines fulltime job, also eines vollen Berufs, gestellt."¹⁰³ Ein kommunaler Berufspolitiker neben dem Hauptverwaltungsbeamten würde zu einer "qualifizierten Doppelspitze"¹⁰⁴ führen. Dies würde das zweigleisige Führungsmodell nicht überfordern, sondern im Gegenteil, stärker qualifizieren. "Ein zusätzlicher Professionalisierungszwang dürfte aus dem Bestreben des Führungspersonals der Mehrheitsfraktionen resultieren, von der Verwaltung als gleichberechtigter Kooperationspartner anerkannt zu werden."¹⁰⁵

102 Kommissionsbericht S. 44

103 Theodor Eschenburg, in: Berkemeier, 1993, S. 279

104 Kommissionsbericht S. 45

105 Gabriel 1984, S. 115

Bezugnehmend auf die eingangs zitierte Definition von Demokratie: "Herrschaft auf Zeit zwar und deswegen auch verantwortliche Herrschaft - aber Verantwortung ist nur dann sinnvoll, wenn es auch etwas zu verantworten gibt"¹ soll die Frage nach der Bedeutung von Demokratie in der Kommune beantwortet werden.

7.1 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

1. Das Harmoniemodell für die Kommunalpolitik ist immer mehr zugunsten eines Konfliktmodells zurückgedrängt worden. Hauptverantwortlich für diese Entwicklung ist 1. das Vordringen der Parteien und damit eine zunehmende Politisierung der Räte und 2. die Problemverschärfung kommunaler Politikfelder.
2. Entscheidungs- und Handlungsspielräume sind in der Kommunalpolitik durchaus vorhanden. Sie sind allerdings abhängig von den zur Verfügung stehenden Finanzen, so daß bei enger werdenden Finanzspielräumen der Gestaltungsspielraum für Kommunalpolitiker immer kleiner wird. Allerdings gibt es auch wichtige kommunale Entscheidungen, die nicht vom Geld abhängen (z.B. Fragen der Identität), so daß diese Handlungsspielräume weiterhin bestehen. Der dienstälteste niedersächsische Kommunalpolitiker (seit 1948 tätig) bestätigt das: "Man kann trotz knapper gewordener Mittel als Gemeinderat auch heute noch einiges bewegen."²
3. Der Konflikt zwischen dem Wohl des einzelnen und dem Wohl der Allgemeinheit wird auf Gemeindeebene besonders deutlich. Der Kommunalpolitiker steht hier in einer schwer zu tragenden Verantwortung zwischen der Interessenvertretung seiner Wähler (Verein, Ortsteil) und der Durchsetzung des Allgemeinwohls (z.B. Umweltschutz). Aufgrund milder starken sozialen Drucks können Minderheiten im Rat Gemeinwohlinteressen leichter vertreten.

1 Rausch 1974a, S. 223

2 Münsterländische Tageszeitung vom 1. 3. 1995

4. Sowohl öffentlich als auch intern agieren die kommunalen Akteure nach den Regeln einer parlamentarischen Demokratie. Es wird sowohl von einer kommunalen Regierung und der sie stützenden Fraktion als auch von einer Opposition gesprochen. Ratsmitglieder handeln nach den Verhaltensmustern von Abgeordneten und setzen deren Mittel (Anträge, Anfragen, Kontrolle durch Öffentlichkeit) ein. Rat und Verwaltung wird die Rolle von Legislative und Exekutive zugeschrieben.
5. Sowohl das Zustandekommen des Rates durch die Wahl als auch sein Erscheinungsbild und Agieren als Parlament erwecken Erwartungen an Demokratie und demokratisches Handeln in der Gemeinde. Durch Streit und Kompromißfähigkeit werden demokratische Spielregeln angewandt. Die Art und Weise der Austragung von Konflikten macht jedoch Schwächen deutlich, die sowohl in den strukturellen Rahmenbedingungen (z.B. Gemeindeordnung) als auch in persönlichen Bedingungen (Feindbilder, Dummheit) begründet sind.
6. In der Kommunalpolitik gibt es eine verantwortliche Herrschaft auf Zeit, in der auch - wie die Beschlüsse des Gemeinderates von Cloppenburg zeigen - etwas zu verantworten ist, denn es bleiben genügend Gestaltungsspielräume, die allerdings zu wenig wahrgenommen werden. Daher ist, bezogen auf die Demokratiedefinition von Rausch, Demokratie auch in der Kommune lebendig. Hinzu kommen die Strukturmerkmale von Demokratie wie z.B. Wahl, Parlamentarismus, Öffentlichkeit, Partizipation, Kontrolle, die auch auf der kommunalen Ebene angelegt sind.

Die Gemeinde hat "in ihrem gesamten Tätigkeitsbereich einen erheblichen Gestaltungsspielraum, den sie so oder so (oder auch überhaupt nicht) nutzen kann; deswegen lohnt es sich, sich kommunalpolitisch zu betätigen".³ Die Chancen und die Möglichkeiten zu einer bewußten und verantwortungsvollen Nutzung dieser Spielräume werden jedoch durch die Rahmenbedingungen, unter denen Kommunalpolitiker ihr Ehrenamt ausüben sollen, erschwert. Ein Kommunalpolitiker resümiert nach über 20jähriger Mandatsdauer, daß den Parlamentariern der unteren Ebene in vielen Bereichen gar nichts anderes übrig bleibt, "als den Vollzug von oben

3 Wehling, Informationen zur Politischen Bildung Nr. 242, 1994, S. 36

angeordneter Maßnahmen im eigenen Bereich zu protokollieren".⁴ Ein Ratsmitglied sei "nicht einmal in der Lage zu überprüfen, wie sich viele Beschlüsse, an deren Zustandekommen er beteiligt war, in der Praxis auswirken".⁵ Aufgrund der Überforderung mit schwierigen und unüberschaubaren Problemen sei ein kommunaler Parlamentarier "zu eigenverantwortlichen Entscheidungen wie auch zur Kontrolle derzeit so gut wie nicht in der Lage".⁶ Aufgrund der mißlichen Rahmenbedingungen, in denen diese ehrenamtliche Arbeit ohne Hilfsmittel und Hilfskräfte ausgeübt werden muß, sieht sich der Kommunalpolitiker in der Rolle des "kommunalpolitischen Artisten, dem das Netz verweigert wird". Daher sitzen viele von ihnen "im Rathaus-Saal, wie Artisten unter der Zirkuskuppel, ratlos".⁷

Obwohl hier ein Praktiker spricht, müssen doch Einschränkungen gemacht werden. Wie die Diskussionen der Cloppenburg Ratsmitglieder, v.a. der Fraktionsspitzen, im Rat und in der Presse zeigen, sind sie doch nicht so hilflos und wissen sich schon zu artikulieren. Dabei entwickeln sie sowohl in Cloppenburg als auch anderswo⁸ einen flexiblen Repräsentationsstil zwischen ihrer Rolle als "Treuhänder" (am Wohl der Gemeinde orientiert) und als "Delegierter" (Parteibeschlüssen verpflichtet).

Als dritter Pol im Spannungsdreieck eines Kommunalpolitikers kommt noch die Erwartungshaltung seiner Klientel. "Als kommunale Akteure stehen Parteipolitiker vor dem Dilemma, daß sie, im mühsamer gewordenen Wettbewerb um Wählerstimmen, ihre Lösungsfähigkeit für spezifisch örtliche Probleme nachweisen müssen, dabei aber mit wechselnden Teilen ihrer Wählerklientel in Zielkonflikte geraten. Maßnahmen zur innerstädtischen Verkehrsberuhigung etwa finden zwar den Beifall der Anwohner, vergraulen jedoch regelmäßig Einkaufs- und Berufseinpendler und den Handel."⁹

4 Berkemeier, 1993, S. 271

5 Berkemeier, 1993, S. 272

6 Berkemeier, 1993, S. 271

7 Berkemeier, 1993, S. 273

8 vgl. Engel, A. 1990; Uppendahl: Repräsentation und Responsivität, Zeitschr. f. Parlamentsfragen 12 (1981), S. 123-134

9 Holtmann 1992, S. 19

Vom Kommunalpolitiker wird in gleicher Weise Agieren und Reagieren verlangt, wobei aufgrund v.a. der Zeitbelastung das Reagieren (auf Verwaltungsvorlagen und Bürgerdruck) überwiegt. Um auch ein Agieren angemessen zu ermöglichen, muß daher in der Bildungsarbeit für Kommunalpolitiker mehr getan werden; es müssen aber auch die Arbeitsbedingungen verbessert werden.

7.2 **Schlußfolgerung und Ausblick**

"Die Unterscheidung zwischen - lokaltypischen - Einzelfall-Entscheidungslagen und progammgeleiteten Richtungsentscheidungen, die der 'großen Politik' vorbehalten sind, ist als Begründung für die Sondernatur kommunaler Politik längst brüchig geworden. In dem Maße nämlich, wie konkrete Probleme, die im örtlichen Wirkungskreis anfallen, unter den Bedingungen einer fortgeschrittenen Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden immer schon ebenenübergreifend richtungspolitischen Vorentscheidungen - auch: Nicht-Entscheidungen - unterliegen, sind diese Probleme nicht mehr in 'lokalistischen' Alleingängen entscheidbar."¹⁰ Die Politikverflechtung und Problemverschärfung stellt die kommunalen Akteure vor neue schwere Aufgaben, die ohne ständige Weiterqualifizierung nicht zu schaffen sind.

Auf der Seite der Verwaltung werden neue Wege gesucht: "Die moderne Unternehmensphilosophie und die Sprache der Betriebswirte hat jetzt auch die Kommunalpolitik erreicht. Längst geht es nicht mehr allein um das 'lean management', also um die schlanke Verwaltung. Vielmehr wird landauf und landab in den Rathäusern an einer Verwaltungsreform gearbeitet, die zum Ziel hat, die Stadt als Ganzes in ein modernes Dienstleistungsunternehmen zu verwandeln, das sich in punkto Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit und Kundenfreundlichkeit hinter privaten Firmen nicht verstecken muß."¹¹ Auch die Kommunalpolitiker müssen sich den Herausforderungen stellen. Sind die künftigen Anforderungen von Feierabendpolitikern noch zu bewältigen?

Bei dem derzeitigen Mißtrauen in die Problemlösungskompetenz der großen politischen Systeme wird der Blick wieder hoffnungsvoll auf die

¹⁰ Holtmann 1993, S. 261

¹¹ Süddeutsche Zeitung vom 13. 3. 1995

Kommunen gerichtet. Ein Beispiel dazu bietet die UN-Klimakonferenz in Berlin im März/April 1995. "Während die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonferenz im Kongreßcenter noch in mühsamen Geschäftsdebatten gefangen waren, zeigten die Bürgermeister, daß Politiker trotz völlig unterschiedlicher Umweltverhältnisse an einem Strang ziehen können."¹² Da "die wichtigen Entscheidungen auf kommunaler Ebene fallen" (Bürgermeisterin von Toronto)¹³, muß diese Entscheidungsebene stabilisiert und aufgewertet werden. Deshalb enthält das Abschlußcommuniqué des Weltbürgermeistergipfels "auch einen Artikel, in dem die Regierungen aufgefordert werden, die Kompetenzen der Kommunen zu erweitern".¹⁴

Für Deutschland wäre dann zu überlegen, die kommunale Ebene als dritte staatliche Ebene auch mit mehr politischen Kompetenzen auszustatten. "Eine Weiterentwicklung der Räte zu kommunalen Parlamenten hätte erhebliche Vorteile für die Selbstbehauptungskraft der Städte und Gemeinden im System staatlicher Verwaltung."¹⁵ Wenn der Rat schon de facto als Parlament agiert, dann sollte ihm auch de jure die Funktion zukommen. Allerdings müßten dann - zumindest in den großen Städten - Kommunalpolitiker ihr Ehrenamt in einen Beruf umwandeln und in den kleineren Gemeinden durch Weiterqualifizierung ihrer wichtigen Aufgabe in Staat und Gesellschaft besser gerecht werden.

12 Süddeutsche Zeitung vom 30. 3. 1995

13 Münsterländische Tageszeitung vom 30. 3. 1995

14 Süddeutsche Zeitung vom 30. 3. 1995

15 Cloppenburger Stadtdirektor in der Münsterländischen Tageszeitung vom 26. 9. 1991

Anhang A

Liste über die zitierten kommunalpolitischen Akteure

QUELLEN			
AKTEURE	Protokolle/ Vorlagen	Presse	Briefe/Papiere
Bürgermeister	13	9	4
Behörden	2	1	4
CDU	89	37	2
SPD	58	37	6
Grüne	71	43	8
F.D.P./UWG	10	1	-
Ortsvorsteher/Bürger	4	30	-
Verwaltung/Stadtdir.	40	21	4
Lokalredakteur	-	34	-
Anmerkung: gezählt wurden die Zitate, in denen die Akteure ihre Meinung äußern; die Zitate sind in den Kapiteln 3 bis 5 zu finden			

Anhang B

Die Kommunalwahlprogramme der Parteien zur Wahl 1981

CDU

Slogan: Eine erfolgreiche Bilanz ... CDU
CDU ... Politik für den Bürger

Bewertung von Vergangenheit und Gegenwart:

- ungeheure Aufwendungen in Sachen Umweltschutz (Fußgängerzone, Kanalisation, Abschaffung von Kopfsteinpflaster und Fachwerkhäusern, Trockenlegung von Sumpfgebiet, Schließung des Gaswerkes, Verrohrung eines Baches, verbesserte Kläranlage, neue Mülldeponie, neue Umgehungsstraße, Stadtpark, Wanderweg an der Soeste, schmucke Wohnsiedlungen, neue Seen, alte Baumgruppe erhalten)
- Vor Entscheidungen gab es ausgiebige Diskussionen
- Bürgerengagement (sorgen für Ordnung, schmucke Anlagen und Sauberkeit, entrümpeln eine verwaarloste Landschaft (Galgenmoor), Dorfverschönerung, gepflegte Grundstücke)
- umweltfreundliche Betriebe (vorbildliche Sauberkeit und Eingrünung)
- seit über 30 Jahren betreibt CDU Umweltschutz für die Stadt, weil es für sie selbstverständlich ist- haben eine liebens- und wohnenswerte Stadt geschaffen
- Bezug auf Lauterberger Programm der Nds. CDU vom März 81: Ohne intakte Familie ist eine intakte Gesellschaft nicht möglich, gegen familienfeindliche Politik der SPD/FDP Koalition (Emanzipationsideologie, Bildungspolitik, Jugendhilfe-Gesetz)
- in Übereinstimmung mit den Kirchen betont CDU die Bedeutung von Ehe und Familie
- Dank an die Kirchen, die die Trägerschaft der Kindergärten in Cloppenburg übernommen hat

- Schaffung von Erziehungs- und Suchtberatungsstellen in kirchlicher Trägerschaft ("gleiche Grundüberzeugung")
- Bedürfnisse der Bürger stehen bei der Bebauungsplanung im Vordergrund (v.a. Einfamilienhäuser mit Gärten)
- hohe Ausnutzungsziffern vieler Grundstücke zur Schaffung von mehr Wohnraum
- Bauen im Hintergarten ermöglicht
- für dreigliedriges Schulsystem, gegen Gesamtschule
- schulische Sorgen und Probleme (Klassen- und Fachraummangel, Lehrermangel, Mangel an Sportstätten) sind weitgehend behoben. An den Schulen herrscht Ruhe und bei den Eltern Zufriedenheit
- Schaffung zahlreicher sportlicher (Turnhallen, Sportplätze, Tennishalle, Schießhalle, Ferienpaßaktion) Möglichkeiten. "So werden jedem Bürger in freier Wahl wertvolle Chancen zur Entfaltung seiner Persönlichkeit und zur Gestaltung seines Lebens in Gemeinschaft mit anderen geboten"
- großes Vertrauen in Vereine und Verbände (vorbildliche Eigeninitiative, hoher persönlicher Einsatz, erhebliche Selbstkostenbeteiligung)
- Dank und Anerkennung für freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit, mitbürgerliche Einsatzfreude ist Vorbild
- großartige Angebote im kulturellen Bereich (Volkshochschule, Bildungswerke, Freunde der Kunst, Museumsdorf, Kulturkreis, Chöre, Musikkapelle, Spälkoppel)
- belastendes Arbeitsplatzdefizit durch hohe Geburtenrate, niedrige Qualifikation und landwirtschaftlichen Strukturwandel
- CDU hat durch Bodenvorrangspolitik in Bebauungsplänen günstige Voraussetzungen für das Industriegebiet in Emstekerfeld geschaffen, führte zu Neuansiedlung von Betrieben

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- nur CDU Kandidaten bieten die Gewähr dafür, die Interessen der Kreisstadt zu vertreten
- wollen den beschrittenen Weg konsequent weitergehen
- Marktplatz neu gestalten
- für Kreishausneubau an der Eschstraße
- Fortführung des Landschaftspflegeplanes (gemeint: Landschaftsplan)
- weiterer Bau von Radwegen
- Erhalt von schutzwürdigen Grünzonen
- Pflege der Naherholungsgebiete

- Ankauf weiterer Flächen zur Schaffung neuer Bauplätze
- weitere Verdichtung von Wohngebieten
- Sicherung des Bestandes aller sieben Grundschulen
- Schulhofausbau St. Andreas Grundschule
- Einrichtung eines Schulkindergartens
- stehen Einrichtung eines Jugendzentrums grundsätzlich positiv gegenüber, aber ohne Selbstverwaltung
- Sicherung und Förderung von Chören, Musikkapellen, Volkshochschule, Bildungswerk, Freunde der Kunst, Museumsdorf, Kulturkreis
- will ihre industriepolitischen Aktivitäten zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen verstärken
- für weiteren Ausbau der Umgehungsstraße und Bau der Zubringerstraße im Industriegebiet
- bei Neuansiedlung v.a. solche Betriebe berücksichtigen, die die regionalen Arbeitsmarktreserven oder auch die Auspendler und Arbeitslosen berücksichtigen
- will sich bestehender heimischer Betriebe annehmen
- Ausbau des Stadions
- Bau von Warthalle, Kiosk und Toiletten auf dem Großraumparkplatz
- Wanderwege um den Baggersee

SPD

Slogan: Bei uns zu Haus

Bewertung von Vergangenheit und Gegenwart:

- Schuldenstand stark angewachsen (ca. 2.500 DM pro Kopf)
- nach 20jähriger Bewährung hat die Ratsmehrheit die Ortsräte abgeschafft
- nur bei äußerster Sparsamkeit sind die Aufgaben der Stadt noch zu erfüllen
- Kommunalpolitik ging in den vergangenen Jahren an den Bedürfnissen der Allgemeinheit vorbei
- die Zeit der kostspieligen, nicht einzuhaltenden Versprechungen ist vorbei

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- will sich für eine Politik einsetzen, die nicht an den Bedürfnissen der Allgemeinheit vorbeigeht
- Einschränkung bzw. Abbau der Verschuldung der Stadt
- unverzügliche Abrechnung von Erschließungsbeiträgen
- Weiterbau der Kläranlage
- geänderte Planung und Ausweisung von Bebauungsplänen
- Erschließung nicht mehr so aufwendig und kostspielig
- weiterer Ausbau vorbildlicher Bushaltestellen
- Gesamtausbau der L 36 (Molberger Straße)
- Anlegung eines Rad- und Gehweges im Stadtgebiet
- keine Ortsvorsteher als langer Arm der Verwaltung
- für Ortsräte
- Aufhebung des Mischverkehrs in der Fußgängerzone Mühlenstraße, verkehrsgerechte und umweltfreundliche hintere Erschließung der Mühlenstraße
- Verzicht auf die von der Ratsmehrheit beschlossene Industrieanbindung
- Verzicht auf Baudenkmäler (z.B. Kongreßzentrum)
- Fortschreibung des Generalverkehrsplanes
- Fortsetzung des Baus der Umgehungsstraße
- Ausbau des Radwegenetzes v.a. für die Sicherheit von Schülern und älteren Mitbürgern
- Ausbau von Wohnstraßen, verkehrsberuhigten Zonen und Spielstraßen

Die Grünen

Slogan: Grüne in den Stadtrat und den Kreistag
 Mut zum politischen Frühling
 Ökologisch - sozial - basisdemokratisch -
 gewaltfrei

Bewertung der Vergangenheit und Gegenwart:

- von echter und wirksamer Opposition ist bis jetzt nichts zu spüren
- energischer Protest gegen Umwandlung der letzten Reste natürlicher Flußläufe (Marka, Soeste), gegen weiteres Abholzen von Bäumen, gegen Vernichtung von Grünbereichen an der Soeste und im Stadtpark

- gegen Großstadtgelüste
- hohe Bodenpreise in der Innenstadt gefährden die Existenz des alteingesessenen mittelständischen Einzelhandels und kleiner Handwerker
- gegen weitere Betonierung der Stadt
- gegen Ausweisung hochgeschossiger Bauweise in der Innenstadt
- gegen Prestigebauten, mit denen sich einige Honoratioren ein Denkmal setzen wollen
- Gemeinden unterbieten sich gegenseitig bei der Ausweisung neuer Gewerbegebiete
- Freizeit von Jugendlichen spielt sich vorwiegend in Kneipen und Diskotheken ab
- engstirniges Kulturverständnis (z.B. Verhinderung eines Straßentheaters in der Fußgängerzone)
- Kultur wird von Honoratioren bestimmt
- CDU ist sich ihrer Mehrheit sicher und bisherige Opposition sucht ihr Heil in der Anpassung
- gläsernes Rathaus (= offene, durchschaubare Kommunalpolitik) wird verhindert

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- wollen nicht auf Interessengruppen schießen
- freie Entscheidung und gesunder Menschenverstand ist wichtig
- Opposition bedeutet Kontrolle der mächtigen Verwaltungsbürokratie
- keine Politik, die die Interessen weniger einflußreicher Gruppen bevorzugt
- wollen verhindern, daß immer mehr ursprüngliche Natur zerstört oder zugebaut wird
- für die Erhaltung von Pastorenbusch und Stadtpark
- gegen Zerstörung von Marka und Soeste (Flüsse)
- Verbundenheit mit Lebens-, Natur- und Umweltschutzverbänden, Bürgerinitiativen und mit denen, die sich für eine lebenswerte Zukunft einsetzen
- Planung mit Vernunft, mehr Bürgerbeteiligung
- Bevorzugung einzelner muß aufhören
- Schaffung von Ortsräten
- Bürgerversammlung im Planungsstadium
- Behandlung auch kontroverser und unbeliebter Themen im öffentlichen Teil der Sitzungen

- Bestellung eines Umweltschutzbeauftragten
- bessere personelle Ausstattung der Gewerbeaufsicht
- Erstellung einer Baumschutzverordnung
- Erhaltung wertvoller Bausubstanz
- Erhaltung von Wohnstraßen (Hinterm Wall)
- für eine Gestaltungssatzung für die Innenstadt
- gegen Neubau des Kreishauses an der Eschstraße
- gegen Errichtung eines Kongreßzentrums
- Radwegeausbau
- verkehrsfreie und verkehrsberuhigte Zonen in Wohngebieten - (Delfter Modell)
- für Erhalt des vorhandenen Baumbestandes
- umweltfreundliche Streumittel im Winter
- Ausbau des ÖPNV
- mehr Lärmschutzmaßnahmen
- Prüfung von Umweltverträglichkeit und Auswirkungen auf Arbeitsplätze bei der Ansiedlung neuer Industriebetriebe
- setzen sich ein für: bessere Behandlung von Roma und Sinti durch die Behörden, Einstellung von Behinderten bei Behörden (gegen Ausgleichsabgabe), behindertenfreundliche kommunale Einrichtungen
- Propagierung von Energiesparen durch Aufklärung und Information
- öffentliche Einrichtungen und Behörden sollen Vorbildfunktion haben (Sonnenenergie, Gas-Wärmepumpenanlagen ...)
- Unterstützung alternativer Versuchsprojekte zur Nutzung heimischer Energiequellen
- Aufklärung der Bevölkerung bezüglich des Katastrophenplanes bei Störfällen von AKWs (Esensham - 100 km, Lingen - 70 km)
- Verwendung von Umweltschutzpapier bei allen Behörden
- Erweiterung des Angebots von Altglascontainern und Angebot für Altpapier und Altmetallsammlung
- zentrale Sammelstelle für Sondermüll
- verstärkter Ausbau kindgerechter Spielplätze in Wohnungsnahe
- Ausbau kindersicherer Fuß- und Radwege
- gegen Verkauf von Kriegsspielzeug auf Jahrmärkten
- Ausbau von Erziehungsberatungsstellen
- Einrichtung von Spielstraßen
- Unterstützung von Elterninitiativen
- für ein unabhängiges Jugendzentrum

- Einstellung eines Sozialarbeiters zur Betreuung drogenabhängiger Jugendlicher
- Erforschung der Ursachen des Drogenmißbrauchs
- unabhängige Drogenberatungsstelle
- Aufführungen kleiner, alternativer Theater- und Kleinkunsth Bühnen
- nicht kommerzielles Kulturprogramm
- auch kritische Stücke der Landesbühne zeigen
- Schaffung von Übungs- und Bastelräumen

FDP

Slogan: menschlich statt mächtig

Bewertung von Vergangenheit und Gegenwart:

- keine

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- Verbesserung der Bürgerinformation; Offenlegung von Kosten und Folgekosten
- keine weitere Verschuldung
- Förderung der heimischen Industrie- und Handwerksbetriebe; Erhalt und Bereitstellung von Arbeitsplätzen
- Bürgerfreundliche Verwaltung; Abbau übertriebener Verwaltungsakte und Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Behörden
- Behindertengerechte Gestaltung öffentlicher Einrichtungen
- ausreichende ärztliche Versorgung an Sonn- und Feiertagen
- Verbesserung des Wohnwertes durch gezielten Umweltschutz und Ausbau der Naherholungsgebiete
- Verbesserung des Freizeitangebotes für Jugendliche, z.B. Einrichtung eines Jugendzentrums
- Maßnahmen gegen den Drogenmißbrauch
- Einrichtung öffentlicher Bedürfnisanstalten im Stadtgebiet

Die Kommunalwahlprogramme der Parteien zur Wahl 1986

CDU

Slogan: Mit und für Cloppenburg
Weiter so, Cloppenburg

Bewertung der Vergangenheit und Gegenwart:

- CDU ist für Ehe und Familie und gegen Eros-Center und gegen grüne Politik der Preisgabe des Schutzes von ungeborenem Leben
- Förderung kinderreicher Familien durch Bauhilfen und Ausweisung von Baugebieten
- kinderfreundliche Umgebung mit Gärten, Wohnstraßen und Spielflächen
- stolz auf Geburtenüberschuß
- Übereinstimmung mit christlichen Kirchen, die alle Träger der sieben Kindergärten sind, Stadt ist dankbar und zahlt dafür
- attraktive Spielplätze durch Beteiligung der Bürger
- CDU setzt sich für die Jugend ein, Unterstützung von Vereinen, Kirchen, Bildungseinrichtungen, offener Jugendarbeit, Freizeitangebote
- Umweltschutz der CDU: Abwasserbeseitigung, Grünanlagenplanung, Straßenreinigung, Abfallbeseitigung
- Umweltschutz ist vordringliche kommunalpolitische Aufgabe der CDU
- Menschen fühlen sich wohl in Cloppenburg wegen aktiver Begrünungs- und Verschönerungspolitik
- Goldmedaille für den Wettbewerb "Unser Dorf soll schöner werden" und "Grün in der Stadt"
- 90% der Bevölkerung an öffentliche Wasserversorgung angeschlossen
- kommunale Strukturpolitik ist von wirtschaftlicher Vernunft und sozialer Verantwortung getragen
- gute Standortqualität für ansiedlungswillige Industriebetriebe
- freundliches Wirtschaftsklima
- aktive Innenstadt mit freundlicher Fußgängerzone
- Bau der Umgehungsstraße = Maßnahme der Luftreinhaltung und Lärm-minderung
- Cloppenburg hat gutes Radwegenetz und Verkehrsberuhigungsmaßnahmen

- mehr Bürgernähe durch Schulträgerschaft der Stadt für Haupt-, Orientierungs- und Realschulen
- gut ausgebautes Bildungssystem in Cloppenburg für Kinder und Erwachsene
- vielfältiges kulturelles Angebot und ein reiches kulturelles Leben; Stadtfeste = Verbesserung der Kommunikation

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- aktive Jugendpolitik soll fortgeführt werden
- Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Selbsthilfe der Familie soll gestärkt werden
- öffentliches Bewußtsein für den Schutz der Familie und v.a. der Kinder und Jugendlichen soll geweckt werden
- Stadtentwicklungsplanung soll auf Bedürfnisse der Familie Rücksicht nehmen
- Unterstützung freier Träger und Verbände in der Seniorenpolitik: Bildungs-, Kultur- und Erholungsangebote, Senioren-Clubarbeit, Beratung, Altenwohnungen, Altenpflegeplätze, gemeinsames Tun
- Ersatzaufforstung des Pastorenbushes
- Anschluß weiterer Ortschaften an die Kanalisation
- Umweltgesichtspunkte sollen bei Planungen berücksichtigt werden
- Bürger sollen sich für die Umwelt verantwortlich fühlen und danach handeln
- Bäume, Sträucher und sonstiges Grün soll soweit wie möglich erhalten bleiben
- Grünordnungsplanung soll bleiben
- zusätzliches Grün soll gepflanzt werden
- Fortführung der Ver- und Entsorgung
- Gesichtspunkte des Naturhaushaltes sollen verstärkt berücksichtigt werden
- aktive Wirtschaftsförderungspolitik: verstärkte Ansiedlungsbemühungen, engagierte Gewerbebestandsentwicklung, Ausweisung gewerblicher Flächen, kostengünstige Erschließung, Ver- und Entsorgung, problembewußte Beratung, Hilfe bei Existenzgründungen, Schaffung und Sicherung eines ausreichenden Wohnangebotes
- Gestaltung des Marktplatzes
- Dorferneuerung

- Fortsetzung der Arbeit mit den Ortsvorstehern
- kommunale Verkehrsplanungen sollen Bedürfnisse von Kindern, Müttern und Kleinkindern, älteren Menschen und Behinderten berücksichtigen
- mehr Verkehrsberuhigungen
- mehr Radwege
- mehr Schulwegsicherung
- Tempo-30-Zonen
- für den Bau eines Forums (Stadthalle)
- ideelle und finanzielle Unterstützung von Vereinen, Gruppen und freien Trägern zur Sport- und Freizeitgestaltung

SPD

Slogan: Bei uns zu Haus

Bewertungen von Vergangenheit und Gegenwart:

- keine

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- treten für die Interessen der Bürger ein
- Einrichtung einer weiteren Gemeinschaftsgrundschule
- lebenswertere Wohnumwelt, Schallschutzmaßnahmen
- mehr Verkehrssicherheit durch Verkehrsberuhigung
- ortstypischer Charakter von Wohnvierteln schützen (keine Wohnblöcke)
- kommunale Anstrengungen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen
- Ausbau der beruflichen Aus- und Weiterbildung
- zurückhaltende und verantwortungsvolle Ausweisung neuer Bauflächen (keine Bodenverschwendung), Schließung von Baulücken
- Erweiterung öffentlicher Spielflächen und Grünanlagen
- neue Bildungsgänge in den Bereichen Datentechnik, Energietechnik, Landwirtschaft
- Unterstützung privater Initiativen zur außerschulischen Hilfestellung
- Ausbau der Erwachsenenbildung
- Erweiterung der Jugendarbeit durch Vereine und private Initiativen

- Unterstützung von Vereinen auf dem Gebiet der Kunst, Geschichtsforschung, Musik, Sport
- zügige Sanierung der Kläranlage
- höhere Beteiligung der Betriebe an der Abwasserbeseitigung
- integriertes Abfallbeseitigungsgesetz
- Maßnahmen zur Abfallvermeidung (Aufklärung, Kompostierung, Verzicht auf Einwegverpackungen)
- Anfertigung eines Umweltbelastungskatasters

Die Grünen

Slogan: Guter Rat ist Grün

Bewertung von Vergangenheit und Gegenwart (Rechenschaftsbericht):

- fühlen sich besonders mit Jugendlichen und sozial Benachteiligten verbunden
- Grüne konnten Anstöße geben
- Erfolge: Landschaftsplan, Aberkennung der Hitler Ehrenbürgerschaft
- SPD - keine Alternative zur CDU
- UWG - entstammen alle der CDU
- CDU setzt sich skrupellos über demokratische Spielregeln hinweg, Anträge werden von der Tagesordnung abgesetzt
- erfolgreiche Klage der Grünen gegen diese Praxis
- Rausschmiß der Grünen aus Pressekonferenz der Stadt
- mangelndes Demokratieverständnis der CDU
- Grüne "beleben" Fachausschußsitzungen
- Teilnahme an Bürgeranhörungen
- Umweltbewußtsein der Verwaltung ist verbessert
- wichtige Beschlüsse nur in vertraulicher Sitzung, da Schulausschuß nicht einberufen wurde
- Grüne haben intensive Fragen an die Verwaltung gestellt, Vorschläge unterbreitet, Anträge und Anfragen gestellt, für Öffentlichkeit gesorgt
- lebendige parlamentarische Arbeit der Grünen
- selbstherrliche Politik der CDU
- Schlafmützigkeit der SPD
- für gründliche Information der Bürger eingesetzt

- Arroganz und Machthaberei von CDU und Verwaltungsspitze
- versucht, nach unserem Gewissen das Beste zum Wohl aller Bürger getan zu haben
- Grüne bringen Sickerwasserskandal in den Ausschuß
- kein Erfolg bei Baumschutzsatzung
- Konzessionsverträge mit der EWE abgelehnt
- wenig Erfolg bei Verbesserung der Obdachlosenunterkünfte
- grüne Ratsarbeit häufig frustrierend
- SPD hat Angst vor Liebesentzug durch die CDU, will lieber mit der CDU als mit den Grünen
- Cloppenburg Kulturpolitik - herkömmliches konservatives Kulturkonzept, Förderung etablierter Kulturträger

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- aufpassen tut not
- Ansiedlungen von Unternehmen, wenn dadurch wirklich neue Arbeitsplätze geschaffen werden, weder die Gesundheit der Beschäftigten noch die Umwelt gefährdet wird und wenn Produkte ökologisch sinnvoll sind
- gegen weitere Einbetonierung der Innenstadt (gegen hintere Erschließung der Mühlenstraße)
- Erhalt des Heukampschen Grundstückes
- nur Planung in Übereinstimmung mit den selbstbestimmten Interessen der Betroffenen
- Stadtverwaltung braucht mehr Raum, daher für den Neubau des Kreishauses (Stadtverwaltung soll dann ins alte Kreishaus ziehen)
- mehr verkehrsberuhigte Zonen
- mehr Tempo-30-Zonen
- Ausbau des innerstädtischen Radwegenetzes
- Biogas auf der Abfalldéponie
- rationellere Energienutzung in städtischen Gebäuden (Energiesparfibel)
- mehr Sammelcontainer für Abfall
- kommunale Kompostierungsmöglichkeiten
- häufigere Sammlung von Sondermüll
- Neufassung der Abwassergebührensatzung
- keine Bevorzugung abwasserintensiver Betriebe
- Aufklärung der Bürger zum Wasserschutz
- gegen Privatisierung der Reinigungsdienste
- gegen Privatisierung der Kläranlage

- menschenwürdige Verhältnisse für die Obdachlosenunterkünfte
- mehr Personal und Raum für das Sozialamt
- für eine Cloppenburg Sozialhilfefibel
- für ein selbstverwaltetes Jugendzentrum
- großzügige finanzielle Förderung des Vereins Jugendhilfe
- begrüßen neue Cloppenburg Kulturhalle, sie soll auch den Bedürfnissen alternativer Kultur und v.a. Jugendlicher entsprechen

FDP

Slogan: Für gute Arbeit in Cloppenburg

Bewertung von Vergangenheit und Gegenwart:

- keine

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- Maßnahmen zur Schulwegsicherung durch Ausbau des Radwegenetzes
- Erhöhung der Jugendpflegemittel
- effektivere Wirtschaftsförderung durch bessere Koordinierung mit anderen Kommunen
- keine weitere Fehlinvestition, wie z.B. die Aschebahn im Stadion
- keine weiteren öffentlichen Baumaßnahmen, bevor nicht die Kläranlage und die Kanalisation fertiggestellt sind
- Verbesserung des ÖPNV

UWG

Slogan: Frischer Wind und mehr Bewegung im Stadtrat
und Kreistag
Politik für den Bürger

Bewertung von Vergangenheit und Gegenwart:

- keine

Ziele und Forderungen für die Zukunft:

- Bau von Lärmschutzwänden an der Umgehungsstraße
- Schaffung von Sport- und Freizeitanlagen in den Außenbereichen
- bei Schulhofplanung mehr Berücksichtigung des Elternwillens
- Schaffung von verkehrsberuhigten Bereichen
- Anliegengespräche beim Straßenbau
- Beitritt Cloppenburgs zur Interessengemeinschaft "Zur Vermeidung des Fluglärms"
- Randbepflanzung an den Gemeindestraßen (Wallhecken)
- Neugründung von Firmen fördern
- keine direkten Zuschüssen an Firmen
- allgemeine Senkung der Gewerbesteuer
- Wiedereinführung der Ortsräte
- für hintere Erschließung der Mühlenstraße - aber Erhaltung des Grüngürtels
- Gründung einer Ausstellungs-GmbH
- vertretbare Bauland- und Erschließungskosten
- Bau eines Forums (Stadthalle), aber nicht auf Kosten des Steuerzahlers
- Gründung eines Seniorenbeirates

Anhang C

1. Literatur über die Stadt Cloppenburg

Gutachten

- Touristisches Leitbild - Cloppenburger Land
IPK - Institut für Tourismusmarketing
8000 München 40, Hohenzollernstr. 2
München, im Juni 1992
- Blickpunkt Cloppenburg
Fremdenverkehrskonzeption 1992
Erarbeitet von: Maike Frese und Jürgen Pecher
Diplomarbeit an der Universität Oldenburg
Bremen, im Juli 1992
- Cloppenburg - Innenstadtsanierung
Bericht über das Ergebnis der vorbereitenden
Untersuchung, NILEG, Juni 1989

Bücher/Zeitschriften/Zeitungen

- "Stadt Cloppenburg", Informationsschrift. Zusammengestellt zum Münsterlandtag in Cloppenburg am 19. Oktober 1985 von der Stadt Cloppenburg - Neuauflage 1989 - Selbstverlag der Stadt Cloppenburg
mit Aufsätzen von:
Bernd Thonemann: Die Geschichte Cloppenburgs, S. 4 - 13
Peter Ottmann: Cloppenburg heute, S. 17 - 23
Paul Willenborg: Ein Hühnerei verschaffte den Eintritt - Kultur und Bildung in Cloppenburg, S. 23 - 33
Ferdinand Herzog: Soziale Einrichtungen in der Stadt Cloppenburg, S. 67 - 73
Dr. Heinrich Gertken: Die Landwirtschaft in Cloppenburg, S. 75 - 80
- Heimatblätter der Münsterländischen Tageszeitung (MT)
(Sonderbeilage der MT):
Volkstum und Landschaft Nr. 116, August 1985

mit Aufsätzen von:

Ulrike Hinrichs: "Haut 'se aus unserem Vaterland heraus - Haut'se beide Beine ab". Die Geschichte der jüdischen Gemeinde der Stadt Cloppenburg, S. 17 - 19

Monika Reinhard-Duen: Der Kampf um das Kreuz - nur ein Festhalten an Symbolen? S. 19 - 24

Bärbel Reinkemeier: Politischer Neubeginn im Kreis nach 1945, S. 24 - 28

- Volkstum und Landschaft Nr. 122, Januar 1988

mit Aufsätzen von:

Dieter Krone: Problemwahrnehmung in Cloppenburg, S. 13 - 16

Thomas Leißing: Die Kreisstadt und ihre Wohnviertel aus der Sicht der Cloppenburger Bürger, S.18-19

- Münsterländische Tageszeitung

7. Juni 1985, Aufsatz Fr. - J. Schröder (Leiter der Heimvolkshochschule)

8. Juni 1985, Rede von Ernst Albrecht (Nds. Ministerpräsident)

10. April 1993, Zitat Bernhard Thie (Vorsitzender Kreislandvolkverband)

2. Fachliteratur

AICH, P. 1977: Wie demokratisch ist Kommunalpolitik, Reinbek 1977

ARZBERGER, K. 1980: Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Stuttgart, Köln, Mainz 1980

ALEMANN, v., U. 1978: Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung, Opladen 1978

ADENAUER (KONRAD) - STIFTUNG 1985: Die Grünen in der Kommunalpolitik, Erste Erfahrungen und Konsequenzen, Recklinghausen 1985

- BANNER, G. 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft 21, S. 26 - 47
- BANNER, G. 1986: Politikstruktur und kommunale Entwicklung: Altneustadt 1985-1995, in: HESSE, J. J. 1986, S. 159 - 171
- BECKER, G. 1979: Bürgerschaftliche Teilnahme an der kommunalen Selbstverwaltung, in: GABRIEL, O.W. 1979
- BERKEMEIER, K.-H. 1972: Das kommunale Scheinparlament: Ausgeschaltet aus dem Planungsprozeß, Bilanz eines Stadtverordneten, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, S. 202 - 208
- BERKEMEIER, K.-H. 1993: Kommunalpolitisches Engagement: Zwischen Ehrenamt und Profession, in: ROTH/WOLLMANN 1993, S. 271 - 280
- BÖHME, R. 1994: Je mehr wir haben, desto mehr haben wir zu wenig, Bemerkungen aus dem politischen Alltag, Bonn 1994
- BUSE, M.J./NELLES, W. 1978: Beteiligung - woran und wozu? Zur Abgrenzung von Bereich und Begriffen, in: ALEMANN, v., U. 1978, S. 41 - 78
- BUSE, M.J./NELLES, W. 1978a: Überblick über Formen politischer Beteiligung, in: ALEMANN, v., U. 1978, S. 79 - 111
- DERLIEN, H.-U./GÜRTLER, CH./HOLLER, W./SCHREINER, H.-J. 1976: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Eine vergleichende Studie in vier Gemeinden, Meisenheim am Glan 1976
- EBERT (FRIEDRICH) - STIFTUNG 1978: Kommunale Politik, Rahmenbedingungen - Strukturen - Entscheidungsprozesse, Bonn 1978
- ECKERT, H./GITSCHMANN, P./ZIELINSKI, H. 1983: Die kommunale Ebene als Aufbruchsebene, in: ROEMHELD, R. 1983, S. 33 - 41
- ENGEL, A. 1989: Sozialer Kontext, Parteienwettbewerb und Organisationsstrukturen lokaler Parteien, in: GABRIEL, O.W. 1989, S. 157 - 178
- ENGEL, A. 1990: Basisbezug in der Kommunalpolitik, aus Politik und Zeitgeschehen, B 25/90, S. 27 - 36
- ENGEL, W. 1981: Grenzen und Formen der mittelbaren Kommunalverwaltung, Würzburg 1981
- EVERS, A. 1978: Kritische Ansätze in der lokalen Politikforschung der Bundesrepublik Deutschland, in: KEVENHÖRSTER, P. 1978, S. 53 - 86

- EVERS, A./HARLANDER, T. 1982: Kommunale Machtstrukturen in Theorie und Praxis - Ein Versuch, sich über ein Unbehagen zu verständigen, in: SCHMALS, K.M. 1982, S. 303 - 330
- FRANKE, R. 1993: Kommune - Mülleimer der Zentrale oder Keimzelle der Demokratie? - Was bleibt von der kommunalen Demokratie? in: Alternative Kommunalpolitik, 1/1993, S. 34 - 37
- FREY, R. (Hrsg.) 1976: Kommunale Demokratie, Theorie und Praxis der deutschen Sozialdemokratie, Bonn - Bad Godesberg 1976
- FREY, R. 1977: Kommunale Entwicklungsplanung - eigenverantwortliche Aufgabenerledigung oder arbeitsteilige Funktionswahrnehmung, in: KEVENHÖRSTER, P. 1977, S. 105 - 127
- FREY, R./NABMACHER, K.-H. 1975: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik? Archiv für Kommunalwissenschaften 1975, S. 198 - 212
- FRUTH, H. 1989: Sind unsere ehrenamtlichen Stadträte überfordert? Kommentar zu einer in Ansbach - Bamberg - Erlangen - Fürth - München und Nürnberg durchgeführten Untersuchung, München 1989
- FÜRST, D. 1975: Kommunale Entscheidungsprozesse. Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Baden-Baden 1975
- FÜRST, D./HESSE, J. J. 1978: Thesen zur Distanz der 'lokalen Politikforschung' und dem kommunalen politisch-administrativen System, in: KEVENHÖRSTER, P. 1978, S. 21 - 52
- GABRIEL, O. W. 1979: Mängelanalyse des politischen Willensbildungsprozesses in der Gemeinde, Bonn 1979
- GABRIEL, O. W. 1979a: Die politische Stellung der Gemeinde im förderativem Verfassungssystem, in: GABRIEL, O.W. 1979b, S. 25 - 62
- GABRIEL, O. W. 1979b: Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft, Regensburg 1979
- GABRIEL, O. W. 1981: Organisierte Interessen in der Kommunalpolitik, in: Sociologia Internationalis, Band 19, Heft 12, S. 195 - 212
- GABRIEL, O. W. (Hrsg.) 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983
- GABRIEL, O. W. 1983a: Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie; Strukturen, Bedingungen und

- Folgen bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen und nationalen Politik, in: GABRIEL, O. W. 1983, S. 57 - 104
- GABRIEL, O. W. 1983b: Von der Ein-Punkt-Aktion zur sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen und Kommunalpolitik, in: GABRIEL, O. W. 1983, S. 271 - 304
- GABRIEL, O. W./HAUNGS, P./ZENDER, M. 1984: Opposition in Großstadtparlamenten, Melle 1984
- GABRIEL, O. W. 1989: Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verantwortung, München 1989
- GABRIEL, O.W. 1989a: Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik, in: GABRIEL, O. W. 1989, S. 129 - 155
- GABRIEL, O. W./KUNZ, V./ZAPF-SCHRAMM, Th. 1989b: Parteiideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik, aus Politik und Zeitgeschehen, B 30 - 31, S. 14 - 26
- GABRIEL, O. W. 1990: Demokratische Entwicklung und politische Kompetenz, aus Politik und Zeitgeschehen, B 25/90, S. 15 - 26
- GABRIEL, O. W./AHLSTICH, K./BRETTSCHNEIDER, F./KUNZ, V./LÖWENHAUPT, St. 1992: Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik? Ergebnisse einer vergleichenden Studie, aus Politik und Zeitgeschehen, B 22 - 23/92, S. 23 - 35
- GAU, D. 1983: Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene, München 1983
- GAU, D. 1990: Kultur als Politik. Eine Analyse der Entscheidungsprämissen und des Entscheidungsverhaltens in der kommunalen Kulturpolitik, München 1990
- GRAUHAN, R. R. 1975: Lokale Politikforschung, Bd. 2, Frankfurt 1975
- GREIFFENHAGEN, M. 1983: Die Narben bleiben sichtbar, in: Das Parlament, 4 - 5, 29.1./5.2. 1983
- GROEBNER, L. 1991: Kommunale Selbstverwaltung, Hannover 1991
- GRUNOW, D./HEGNER, F. 1979: Implikationen bürgerfernen Verwaltungshandelns für Steuerzahler und Sozialhilfeempfänger, in: HOFFMANN-RIEM, W. 1979, S. 174 - 194

- HAASIS, H.-A. 1978: Kommunalpolitik und Machtstruktur. Eine Sekundär-analyse deutscher empirischer Gemeindestudien, Frankfurt/Main 1978
- HÄTTICH, M. 1974: Kommunalpolitik - ein politisches Seitengebiet? in: RAUSCH, H./STAMMEN, Th. 1974, S. 293 - 304
- HEINZE, R. G./HILBERT, J./VOELSKOW, H. 1986: Arbeit und Umwelt in der Kommunalpolitik, aus Politik und Zeitgeschehen, B 46 - 47/86, S. 14 - 28
- HELMKE, W./NABMACHER, K.-H. 1976: Organisierte und nicht organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: FREY, R. 1976, S. 182 - 218
- HESSE, R. 1979: Rat und Verwaltung in der gemeindlichen Willensbildung, in: GABRIEL, O. W. 1979b, S. 119 - 140
- HERZOG, R. 1983: Kommunale Selbstverwaltung - Überprüfung einer politischen Idee, in: Cappenberger Gespräch (veranstaltet am 25. 10. 1983 in Münster), Band 19, S. 29 - 40
- HESSE, J. J. (Hrsg.) 1986: Erneuerung der Politik "von unten". Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, Opladen 1986
- HESSE, J. J. (Hrsg.) 1989: Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989
- HESSE, J. J. 1989a: Politik und Verwaltung als Gegenstand der Kommunalwissenschaften, in: HESSE, J. J. 1989, S. 117 - 137
- HEUER, H./NABMACHER, K.-H./SCHÄFER, R. 1982: Pilotstudien zu einem Forschungsprogramm, in: ROBERT-BOSCH-STIFTUNG (Hrsg.): Kommunale Wirtschaftspolitik in der Region Stuttgart, Stuttgart 1982, S. 481 - 588
- HEYL, v., A./PRÄTORIUS, R. 1979: Kommunalverwaltung und Bürgerbeteiligung im Planungsprozeß: Grüne Theorie und graue Praxis, in: HOFFMANN-RIEM, W. 1979, S. 260 - 278
- HIPPLER, H.-J./KUTTEROFF, A. 1982: Medien und Macht im lokalen Kommunikationszusammenhang, in: SCHMALS, K. M. 1982, S. 231 - 254
- HOFFMANN-RIEM, W. (Hrsg.) 1979: Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung, Neuwied/Darmstadt 1979

- HOFFMEYER-ZLOTNIK, J. H. P. 1982: Entscheidungsmechanismen bei städtebaulichen Maßnahmen in deutschen Mittelstädten - der Fall Trier, in: SCHMALS, K. M. 1982, S. 185 - 208
- HOHNER, R./SCHÖLLER, H. 1979: Regeln für den Umgang mit dem Bürger - Pragmatische Ansätze zur Sicherung der Interaktionsfähigkeit der Verwaltung, in: HOFFMANN-RIEM, W. 1979, S. 161 - 173
- HOLLER, W./NABMACHER, K.-H. 1976: Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: FREY, R. 1976, S. 141 - 181
- HOLLER, W./NABMACHER, K.-H. 1977: Entwicklungsplanung im kommunalpolitischen Entscheidungsfeld, in: KEVENHÖRSTER, P. 1977, S. 65 - 104
- HOLLER, W. 1981: Strukturprobleme der Kommunalverwaltung, in: THRÄNHARDT, D./UPPENDAHL, H. 1981, S. 113 - 136
- HOLTMANN, E. 1990: Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik, aus Politik und Zeitgeschehen, B 25/90, S. 3 - 14
- HOLTMANN, E. 1992: Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem, aus Politik und Zeitgeschehen, B 22 - 23, S. 13 - 22
- HOLTMANN, E. 1993: Parteien in der lokalen Politik, in: ROTH, R./WOLLMANN, H. 1993, S. 256 - 270
- HORSTKÖTTER, M. 1990: Frauen in der Kommunalpolitik. Einflußfaktoren auf die politische Partizipation von Frauen in kommunalen Räten, Frankfurt/Main 1990
- KELBER, R./SCHÄFER-EIKERMANN, R. 1993: Die Wirklichkeit der kommunalen Demokratie, in: Alternative Kommunalpolitik, 1/1993, S. 38 - 40
- KLEIN, A. 1979: Parteien und Wahlen in der Kommunalpolitik, in: GABRIEL, O. W. 1979b, S. 94 - 118
- KEESE, D. 1974: Willensbildung in den Gemeindeparlamenten, in: RAUSCH, H./STAMMEN, Th. 1974, S. 187 - 202
- KEVENHÖRSTER, P. 1977: Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim 1977

- KEVENHÖRSTER, P./WOLLMANN, H. 1978: Kommunalpolitische Praxis und lokale Politikforschung, Berlin 1978
- KEVENHÖRSTER, P. 1983: Kommunalwahlen - Instrument bürgerschaftlicher Einflußnahme auf die Kommunalpolitik? in: GABRIEL, O. W. 1983
- KEVENHÖRSTER, P./UPPENDAHL, H. 1987: Gemeindedemokratie in Gefahr? Zentralisierung und Dezentralisierung als Herausforderung lokaler Demokratie in Japan und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1987
- KLAGES, H. 1981: Bedürfnisdynamik und kommunaler Handlungsspielraum, in: Sociologia Internationalis Band 19, Heft 1/2, S. 19 - 30
- KNEMEYER, F.-L. 1993: Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: ROTH, R./WOLLMANN, H. 1993, S. 81 - 94
- KNIELING, J. 1992: Umwelt- und sozialverträgliche Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Räumen, Wiesbaden 1992
- KODOLITSCH, v., P. 1980: Kommunale Beteiligungspolitik, Berlin 1980
- KRABS, O. 1977: Selbstverwaltung als Aufgabe kommunaler Informationspolitik, in: NABMACHER, K.-H. 1977, S. 198 - 208
- LANG, G. 1975: Typen kommunaler Verfassung in der Bundesrepublik, in: WEHLING, H.-G. 1975, S. 154 - 181
- LAUMANN, E. O./PAPPI, F. U. 1977: Neue Ansätze zur Erforschung kommunaler Eliten, in: KEVENHÖRSTER, P. 1977, S. 281 - 324
- LAUX, E. 1983: Kommunale Selbstverwaltung - Überprüfung einer politischen Idee, in: Cappenberger Gespräch (25.10.1983 in Münster), Band 19, S. 9 - 28
- LENK, K. 1979: Implikationen der Verwaltungsautomation für das Verhältnis von Verwaltung und Bürger, in: HOFFMANN-RIEM, W. 1979, S. 140 - 157
- LUCKMANN, B. 1970: Politik in einer deutschen Kleinstadt, Stuttgart 1970
- MATTAR, M. 1979: Die Verwaltungsreform als Instrument zur Leistungssteigerung und Demokratisierung kommunaler Politik? in: GABRIEL, O. W. 1979b, S. 141 - 157

- MATTAR, M. 1983: Formen politischer Beteiligung in den Gemeindeordnungen der Bundesländer, in: GABRIEL, O. W. 1983, S. 105 - 125
- NABMACHER, K.-H. (Hrsg.) 1977: Kommunalpolitik und Sozialdemokratie, Bonn - Bad Godesberg 1977
- NABMACHER, K.-H. 1977a: Rückkoppelung zwischen Elite und Öffentlichkeit - Zum Demokratiepotehtial der kommunalen Selbstverwaltung, in: KEVENHÖRSTER, P. 1977, S. 128 - 155
- NABMACHER, K.-H. 1977b: Kommunaler Sozialismus oder Kommunalisierung der Sozialdemokratie? in: NABMACHER, K.-H. 1977, S. 9 - 17
- NABMACHER, K.-H. 1977c: Kommunale Gesellschaftspolitik, Vertrauensarbeit und Parteireform, in: NABMACHER, K.-H. 1977, S. 209 - 240
- NABMACHER, K.-H. 1978: Analysen und Reformvorstellungen zur kommunalen Verfassungsstruktur, in: KEVENHÖRSTER, P./WOLLMANN, H. 1978, S. 289 - 323
- NABMACHER, H. 1978a: Kommunale Öffentlichkeit - Rat und Verwaltung, in: Friedrich EBERT Stiftung 1978, S. 134 - 144
- NABMACHER, K.-H. 1978b: Prozesse finanzpolitischer Willensbildung in der Gemeinde, S. 428 - 456 und Kommunale Finanzpolitik im System der Entwicklungsplanung, S. 457 - 467, in: Friedrich EBERT Stiftung 1978
- NABMACHER, K.-H./RUDZIO, W. 1978c: Das lokale Parteiensystem auf dem Lande, dargestellt am Beispiel der Rekrutierung von Gemeinderäten, in: WEHLING, H.-G. 1978, S. 127 - 142
- NABMACHER, H./NABMACHER, K.-H. 1979: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, Opladen 1979
- NABMACHER, K.-H. 1981a: Empirische Dimensionen einer kommunalen Verfassungsreform, in: THRÄNHARDT, D. 1981, S. 43 - 84
- NABMACHER, H. 1985: Informationsprobleme in der kommunalen Wirtschaftsförderung, in: REINERMANN, H., Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo 1985, S. 144 - 163
- NABMACHER, H. 1987: Wirtschaftspolitik "von unten", Ansätze und Praxis der kommunalen Gewerbebestandspflege und Wirtschaftsförderung, Basel - Boston - Stuttgart 1987

- NAßMACHER, H. 1989: Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft, in: GABRIEL, O.W. 1989, S. 179 - 196
- NAßMACHER, H. 1991: Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden, Opladen 1991
- NAßMACHER, H. 1994: Politikwissenschaft, München/Wien 1994
- NAUMANN, H.-G. 1974: Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung am gemeindlichen Entscheidungsprozeß, in: RAUSCH, H./STAMMEN, Th. 1974, S. 231 - 246
- NOCKE, J. 1979: Bürgernähe als Qualifikationsproblem? in: HOFFMANN-RIEM, W. 1979, S. 113 - 136
- PAPPI, F. U./KAPPELLHOFF, P. 1984: Abhängigkeit, Tausch und kollektive Entscheidung in einer Gemeindeelite, Zeitschrift für Soziologie, Jg. 13, Heft 2, S. 87 - 117
- PIPPIG, G. 1986: Bürger und Verwaltung, in: WEHLING, H.-G. 1986, S. 133 - 146
- PIPPIG, G. 1990: Verwaltungsskandale. Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung, aus Politik und Zeitgeschehen, B/7, S. 11 - 20
- PRÄTORIUS, R. 1978: Die Kommune als Sozialfaktor: Konturen eines Gegenstandes, in: KEVENHÖRSTER, P./WOLLMANN, H. 1978, S. 87 - 96
- PURCAL, Ch. 1993: Kommunalparteien. Eine Untersuchung von Struktur und Funktionen politischer Vereinigungen in der kanadischen Stadt Vancouver, Oldenburg 1993
- RAUSCH, H./STAMMEN, Th. 1974: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1974
- RAUSCH, H. 1974a: Zur Krise der "Demokratie von unten", in: RAUSCH, H./STAMMEN, Th. 1974, S. 221 - 230
- RIEGE, M. 1982: Bürgerbeteiligung - Betroffenenmitbestimmung: Zur Demokratisierung kommunaler Entscheidungsstrukturen, in: SCHMALS, K. M. 1982, S. 253 - 268
- RIESCHER, G. 1988: Gemeinde als Heimat, München 1988

- ROEMHELD, R./ZIELINSKI, H. (Hrsg.) 1983: Kommune im Aufbruch. Demokratie, Ökologie, Föderalismus, Frankfurt/Main - Bern - New York 1983
- ROEMHELD, R. 1983a: Politisch-administrative und ökonomische Zentralisation als Probleme kommunaler Willensbildung, in: ROEMHELD, R./ZIELINSKI, H. 1983, S. 91 - 110
- ROEMHELD, L. 1983b: Autonome Gemeinde - Das Konzept der Integralföderalisten, in: ROEMHELD, R./ZIELINSKI, H. 1983, S. 19 - 27
- ROMEISS-STRACKE, F. 1982: Freizeitplanung - Ein Beispiel für die regionale Verflechtung kommunaler Entscheidungsprozesse, in: SCHMALS, K. M. 1982, S. 211 - 230
- ROTH, R. 1993: Lokale Demokratie "von unten", in: ROTH, R./WOLLMANN, H. 1993, S. 228 - 244
- ROTH, R./WOLLMANN, H. (Hrsg.) 1993: Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden, Bundeszentrale für pol. Bildung, Bonn 1993
- ROTH, W. 1986: Erneut: Kommunalpolitik für wen? oder Sinn und Unsinn kommunaler Programmatik, in: HESSE, J. J. 1986, S. 38 - 44
- RUDZIO, W. 1968: Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone, Stuttgart 1968
- RUDZIO, W. 1977: Eine Erneuerung gesellschaftsverändernder Kommunalpolitik? Zum Impuls der Jungsozialisten, in: NAßMACHER, K.-H. 1977, S. 78 - 110
- RUDZIO, W. 1987: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Leverkusen 1987
- RUPPERT, E. 1974: Soziologie der Gemeinde, in: RAUSCH, H./STAMMEN, Th. 1974, S. 203 - 220
- SALDERN, v., A. 1993: Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: ROTH, R./WOLLMANN, H. 1993, S. 2 - 19
- SAVELSBERG, J. J. 1980: Kommunale Autonomie. Autonomie, Macht und Entscheidungen in Gemeinden, Frankfurt/Main 1980
- SAVELSBERG, J. J. 1982: Macht in Gemeinden oder Macht über Gemeinden? - Zur Relevanz lokaler Autonomie für kommunale

- Machtstrukturen und Entscheidungsprozesse, in: SCHMALS, K. M. 1982, S. 153 - 184
- SCHERER, J. 1979: "Öffentlichkeitsarbeit" der Verwaltung und Informationsfreiheit des Bürgers, in: HOFFMANN-RIEM, W. 1979, S. 313 - 337
- SCHEUCH, K. u. U. 1992: Cliques, Klüngel und Karrieren, Reinbeck 1992
- SCHILLER-DICKHUT, R. 1993: Konzepte und Strategien "alternativer" Kommunalpolitik, in: ROTH, R./WOLLMANN, H. 1993, S. 314 - 327
- SCHMALS, K. M./SIEWERT, H.-J. (Hrsg.) 1982: Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen, München 1982
- SCHMALS, K. M. 1982a: Stadterneuerung und soziale Kontrolle - Konsequenzen der Veränderungen kommunaler Macht- und Entscheidungsstrukturen, dargestellt am Beispiel der Bearbeitung lokaler Interessen in München, in: SCHMALS, K. M./SIEWERT, H.-J. 1982, S. 95 - 152
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. 1985: Die Machtverteilung zwischen der Gemeindevertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich der deutschen Kommunalverfassungssysteme, Archiv für Kommunalwissenschaften 1/85, Heft 24, S. 20 - 37
- SCHMITZ, M. 1983: Partizipation. Überlegungen zu einer historischen Rekonstruktion des Begriffs, in: GABRIEL, O. W. 1983, S. 9 - 56
- SCHMITZ, M. 1983a: Partizipation in/durch Parteien, in: GABRIEL, O. W. 1983, S. 173 - 240
- SCHNEIDER, H. 1977: Lokalpolitik in einer Landgemeinde - Entscheidungsstrukturen und Partizipationsmöglichkeiten, aus Politik und Zeitgeschichte B /1977
- SCHNEIDER, H. 1991: Kommunalpolitik auf dem Lande, München 1991
- SCHÖBER, P. 1991: Kommunale Selbstverwaltung. Die Idee der modernen Gemeinde, Stuttgart/Berlin/Köln 1991
- SCHUPPERT, G. F. 1979: Einflußnahme auf die Verwaltung durch Bürgerbeteiligung und kollektive Interessenwahrnehmung, in: HOFFMANN-RIEM, W. 1979, S. 279 - 310
- SIEWERT, H.-J. 1975: Ansätze und Konzepte innerhalb der Gemeindeforschung, in: WEHLING, H.-G. 1975, S. 43 - 85

- SIMON, K. 1983: Lokale Vereine - Schule der Demokratie? in: GABRIEL, O. W. 1983, S. 241 - 270
- SPIEGEL, E. 1993: Kommunalforschung - zwischen Kommunalrechtswissenschaft und empirischer Sozialforschung, in: ROTH, R./WOLLMANN, H. 1993, S. 52 - 62
- STANG, U. 1980: Wie arbeiten Kommunisten im Parlament? in: THIELE, G. 1980, S. 110 - 131
- SUCKOW, A. 1989: Lokale Parteiorganisationen - angesiedelt zwischen Bundespartei und lokaler Gesellschaft, Oldenburg 1989
- THIELE, G. (Hrsg.) 1980: Kommunalpolitik. Gegenwart und Perspektive, Frankfurt/Main 1980
- THRÄNHARDT, D. 1974: Die Gemeinden in Abhängigkeit von Bund und Land, in: RAUSCH, H./STAMMEN, Th. 1974, S. 117 - 134
- THRÄNHARDT, D./UPPENDAHL, H. (Hrsg.) 1981: Alternativen lokaler Demokratie - Kommunalverfassung als politisches Problem, Königstein/Ts. 1981
- THRÄNHARDT, D. 1981a: Zehn Thesen zur Reform der Kommunalverfassung, in: THRÄNHARDT, D./UPPENDAHL, H. 1981, S. 35 - 41
- THROL, H.-J. 1984: Aufgaben und Probleme kommunaler Wirtschaftsförderung, das Rathaus, H. 3, S. 146 - 147, H. 4, S. 218 - 219 und H. 5, S. 362 - 363
- TILLMANN, B. 1978: Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: Friedrich EBERT Stiftung, S. 129 - 134
- UELTSCHÖFFER, J. 1975: Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: WEHLING, H.-G. 1975, S. 95 - 130
- UPPENDAHL, H. 1981: Parlamentarische Verwaltungskontrolle personalisiert: Das Rheinland-Pfälzische Modell des Bürgerbeauftragten, in: THRÄNHARDT, D./UPPENDAHL, H. 1981, S. 197 - 211
- UPPENDAHL, H. 1981a: Responsive Demokratie, in: THRÄNHARDT, D./UPPENDAHL, H. 1981, S. 85 - 105

- ULLMANN, W. 1992: Demokratie in der Kommune, in: Sonderdruck Alternative Kommunalpolitik "Macht und Ohnmacht der Kommune", November 1992, S. 13 - 15
- UNRUH, v., G.-Ch. 1989: Die kommunale Selbstverwaltung. Recht und Realität, aus Politik und Zeitgeschehen, B 30 - 31, S. 3 - 13
- VOIGT, R. 1977: Restriktionen kommunaler Selbstverwaltung, aus Politik und Zeitgeschehen, B 3/77
- VOIGT, R. 1983: Aktionsbedingungen politischer Teilhabe im ländlichen Raum, in: ROEMHELD, R./ZIELINSKI, H. 1983, S. 149 - 166
- VOIGT, R. 1986: Kommunalpolitik im ländlichen Raum, aus Politik und Zeitgeschehen B 46/47
- VOIGT, R. 1992: Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislativer Programmsteuerung, aus Politik und Zeitgeschehen, B 22 - 23, S. 3 - 12
- WEBER, E. 1980: Kommunalpolitik muß sich an den Bedürfnissen der werktätigen Bevölkerung orientieren, in: THIELE, G. 1980, S. 6 - 25
- WEHLING, H.-G. (Hrsg.) 1975: Kommunalpolitik, Hamburg 1975
- WEHLING, H.-G. u. R. 1975a: Gemeinde und Gemeindereform, in: WEHLING, H.-G. 1975, S. 12 - 42
- WEHLING, H.-G. 1975b: Gemeinde und politisches Lernen, in: WEHLING, H.-G. 1975, S. 277 - 295
- WEHLING, H.-G. (Hrsg.) 1978: Dorfpolitik, Opladen 1978
- WEHLING, H.-G. 1986: Verwaltung und Politik, Stuttgart 1986
- WEHLING, H.-G. 1989: Rechtsstellung, Rolle und Sozialprofil der Bürgermeister, in: GABRIEL, O. W. 1989, S. 221 - 235
- WEHLING, H.-G. 1994: Informationen zur politischen Bildung: Kommunalpolitik, Heft 242, 1. Quartal 1994
- WINDHOFF-HERITIER, A. 1981: Direkte Demokratie in der Gemeinde: Das Schweizer Modell, in: THRÄNHARDT, D./UPPENDAHL, H. 1981, S. 137 - 149
- WINDHOFF-HERITIER, A./GABRIEL, O. W. 1983: Politische Partizipation an der kommunalen Planung. Bürgerschaftliche Beteiligung nach dem BBauG und dem StBFÖG, in: GABRIEL, O. W. 1983, S. 126 - 156

- WINDHOFF-HERITIER, A. 1983a: Partizipation und Politikinhalt, in: GABRIEL, O. W. 1983, S. 305 - 338
- WINKLER-HAUPT, U. 1988: Gemeindeordnung und Politikfolgen. Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, München 1988
- WOLTER, H. 1983: Kommunalpolitik als aktuelle Gesellschaftspolitik? Frankfurt/Main 1983
- ZENDER, M. 1984: Zum Verhältnis von Partei und Fraktion in der Kommunalpolitik, S. 83 - 100; Mängelanalyse der Fraktionsarbeit, S. 195 - 237, in: GABRIEL, O. W. 1984
- ZEUNER, B./WISCHERMANN, J. 1995: Rot-Grün in den Kommunen. Konfliktpotentiale und Reformperspektiven. Ergebnisse einer Kommunalpolitikerbefragung, Opladen 1995
- ZIELINSKI, H. 1977: Kommunale Selbstverwaltung und ihre Grenzen, Frankfurt/Main - New York 1977
- ZIELINSKI, H. 1983: Kommunalpolitik heute - Selbstverwaltung gestern, in: ROEMHELD, R./ZIELINSKI, H. 1983, S. 169 - 182
- ZOLL, R. unter Mitarbeit von ELLWEIN, Th., HAENISCH, H., SCHRÖTER, K. 1974: Wertheim III. Kommunalpolitik und Machtstruktur, München 1974

Verzeichnis der Tabellen

0	Anzahl der Seiten von Vorlagen und Protokollen	63
1	Beschlüsse in den Fachausschüssen, nach Sachgebieten	122
2	Umfrage Einvernehmenserteilung/Zustimmung	128
3	Bauanträge und Bauvoranfragen im Planungsausschuß.....	128
4	Beschlüsse des Verwaltungsausschusses, Themenschwerpunkte	153
5	Beschlüsse des Verwaltungsausschusses, Zuständigkeiten.....	159
6	Endgültige Entscheidung der Beschlüsse aus den Fachausschüssen	160
7	Vergleich: Fachausschuß - Verwaltungsausschuß - Rat	162
8	Beschlüsse des Rates, öffentlicher Teil, Zuordnung zu den Fachausschüssen	166
9	Entscheidungen des Rates der Stadt Cloppenburg	167
10	Vergleich der Beschlüsse von Rat und Verwaltungsausschuß (Zuständigkeit Rat)	167
11	Abstimmungsergebnisse bei Verwaltungsvorlagen (Derlien u.a. 1976)	171
12	Abwägungsbeschlüsse im Planungsausschuß.....	173
13	Themen/Inhalte des Planungsausschusses in Prozent	173
14	Themenbereiche einstimmiger Beschlüsse des Bau- und Verkehrsausschusses	175/176
15	Einstimmige Beschlüsse des Kultur-, Jugend- und Sportausschusses, Zuschußbewilligungen oder -ablehnungen.....	176/177
16	Einstimmige Beschlüsse des Kultur-, Jugend- und Sportausschusses mit Ausnahme von Zuschußanträgen	178
17	Einstimmige Beschlüsse des Verwaltungsausschusses, ohne Beschlüsse aus den Fachausschüssen, ohne Beschlüsse aus Tabelle 4.....	184/188

18	Initiatoren einstimmiger Beschlüsse aus den Fachausschüssen, ohne Haushaltsbeschlüsse, ohne Planungs- und Sanierungsausschuß	190
19	Anteil der einstimmigen Beschlüsse nach Sachgebieten - Reihenfolge	213
20	Inhalte von "Sachzwängen" (Arzberger 1980)	216
21	Aussagen bzw. Zielsetzungen aus den Kommunalwahlprogrammen, die jeweils nur von einer Partei vertreten und die in der Praxis mit Konsens (einstimmig oder mit Dissens im Detail) verabschiedet wurden	223/224
22	Enthaltungen im Planungsausschuß, ohne Abwägungsbeschlüsse und Bauanträge	239
23	Enthaltungen im Bau- und Verkehrsausschuß.....	240
24	Enthaltungen im Kultur- und Jugendausschuß	241
25	Enthaltungen im Sportausschuß.....	242
26	Enthaltungen im Schulausschuß	243
27	Enthaltungen im Sozialausschuß	243
28	Enthaltungen im Marktausschuß	244
29	Enthaltungen im Umweltausschuß	244
30	Enthaltungen im Verwaltungsausschuß, ohne Beschlüsse aus Tabelle 4 und ohne sich wiederholende Beschlüsse aus den Fachausschüssen	245/246
31	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Sanierungsausschuß	257
32	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Bau- und Verkehrsausschuß	261
33	Beschlüsse mit Gegenstimmen bei Zuschußanträgen im Jugend- und Kulturbereich.....	265
34	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Kultur-, Jugend- und Sportausschuß, ohne Zuschußanträge	266
35	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Sportausschuß	270
36	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Schulausschuß.....	274
37	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Sozialausschuß.....	278

38	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Marktausschuß	284
39	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Umweltausschuß	285
40	Beschlüsse mit Gegenstimmen bei Bauanträgen und Bauvoranfragen	294
41	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Verwaltungsausschuß ohne die Bereiche aus Tabelle 4, ohne die Bereiche aus den Fachausschüssen	300/301
42	Haushaltsbeschlüsse im Rat	308
43	Beschlüsse zur Bauleitplanung im Rat	309
44	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Rat (öffentl. Teil), ohne Haushalts- und Zuschußbeschlüsse, ohne Bauleitplanung und städtebauliche Rahmenplanung	309/310
45	Beschlüsse mit Gegenstimmen im Rat, eingeteilt nach Inhalten	311
46	Anfragen von Ratsmitgliedern in Ratssitzungen bis zum 22.6.82	337
47	Themen unter dem Tagesordnungspunkt "Verschiedenes" bis zu seiner Abschaffung	338
48	Anträge zur Erweiterung der Tagesordnung zu Beginn der Sitzung	347
49	Anträge auf Absetzen von Tagesordnungspunkten	348
50	Anträge auf Verlegung von Tagesordnungspunkten vom vertraulichen in den öffentlichen Teil von Sitzungen	353
51	Anträge auf Verlegung von Tagesordnungspunkten vom öffentlichen in den vertraulichen Teil von Sitzungen	354
52	Konflikte, die aufgrund der Aussagen der Kommunalwahl- programme zu erwarten sind	362
53	Konfliktthemen aus den Wahlprogrammen, zusammengefaßt in Konfliktbereiche	363
54	Veränderungen der Beschlußvorschläge der Verwaltung	372
55	Ablehnungen der Beschlußvorschläge der Verwaltung	372

56	Veränderungsquote der Beschlußvorlagen, nach Ausschüssen aufgegliedert.....	373
57	Themen von Informationsvorlagen.....	379/381
58	Fachausschußbeschlüsse, durch den Verwaltungsausschuß geändert bzw. zurückverwiesen.....	383
59	Art der Änderung von Fachausschußbeschlüssen durch den Verwaltungsausschuß.....	383
60	nicht akzeptierte Einwendungen oder Ergänzungen zum Protokoll, Ablehnung der Protokollgenehmigung.....	387
61	Anfragen von Fraktionen zu Ratssitzungen.....	391/392
62	Haushaltsreden von 1982 bis 1991	409/410
63	Anträge der Fraktionen zum Haushalt	423/425
64	Anteil der Fraktionen an den Anträgen zum Haushalt	429
65	Beschlüsse zur Kläranlage	436/440
66	Aussagen der Wirtschaftsförderungskonzepte der einzelnen Fraktionen	483/485