Im Blickpunkt

Die Reform des Personenstandswesens zum 1. Januar 2009

Dr. Eugen Ehmann, Regierungsvizepräsident von Mittelfranken, Ansbach

Die Reform zum 1. Januar 2009 erfordert vom Bürgermeister verschiedene organisatorische Entscheidungen zum künftigen Aufgabenspektrum des Standesamts (auch im Hinblick auf gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften), zum EDV-Einsatz im Standesamt (Pflicht endgültig ab 1.1.2014!) und zur Archivierung von (auch elektronischen!) Standesamtsunterlagen. Anträge aus dem Gemeinderat sind sonst zu erwarten.

Personenstandsrecht – ein unerwartet politisches Rechtsgebiet

Der „Kulturkampf" zwischen der katholischen Kirche und dem Deutschen Reich (1871–1887) liegt über 120 Jahre zurück: Der Staat erließ dabei eine ganze Reihe von Regelungen, die seitens der Kirche als Einmischung betrachtet wurden. Lange scheint das her. Im November 2008 konnte man freilich meinen, dass ausgerechnet der Bundesrat überholten Konflikten neues Leben einhauchen will. „Verbot der religiösen Voraustrauung" hieß das Stichwort, das plötzlich unerwartete Aktualität erlangte und schließlich sogar Eingang in eine Entschließung dieses Gremiums fand.

Aufhänger für die nicht geringe Aufregung, die Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), aber auch in der Neuen Juristischen Wochenschrift (NJW) auslöste, war eine Rechtsänderung durch das neue Personenstandsgesetz. Das datiert zwar – von der Öffentlichkeit damals weitgehend ignoriert – schon vom 19.2.2007 (BGBl I 2007, S. 122), aber in seinen wesentlichen Teilen ist es erst am 1.1.2009 in Kraft getreten. Hatte das „alte" Personenstandsgesetz in seinem § 67 noch festgelegt, dass eine kirchliche Trauung erst erfolgen darf, wenn zuvor eine „weltliche" Trauung vor dem Standesamt erfolgt ist, so sagt das „neue" Gesetz zu diesem Punkt schlicht nichts mehr. Folge: Seit 1.1.2009 steht jedenfalls aus der Sicht des Staates nichts mehr entgegen, wenn der Trauung vor dem Standesamt eine kirchliche Trauung bereits vorausgeht. Genauso kann auch eine kirchliche Trauung erfolgen, ohne dass es danach noch jemals zu einer „weltlichen" Trauung kommt. In Österreich, um nur ein Beispiel zu nennen, war das übrigens schon länger so.

Die jetzt abgeschaffte Regelung ging letztlich auf die Bismarckzeit zurück und war Ausfluss der damaligen Auseinandersetzungen zwischen Kirche und Staat: Der Staat wollte der (katholischen) Kirche nicht länger die Hoheit darüber überlassen, ob zwei Personen als verheiratet anzusehen sind oder nicht. Folglich führte er die obligatorische Ziviltrauung beim Standesamt ein (nur sie bewirkt, dass zwei Personen aus der Sicht des staatlichen Rechts gesehen als verheiratet anzusehen sind – das bleibt auch nach dem 1.1.2009 so) und flankierte das mit dem Verbot der religiösen Voraustrauung (eine kirchliche Eheschließung ist zwar zulässig, aber rein zeitlich erst nachdem eine weltliche Trauung erfolgt ist – nur diese Regelung ist mit dem 1.1.2009 weggefallen).

Alles nur ferne Historie? Offensichtlich nicht. Denn der Bundesrat fasste am 7.11.2008 folgenden Beschluss: Die Bundesregierung wird aufgefordert, das Verbot der religiösen Voraustrauung wieder einzuführen (BR-Drs. 713/08–Beschluss, S. 30/31). Begründung unter anderem: Man fürchtet sonst rein religiös ausgestaltete Zwangsverheiratungen! Ob die Bundesregierung dem Wunsch des Bundesrats folgt, wird sich zeigen. Bis dahin bleibt das Verbot der religiösen Voraustrauung abgeschafft.

Personenstandswesen – derzeit Chefsache!

Das Beispiel zeigt, wie rasch ein Gebiet, das man scheinbar den Spezialisten überlassen kann, in die allgemeine Politik hineinragt. Der Entscheidungsbedarf auf der Gemeindeebene ist zwar weniger spektakulär. Aber auch hier gilt: Das Personenstandswesen ist in der derzeitigen Situation Chefsache!

Das beginnt schon mit der EDV. Ab spätestens 2014 – also in fünf Jahren – müssen alle Personenstandsregister elektronisch geführt werden. Wie schon im Einwohnermeldewesen ist es dabei nicht mit einem einzelnen PC getan. Die EDV muss vielmehr für die

➟ FORTSETZUNG AUF SEITE 119

FORTSETZUNG VON SEITE 102

bundesweite Vernetzung vorbereitet werden. Denn es muss künftig möglich sein, eine Urkunde auch bei einem Standesamt zu beantragen und zu erhalten, das den Vorgang nicht beurkundet hat. Vorbei ist dann die Zeit, in der Betroffene im Extremfall einen Schriftwechsel mit mehreren Ämtern quer durch die Republik führen mussten. Der führende Anbieter für EDV-Lösungen im Standesamt ist in Bayern die AKDB mit dem Verfahren AutiSta des Verlages für Standesamtswesen. Eine Reihe von Kommunen arbeitet jedoch mit dem Programm OpenELViS des Anbieters PROFI AG.

Fragen der Wirtschaftlichkeit stellen sich

Spätestens jetzt stellt sich die Frage, ob es künftig noch Sinn macht, wenn jede Gemeinde für sich handelt oder ob nicht schon aus Kostengründen eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden sinnvoll wäre. Denn eine solche EDV-Anwendung verlangt ständige Betreuung und verursacht regelmäßige Kosten – auch dann wenn gerade kaum Beurkundungsfälle vorkommen.

Es gibt nicht wenige Standesämter, die pro Woche im Schnitt nicht mehr als einen Personenstandsfall (Geburt, Heirat oder Todesfall) zu beurkunden haben. Für diese wenigen Fälle muss jedoch das volle Wissensspektrum eines Standesbeamten vorgehalten werden. Besonders unwirtschaftlich ist das hinsichtlich der Geburten, denn oft sind „Geburten vor Ort" schon seit Jahren oder gar Jahrzehnten nicht mehr vorgekommen. Künftig kommt noch hinzu, dass auch die Standesämter (neben den Notaren) für die Begründung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften zuständig werden. Auch wenn solche Fälle rein statistisch selten sind und in den meisten Gemeinden jahrelang nicht vorkommen werden – etwaige Antragsteller können dann nicht abgewiesen werden, auch nicht mit der Begründung, man kenne sich da nicht aus. Der Koalitionsvertrag CSU/FDP sieht vor, dass noch 2009 die notwendige gesetzliche Regelung in Kraft treten soll. Bis dahin liegt die Zuständigkeit in Bayern noch ausschließlich bei den Notaren.

Neue Formen kommunaler Zusammenarbeit möglich

Das bayerische Ausführungsgesetz zum Personenstandsgesetz vom 8. Juli 2008 (GVBl 2008, 344) bietet eine breite Palette der Zusammenarbeit von Gemeinden auf diesem Gebiet, die sich radikal von den sehr beschränkten Möglichkeiten des „alten" Rechts unterscheidet. Möglich sind nach Art. 2 des Ausführungsgesetzes

- die „große" Übertragung, bei der eine Gemeinde die Zuständigkeit für das Standesamtswesen insgesamt an eine andere Gemeinde abgibt, die Aufgabe also rechtlich gesehen danach nicht mehr hat oder
- die „kleine" Übertragung, bei der eine Gemeinde die Aufgabe „Standesamtswesen" rechtlich gesehen zwar noch behält, jedoch deren Ausführung einer anderen Gemeinde überträgt.

Bei beiden Formen der Übertragung braucht die „abgebende" Gemeinde künftig keinen eigenen Standesbeamten mehr. Die Kostentragung regeln die beteiligten Gemeinden durch eine gegenseitige Vereinbarung. Der Übertragungsvorgang als Ganzes benötigt die Zustimmung der jeweiligen unteren Aufsichtsbehörde (Art. 2 Abs. 4 AGPStG).

Auf dieser klaren Basis sind verschiedenste Varianten der Zusammenarbeit denkbar. Ein Schreiben des Innenministeriums vom 15.10.2008 (im Behördennetz verfügbar unter http://www.stmi.bybn.de/personenstandsrecht_standesamtswesen oder bei jedem Landratsamt erhältlich) listet sie in Frage-Antwort-Form auf. Es sollte jedem Bürgermeister bekannt sein, damit er über die vorhandenen Möglichkeiten Bescheid weiß.

Die Übertragung setzt stets einen entsprechenden Gemeinderatsbeschluss (erforderlich: Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des jeweiligen Gemeinderats) bei den beteiligten Gemeinden voraus. Das heißt umgekehrt: Jedes Gemeinderatsmitglied hat das Recht, hier die Initiative zu ergreifen und einen entsprechenden Beschluss vorzuschlagen.

In jedem Fall weiterhin Eheschließungen durch den Bürgermeister möglich

Wichtig dabei für den Bürgermeister: Die Befugnis des zum Standesbeamten bestellten Bürgermeisters der übertragenden Gemeinde zur Vornahme von Eheschließungen bleibt **in beiden Fällen** unberührt. So regelt es Art. 2 Abs. 2 Satz 3 des Ausführungsgesetzes. Es ist also schlicht falsch, wenn nach wie vor zu hören ist, der Bürgermeister könne bei einer Übertragung künftig selbst keine Eheschließungen mehr vornehmen. Ganz im Gegenteil schreibt das neue Recht die Befugnis des Bürgermeisters zu Eheschließungen ausdrücklich fest.

Neue Regelungen zur Archivierung nötig und möglich

Bisher war man es gewohnt, dass Standesamtsbücher „ewig" im Standesamt aufbewahrt werden. Auch das hat sich geändert. Nach Ablauf bestimmter Fristen (Geburtenregister 110 Jahre, Ehe- und Partnerschaftsregister 80 Jahre, Sterberegister 30 Jahre) sind die Register vom Standesamt an das Gemeindearchiv abzugeben. Wenn ein solches nicht existiert, muss die Gemeinde regeln, wie verfahren werden soll. Für kleine Ämter kann es genügen, einen besonderen „Archivschrank" vorzusehen. Die Staatsarchive beraten auf Wunsch hierzu bzw. nennen einen Archivpfleger, der weiterhilft.

Der Eindruck, dass diese Neuregelung die Gemeinden belastet, trifft so nicht zu. Vor allem ist Folgendes zu bedenken: Für die Nutzung von Archivunterlagen soll die Gemeinde eine eigene Nutzungs- und Gebührensatzung erlassen, die Gebühren nach (vor allem zeitlichem) Aufwand vorsieht. Eine Mustersatzung des Bayerischen Städtetags liegt vor. Eine Bindung an staatliche Gebührentabellen besteht dabei nicht. Anders als bisher kann die Gemeinde also so kalkulieren, dass etwa Familienforscher bei Auskünften den realen Aufwand im Wesentlichen auch tragen

müssen. Bei den bisherigen Gebühren für Auskünfte aus Standesamtsbüchern war das nicht immer gewährleistet.
Jedem Bürgermeister ist zu raten, das Thema „Standesamtswesen“ jetzt selbst anzugehen, bevor Anträge aus dem Gemeinderat ihn letztlich dann doch dazu zwingen. Lohnend für Bürgermeisterdienstbesprechungen und ähnliche Veranstaltungen ist das Thema allemal.

Die örtliche Revision im Widerstreit der Interessen

Udo Loose, Leiter des Revisionsamtes der Landeshauptstadt München, Sprecher der Arbeitsgemeinschaften der bayerischen örtlichen Rechnungsprüfungsämter*

Soweit nicht der erste Bürgermeister zuständig ist, verwaltet der Gemeinderat die Gemeinde. Das Rechnungsprüfungsamt (Revisionsamt) berichtet dem Gemeinderat bzw. dem Rechnungsprüfungsausschuss jeweils in dessen Gesamtheit. Die Realität kennt allerdings sehr unterschiedliche Interessengruppen innerhalb des Gemeinderats. Das kann sich auf die Arbeit der örtlichen Revision auswirken.

Gesetz und Realität

Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet, soweit nicht der erste Bürgermeister selbständig entscheidet (Art. 29 GO). Hinter dieser klaren Formulierung steht die Vorstellung, dass der Gemeinderat ein Kollegialorgan ist. Er hat in seiner Gesamtheit (!) u. a. die Aufgabe, die Verwaltung zu überwachen (Art. 30 Abs. 3 GO). Das parlamentarische Modell von Mehrheit und Opposition war für den Gesetzgeber der Gemeindeordnung nicht das Leitbild. Der Gemeinderat ist Exekutive, nicht Legislative. Die Meinungsbildung innerhalb des Gemeinderats kann dessen ungeachtet selbstverständlich in der kontroversen Auseinandersetzung erfolgen. Auch ist längst anerkannt, dass sich in der Realität in den Gemeinderäten zumindest der größeren Kommunen Fraktionen und die Funktionen von Mehrheit und „Opposition“ ausbilden. Im Regelfall (davon geht dieser Artikel aus) wird der ersten Bürgermeister von einer Mehrheit im Gemeinderat getragen. Sie stützt ihn, die Minderheit sieht sich oft in der Rolle des politischen Kritikers. Diese in der Realität vorhandene duale Tendenz schlägt sich auch immer wieder deutlich in der jeweiligen lokalen Presse nieder.
„Das Rechnungsprüfungsamt ist bei der örtlichen Rechnungsprüfung … dem Gemeinderat verantwortlich“ (Art. 104 Abs. 2 S. 1 GO). Die Revision arbeitet also nicht für bestimmte Teile des Gemeinderats, sondern für den Gemeinderat insgesamt. Dasselbe gilt in Bezug auf den Rechnungsprüfungsausschuss. Weder berichtet das Revisionsamt einzelnen Fraktionen, noch ist ihr Adressat die jeweilige Mehrheit oder „Opposition“. Die Arbeit der Revision muss strikt neutral sein. Wie aber gehen die bezeichneten Gruppierungen des Gemeinderats in der Realität mit den Ergebnissen der Revision um, welche Interessen leiten sie und welche Auswirkungen hat das auf die Arbeit der Revisionsämter?

Die Revision und die Interessengruppen im Gemeinderat

Die Revision hat die Aufgabe, zu prüfen. Das bedeutet, dass sie die Verwaltung auf Verbesserungspotentiale hin durchleuchtet. Als Sachverständige (Art. 103 Abs. 3 S. 2 GO) unterstützt sie den Gemeinderat bei dessen Aufgabe der Kontrolle der Verwaltung. Auch wenn die Fehlersuche nicht im Vordergrund ihrer Tätigkeit stehen sollte (DER BAYERISCHE BÜRGERMEISTER Heft 6/2008), führen ihre Prüfberichte doch häufig zu einer kritischen Sicht des Handelns der Verwaltung. Die Revision deckt schließlich auch Mängel auf, manchmal sogar Verfehlungen. Verantwortlich für die Verwaltung sind der erste Bürgermeister und der Gemeinderat. Diese Organe sind daher insgesamt aufgefordert, das Handeln der Verwaltung im Rahmen ihrer Kontrollfunktionen zu würdigen. Die jeweilige Mehrheit wird die Ergebnisse der Revision deshalb grundsätzlich durchaus als Unterstützung für ihre Aufgabe der Verwaltungskontrolle sehen. Für die jeweilige „Opposition“ liegt es aber manchmal nahe, die Ergebnisse der Revision in besonderer Weise zur Unterstützung ihrer kritischen Rolle mit heran zu ziehen. Denn sie sieht ja nicht nur ihre Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung. Sie ist vielmehr aus ihrem „Oppositions“verständnis heraus auch kritisch gegenüber der Mehrheit im Gemeinderat. Sie kann deshalb in die Versuchung geraten, die Ergebnisse der Revision in der politischen Auseinandersetzung für sich zu instrumentalisieren. Wenn das eintritt, wird die Mehrheit im Gemeinderat tendenziell in die Situation gedrängt, sich und den von ihr getragenen ersten Bürgermeister gegen die „Opposition“ zu verteidigen. Damit kommt die jeweilige Mehrheit in einen Zwiespalt. Sie kann und will sich i. d. R.

* Die Ausführungen geben die eigene Meinung des Autors wieder.

auch die Ergebnisse der Revision zu Nutze machen, fühlt sich aber von manchen Erkenntnissen der Revision via Oppositionsverhalten unter Druck gesetzt. Somit können die Ergebnisse der Revision für die Mehrheit indirekt sehr unbequem werden. Aus diesen Mechanismen resultiert die latente Gefahr, dass die Revision ungewollt zum Gegenspieler der Mehrheit gemacht wird. Das kann fatal für eine wirkungsvolle Arbeit der Revisionsämter sein. Sie sind in Gefahr, ohne eigenes Zutun ihre „Unschuld" zu verlieren. Noch etwas komplizierter wird das Bild übrigens, wenn es innerhalb der Mehrheit und innerhalb der Opposition jeweils wieder unterschiedliche Interessengruppen gibt. Das hier im Einzelnen darzustellen, würde den Rahmen diese Artikels sprengen. Es soll hier auch nur auf das Grundproblem aufmerksam gemacht und eine Lösung angeboten werden.

Die Revision und die Interessenlage des ersten Bürgermeisters

Der erste Bürgermeister ist in seiner Rolle als Chef der Verwaltung besonders in der Pflicht, dass die Geschäfte wirtschaftlich und sparsam, ordnungsgemäß und zweckmäßig abgewickelt werden. Auch er wird sich in der Regel im Rahmen seiner Kontrollpflichten unter Anderem auf die Ergebnisse der Revision stützen. Sieht er sich seitens der „Opposition" im Stadtrat aber in seiner Verwaltungsführung angegriffen und werden die Angriffe auf Ergebnisse der Revision gestützt, kommt er in denselben Zwiespalt wie die Mehrheit im Gemeinderat. Der erste Bürgermeister ist hier in seiner Doppelrolle einerseits als Teil des Gemeinderates und andererseits als Chef der Verwaltung besonders im Fokus.

Die Revision und die Interessen der Presse

Die Presse berichtet ihrer Aufgabe gemäß auch über das gemeindliche Geschehen. Dazu gehört u. a. die Berichterstattung über die Sitzungen des Gemeinderats und über bedeutsame Ereignisse in der Gemeindeverwaltung. Sie berichtet und kommentiert auch kritisch. Insofern ist sie auch geneigt, Mängel der Verwaltung in ihre Berichterstattung einzubeziehen. Die Mehrheit des Gemeinderats und der erste Bürgermeister werden auch in der Öffentlichkeit als die für die Gemeindeverwaltung Verantwortlichen wahrgenommen. Damit kommen sie bei in der Presse angesprochenen Mängeln wiederum in die Verteidigungsrolle. Wenn sich nun die Berichterstattung der Presse auf die Ergebnisse der Revision stützt, besteht erneut die Gefahr, dass die Revision als Auslöser des Rechtsfertigungsdrucks auf die Mehrheit bzw. auf den ersten Bürgermeister angesehen wird. Erschwerend kann hier nochmals die „Opposition" ins Spiel kommen, soweit sie sich ihrerseits die Presse zu Nutze macht.

Die Neutralität der Revision wahren!

Es stellt sich die Frage, wie einerseits die Revisionsämter und andererseits die Gemeinderäte und der erste Bürgermeister in ihren jeweils verschiedenen Rollen mit diesen Interessenlagen umgehen sollten, wenn ihnen an einer wirkungsvollen örtlichen Revision liegt.

Für die Revisionsämter ist das am Einfachsten zu beantworten: Sie dürfen sich in ihrer objektiven Prüftätigkeit keinesfalls von irgendwelchen sachfremden Interessen leiten lassen. Erwartungshaltungen des Gemeinderats, einzelner Fraktionen, der Mehrheit oder der „Opposition" können und dürfen für die Prüfung keine Rolle spielen. Ansonsten entwertet sich die Prüfung selbst. Der Gesetzgeber sieht die örtliche Revision als neutral und hat sie deshalb als Institution auch mit Unabhängigkeit ausgestattet. Ihre sämtlichen Mitarbeiter hat er in den Art. 103 ff. GO folgerichtig unter einen besonderen und vielfältigen Schutz gestellt. Ihm war und ist wichtig, dass die prüferische Unabhängigkeit gewahrt bleibt.

Und daraus leitet sich auch der Umgang des Gemeinderats sowie des ersten Bürgermeisters mit den Prüfergebnissen ab. Zunächst einmal dürfen diese Organe keinesfalls auf die Ergebnisse der Revision inhaltlich Einfluss nehmen. „Das Rechnungsprüfungsamt ist bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen." (Art. 104 Abs. 2 S. 3 GO). Diese Vorschrift hat u. a. auch zur Folge, dass keiner der Beteiligten die Ergebnisse der Revision dem Gemeinderat bzw. dem Rechnungsprüfungsausschuss etwa über eine entsprechende Gestaltung der Tagesordnung der Sitzungen vorenthalten darf. Das wird auch dadurch gestützt, dass nach Art. 103 Abs. 3 S. 2 GO das Rechnungsprüfungsamt „umfassend als Sachverständiger heranzuziehen" ist. Die Ergebnisse der Revision dürfen nicht beeinträchtigt werden. Natürlich aber kann der erste Bürgermeister und jedes Mitglied des Gemeinderats der Vollversammlung bzw. dem Rechnungsprüfungsausschuss vorschlagen, die Ergebnisse der Prüfung inhaltlich nicht oder nur verändert zu übernehmen. Prüforgan ist schließlich der Gemeinderat bzw. der Rechnungsprüfungsausschuss selbst. Er entscheidet letztlich. Allerdings bleibt auch in diesem Falle das Prüfergebnis als Bericht des gesetzlich vorgesehenen Sachverständigen der Revision bestehen – nur hat der Bericht dann insoweit keine weitere Wirkung gegenüber der geprüften Verwaltung.

Darüber hinaus müssen die Beteiligten vermeiden, die Ergebnisse der Revision zum Gegenstand einer politischen Auseinandersetzung zu machen, die auf Außenwirkung abzielt. Prüfungsergebnisse, die für Zwecke der politischen Auseinandersetzung instrumentalisiert werden, schaden der örtlichen Revision – dem Prüfungsamt ebenso wie dem Rechnungsprüfungsausschuss. Das ist von der Gemeindeordnung nicht gewollt und das kann auch letztlich nicht im wohl verstandenen Interesse der in der Gemeinde Verantwortlichen sein. Der Ausweg aus der oben geschilderten Problematik kann also nur heißen: Es braucht ein Agreement oder ein gemeinsames Verständnis von allen Beteiligten, Ergebnisse der Revision politisch neutral zu sehen. Wenn das in der Gemeinde Konsens ist, hat das jeweilige Rechnungsprüfungsamt ebenso wie der Rechnungsprüfungsausschuss insoweit eine gute Arbeitsgrundlage und kann zum Nutzen der Gemeinde wirken.

Eines der oben geschilderten Probleme lässt sich allerdings damit nicht aus der Welt schaffen, nämlich die Unbequemlichkeit der kritischen Presseberichterstattung. Damit muss die Politik in einer freien Gesellschaft aber ohnehin leben. Nur sollte die „Opposition" in unserem Zusammenhang darauf verzichten, sich die kritische Presse zu Nutze zu machen.

Anregung zu einer wissenschaftlichen Aufbereitung

Dieser Artikel kann angesichts des begrenzten Platzes die vielschichtige Thematik der unterschiedlichen Interessen(träger), denen sich die Revision gegenüber sieht, nur in ihren Grundzügen skizzieren. Das Thema wäre durchaus einmal einer genaueren wissenschaftlichen Untersuchung wert. Dabei wären auch noch andere Interessenträger zu betrachten, deren Erwartungen und Handeln die örtliche Revision tangieren kann. So gibt es etwa auch noch die unterschiedlichen Interessen der zu prüfenden Verwaltung unterhalb der Ebene des ersten Bürgermeisters. Deren Interessen sind erfahrungsgemäß übrigens auch untereinander durchaus nicht immer homogen. Ferner sind noch Interessen einzelner Bürger zu verzeichnen, etwa dann, wenn sie die Revision erst auf bestimmte echte oder vermeintliche Probleme aufmerksam gemacht haben. Sie verbinden damit in der Regel die Erwartung, dass die Revision ihr Anliegen aufgreift und dass sie die geschilderten Mängel bestätigt. Das wiederum kann mit den Interessen einzelner Gemeinderäte oder der Presse in Verbindung stehen. Kurz: Es gibt ein vielfältiges Interessengewebe rund um die örtliche Revision, das sicher mal einer genaueren Betrachtung wert wäre.

Randbemerkung

Nur am Rande sei bei dieser Gelegenheit noch bemerkt: Nicht die Revision ist für eventuelle Mängel in der Verwaltung verantwortlich. Sie deckt die Mängel nur auf. Leider aber es hat in der Geschichte der Menschheit ja eine gewisse Tradition, die schlechte Nachricht nicht dem Verursacher, sondern dem Boten zuzurechnen – heute wenigstens in der Regel nicht mehr mit tödlichem Ausgang …

Letztlich aber sollte doch klar sein: Die örtliche Revision, der Gemeinderat und der erste Bürgermeister verfolgen ein gemeinsames Ziel. Das besteht darin, den Nutzen der jeweiligen Gemeinde zu mehren.

Bürgerbeteiligung in einer Gemeindesatzung verankert

Egon Ankenbrand, Amt für Ländliche Entwicklung Oberbayern, München

Erstmals hat eine Gemeinde in Bayern die Mitwirkung der Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen festgeschrieben. Insbesondere bei der Optimierung der Infrastruktur in der Gemeinde, der Stärkung von Wirtschaft und Landwirtschaft, der Verbesserung der Umweltbedingungen und dem wirtschaftlicherem und nachhaltigerem Handeln.

Die Gemeinde Weyarn im Landkreis Miesbach ist ein Musterbeispiel für aktive Bürgerbeteiligung. Sie ist für ihre intensive und eine im Entscheidungsprozess der Gemeinde professionell verankerte Bürgerbeteiligung weit über die bayerischen Grenzen hinaus bekannt. Mehrfach wurde sie dafür schon ausgezeichnet. So im Jahr 2004 mit einem europäischen Dorferneuerungspreis, 2006 mit einem Sonderpreis des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten für ihre aktive Bürgergesellschaft und 2006 mit dem ÖGUT-Umweltpreis für innovative und nachhaltige Projekte im Bereich Partizipation.

Begonnen hat der Prozess der Bürgerbeteiligung in der Gemeinde Weyarn im Jahr 1993 mit der Aufnahme der Gemeinde in das Bayerische Dorferneuerungsprogramm. Gemäß dem dort praktiziertem Grundsatz von „mitdenken, mitplanen, mitgestalten“ haben sich die in Arbeitskreisen organisierten Bürgerinnen und Bürger intensiv mit ihrer Gemeinde auseinander gesetzt. Nach Bestandsaufnahme und Strukturanalyse wurde ein Leitbild für die Gemeinde entwickelt, an dem sich die spätere Umsetzung der Maßnahmen orientierte. Auch bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen konnten sich die Bürger aktiv einbringen, wozu ihnen fachliche Unterstützung und auch teilweise ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt wurde.

In Weyarn hat der Gemeinderat erkannt, dass die entscheidende Grundlage für die erfolgreiche Dorfentwicklung die aktive Mitwirkung ihrer Bürger ist. Gerade durch aktive Bürgerbeteiligung können die tatsächlichen Probleme und Wünsche der Gemeindebürger angemessen erfasst und behandelt werden. Zugleich stärkt die Beschäftigung mit der eigenen Gemeinde das Bewusstsein der Menschen für den näheren Lebensbereich.

Aufgeben, was Weyarn stark gemacht hat kommt für den 1. Bürgermeister Michael Pelzer nicht in Frage.

Der Gemeinderat hat deshalb in einer Satzung die Rechte der Bürger auf Mitwirkung an gemeindlichen Entscheidungsprozessen geregelt. Die bewährten Instrumente der Dorferneuerung wie ein Steuerungsgremium, eine Koordinationsstelle im Rathaus, Budgets für die Arbeitskreise und eine professionelle Unterstützung für ehrenamtlich Tätige werden beibehalten. Die Bürger erhalten das Recht, auf allen kommunalen Handlungsfeldern aktiv zu werden.

Ziel der Satzung ist es, den Prozess der Bürgerbeteiligung zum Nutzen der Gemeinde Weyarn und ihrer Bürger auch in Zukunft zu ermöglichen. Auf diese Weise will die Gemeinde den Weg zu einer solidarischen Bürgergesellschaft gehen, in der die Eigenverantwortung gestärkt wird, das Gemeinwohl im Vordergrund steht und das Subsidiaritätsprinzip der Bayerischen Verfassung stärker zum Tragen kommt.

Die Satzung enthält die für den Prozess der Bürgerbeteiligung notwendigen Regeln und gibt eine überschaubare Organisationsstruktur vor. Darüber hinaus verpflichtet sich die Gemeinde Weyarn, in regelmäßigen Abständen Leitziele und Leitbilder auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme festzulegen.

Die neue „Bürgerbeteiligungssatzung“ wurde im Gemeinderat von Weyarn einstimmig beschlossen.

Bürgermeister Michael Pelzer und seine Gemeinderäte hoffen, dass mit diesem Vorbild sich Politik immer mehr zu einem tatsächlichen Gemeinwesen entwickelt in dem die gewählten Vertreter und die Gemeindeverwaltung als professionelle Entwicklungsagentur fungieren. Sie geben den Bürgern in dem gemeinsam gesetzten Rahmen die Möglichkeiten und die Plattform, erfolgreich an der Gestaltung ihrer Heimat und des eigenen Wohnumfeldes mitzuwirken.

Nicht ohne meine Bürger

Eine Wegbeschreibung zur Bürgergesellschaft

Michael Pelzer, erster Bürgermeister und Theresia Benda, Koordinationsstelle, Weyarn

Wenn Sie mir 1993 prophezeit hätten, dass im Jahr 2008 der Gemeinderat einer ländlich geprägten oberbayrischen Gemeinde mit 3.500 Einwohnern einstimmig beschließt, den Bürgerinnen und Bürgern auf allen Handlungsfeldern nicht nur Mitsprache- sondern Mitgestaltungsrechte einzuräumen, hätte ich Ihnen das nicht geglaubt. Wenn Sie dazu noch vorausgesehen hätten, dass es dafür Budgets im Gemeindehaushalt gibt und eine Teilzeitstelle und die Übernahme der Kosten für professionelle Begleiter für die Arbeitskreise, hätte ich Sie wahrscheinlich für einen Utopisten gehalten." So habe ich neulich auf eine Frage eines Journalisten geantwortet. Und heute ist alles in einer Satzung festgeschrieben: Einstimmig vom Gemeinderat im Herbst 2008 beschlossen. Eine Bürgerbeteiligungssatzung, die nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit änderbar ist. Und damit hat sich der Weg zur Bürgergesellschaft eindrucksvoll verfestigt. Er ist nochmal stabiler geworden.

Bausteine zum Erfolg

Erster Baustein:
Geduld

Wir haben viele Bausteine gebraucht, um dahin zu kommen,wo wir heute stehen. Grundbaustein und vielleicht das Geheimnis war Geduld, denn der Weg war lang: 15 Jahre.
1993 wurde Weyarn zur Dorferneuerung angeordnet. Erst der Hauptort Weyarn selbst, dann die ganze Gemeinde mit ihren 19 Dörfern. Über die Jahre haben wir erkannt, dass Änderungen von eingeübten Verhaltensweisen ihre Zeit brauchen, dass nicht immer alles rund läuft, dass nur das beständige Weitergehen des eingeschlagenen Weges bei Problemsituationen erfolgreich sein kann.
Die Dorferneuerung, die auf dem Flurbereinigungsgesetz beruht, bedient sich interessanter Beteiligungsinstrumente:

- Die Teilnehmergemeinschaft, in der alle Betroffenen Mitspracherecht haben,
- Den Vorstand der Teilnehmergemeinschaft, der alle sechs Jahre als Koordinierungs- und Steuerungsgremium der Beteiligung auf einer Bürgerversammlung gewählt wird,
- Professionelle Begleitung der thematisch oder projektbezogen gegründeten Arbeitskreise.

Zweiter Baustein:
Mitsprache ernst nehmen

Diese Instrumente entfalten in der Praxis nicht immer die gewünschte Wirkung – wie so viele gut gemeinte Instrumente der Politik überhaupt. In Weyarn haben sie alle – und das ist der zweite Erfolgsbaustein – ernst genommen und nicht nur als notwendiges Übel zur Erreichung von Zuschusstöpfen betrachtet. Früh hat der Gemeinderat erkannt, dass es dumm wäre, auf das Mitmachenwollen, das Hinschauenkönnen, die Kompetenzen und das Wissen der Bürger zu verzichten.
Um dieses Kapital nutzbar zu machen – eine weitere Erkenntnis – galt es, die Bürger zu aktivieren, sich auch außerhalb des eigenen Vorgartens um die Gestaltung des eigenen Umfelds zu kümmern. Das war zu Anfang die zentrale Aufgabe des Bürgermeisters: Menschen ansprechen und Mut machen – und dem Gemeinderat die Angst vor vermeintlichem Machtverlust zu nehmen. Alles begann mit Bürgerwerkstätten. Aus diesen entstanden Arbeitskreise. Erst nur für die Dorferneuerungsprojekte. Nach einer gemeinsamen Bestandsaufnahme und dem Beschluss über ein Leitbild wurde die Methode der Dorferneuerung dann per Beschluss auf alle kommunalen Handlungsfelder ausgedehnt.

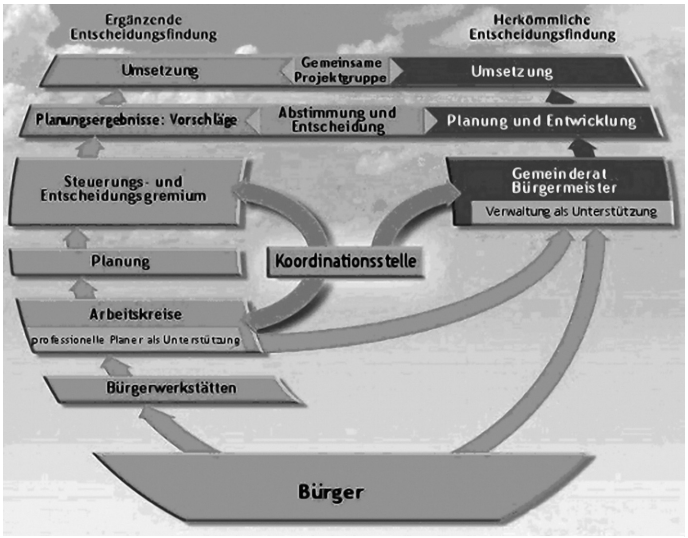
Dritter Baustein:
Regeln sind wichtig

Um ein vernünftiges Miteinander bei der Zusammenarbeit aller am Prozess Beteiligten zu erreichen, war es notwendig, Regeln festzulegen.

- Öffentlichkeit der Sitzungen, damit geschlossene Interessengruppen vermieden werden,
- Wahl eines Sprechers, als Ansprechpartner für die Gemeinde,
- Protokollpflicht, als Informationsmittel für alle anderen,
- Festlegung der Zielsetzung, um Doppelarbeit zu vermeiden.

Vierter Baustein:
Umfassende Information aller

Die umfassende Information aller ist ein wichtiger Baustein zum Erfolg. So wer-



Grafik 1.

„Auszug aus der Bürgerbeteiligungssatzung“

Präambel
Ziel der Satzung ist es, den Prozess der Bürgerbeteiligung zum Nutzen der Gemeinde Weyarn und ihrer Bürger auch in Zukunft zu ermöglichen.
Wir wollen auf diese Weise den Weg zu einer solidarischen Bürgergesellschaft gehen, in der Eigenverantwortung gestärkt wird, das Gemeinwohl im Vordergrund steht und das Subsidiaritätsprinzip der Bayerischen Verfassung gestärkt wird.
Die Gemeinde Weyarn verpflichtet sich, in regelmäßigen Abständen Leitziele und Leitbilder auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme festzulegen.

Aktivierung der Bürger
Die Gemeinde wird projekt- oder themenbezogen auf den kommunalen Handlungsfeldern Bürger/Innen zur aktiven Mitarbeit und Mitentscheidung auffordern. Dies geschieht auch durch die Einladung zu Bürgerwerkstätten (Aktivierungsinstrument). Ziel der Bürgerwerkstätten ist die Bildung von Arbeitskreisen zu speziellen Themen oder Projekten, die Gegenstand kommunalen Handelns sein müssen.

Arbeitskreise
Die Arbeitskreise gründen sich autonom. Die Gründung ist bei der Gemeinde anzuzeigen.

Steuerungsgremium
Das Steuerungsgremium stimmt Projektvorhaben der Arbeitskreise, die Planungsergebnisse und Budgetanforderungen der Arbeitskreise aufeinander und auf die vom Gemeinderat festgelegten Leitziele und Leitbilder ab.
Mindestens einmal jährlich werden Steuerungsgremium und Gemeinderat über die Planungsergebnisse beraten und eine Prioritätenliste festlegen.

Koordinationsstelle
Die Gemeinde wird in ihrer Verwaltung die Koordinierung dieses Beteiligungsprozesses durch umfassende Information der Arbeitskreise, des Steuerungsgremiums und des Gemeinderats über die jeweiligen Planungsstände aller Gremien sicherstellen. Sie sorgt für die termingerechte Erstellung notwendiger Beschlussvorlagen im Steuerungsgremium und Gemeinderat.

Leistungen der Gemeinde
Die Gemeinde wird den Arbeitskreisen die zur Erfüllung ihrer laufenden Aufgaben notwendigen Budgets im Rahmen des genehmigten Haushalts zur Verfügung stellen.
Die Gemeinde wird den Arbeitskreisen angemessene Mittel zur Selbstqualifikation sowie auf Antrag der Arbeitskreise auch professionelle Begleitplaner zur Verfügung stellen. Für diesen Zweck räumt der Gemeinderat dem ersten Bürgermeister ein jeweiliges jährliches Budget ein.
Die Mitarbeiter von Arbeitskreisen und Steuerungsgremium sind in Ausübung ihrer Aufgaben als Beauftragte der Gemeinde versichert.

den alle Protokolle der Arbeitskreise an alle Arbeitskreise und den Gemeinderat verteilt und die Protokolle des Gemeinderats im monatlichen Gemeindeblatt veröffentlicht. Damit ist der frühzeitige Dialog über unterschiedliche Standpunkte gesichert. Denn Nichtwissen erzeugt Misstrauen und Misstrauen führt zum Scheitern. Das frühzeitige Informieren erlaubt auch kontroverse Diskussionen zum frühen Zeitpunkt und erspart damit Frustrationen.

Fünfter Erfolgsbaustein: Budgetrecht der Arbeitskreise

Erstmals beim Schulneubau – und heute in der Satzung verankert – gab der Gemeinderat Arbeitskreisen eigene Budgets, verbunden mit dem Rechtsanspruch auf professionelle Begleitung und Selbstqualifikation. Die eigenverantwortliche Bewirtschaftung der in den gemeindlichen Haushalt aufgenommenen Budgets durch die Arbeitskreise ist ebenso Beschlusslage wie die Budgetberichte de Budgetbeauftragten vor dem Gemeinderat.

Sechster Erfolgsbaustein: die hauptamtliche Koordinationsstelle

Um all das zu gewährleisten, die Ehrenamtlichen zu unterstützen und die Kontinuität des Prozesses zu sichern, hat die Gemeinde Weyarn frühzeitig eine Koordinationsstelle eingerichtet: Ein Bürgeramt, wenn man so will.
Es ist Ansprechpartner, Informationsverteiler, Koordinator, Helfer und vieles mehr. Und es ist direkt dem Bürgermeister zugeordnet. Dabei arbeitet die Koordinationsstelle eng mit dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft und in Zukunft mit dem an dessen Stelle tretenden Steuerungsgremium zusammen, das alle sechs Jahre auf einer Bürgerversammlung gewählt wird. Die Aufgabe dieses Gremiums ist es, die Planung der Arbeitskreise gegenseitig kompatibel zu machen und darauf zu achten, dass sie mit dem Leitbild vereinbar sind.
Die Grafik 1 macht das Ineinandergreifen der Funktionen sichtbar.

Die Satzung ist unter www.weyarn.de (Bürger Aktiv – Bürgerbeteiligung – Mitsprachesatzung) im Internet abrufbar.

Wesentliche Inhalte sind im nebenstehenden Kasten dargestellt.

Politikwandel zur professionellen Entwicklungsagentur

Dieses in sich geschlossene Konzept war nicht von Anfang so geplant. Es hat sich – auch weil der Erfolg messbar war – über Jahre so entwickelt. Entscheidend war, dass jeder zum Engagement bereite Bürger seine Plattform hatte, auf der er nach seinen Fähigkeiten, Interessen, Bedürfnissen und seinem Zeitbudget sein Wissen und seine Gestaltungsbereitschaft einbringen konnte.
Das bedingte einen Politikwandel in Weyarn hin zu der Grundidee einer solidarischen Bürgergesellschaft. Aus einem Bürgermeister und Gemeinderäten, die „alles im Griff“ hatten und eh „wussten, was die Bürger wollten“, wurde eine professionelle Entwicklungsagentur, die sich als Ermöglicher, Moderator und manchmal Motor von zielgerichteten Dialogen versteht.

Was war noch wichtig?

Betrachtung von außen

Es war wichtig, unseren Weg immer wieder von außen evaluieren zu lassen und ihn gegebenenfalls zu korrigieren oder zumindest nachzujustieren. Dass wir dabei auch Preise wie den Europäischen Dorferneuerungspreis, die Aufnahme in das Civitas-Projekt der Bertelsmann Stiftung, den Bayerischen Staatspreis oder den der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik erhalten haben oder dass wir den Freistaat Bayern auf der Expo 2000 in Hannover vertreten durften, hat nicht geschadet.

Einbinden von Kindern und Jugendlichen

Das frühzeitige Einbinden von Kindern und Jugendlichen in diesen Prozess mit einer Vielzahl von Methoden, wie Kindergemeinderatssitzungen, Jungbürgerversammlungen, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Projekten usw. hat dazu geführt, dass unsere jungen Mitbürgerinnen und Mitbürger ihre Beteiligungsmöglichkeiten für selbstverständlich halten. Und das sind sie zwischenzeitlich auch.

Anerkennungskultur

Eine umfassende Anerkennungskultur! Diese muss individuell sein. Sie reicht von Patenschaftsessen über die Ehrung bei Neujahrsempfängen bis auch einmal zu einem Wochenende im Wellnesshotel. Dabei gilt es aber auch, diese Anerkennung in gleichem Maße dem traditionellen Ehrenamt zukommen zu lassen.

Stolpersteine

Natürlich kann das alles auch schief gehen. Vor allem dann besteht die Gefahr, wenn nicht die gewählten Mandatsträger sich ihrer Verantwortung für die Zielerreichung nicht bewusst sind oder wenn Eigeninteressen das Interesse am Erfolg des Wegs zur Bürgergesellschaft überlagern.

- Einer davon ist, dass politische Gruppierungen versuchen, diese Entwicklung für sich zu instrumentalisieren. Dazu braucht´s dann ernsthafte Gespräche mit den Ortsvorsitzenden der politischen Gruppierungen darüber, dass der Gemeinderat nach der Gemeindeordnung „kein Parlament" sondern ein „Exekutivorgan" ist. Er ist sozusagen „Vorstand des Unternehmens Gemeinde".
- Das Denken in Legislaturperioden schadet einem solchen Prozess. Es muss klar sein, dass bei Bürgerbeteiligung immer der Weg das Ziel ist. Dann erkennen die Amtsträger schnell, dass der Weg über die eigene Amtszeit hinausreicht.
- Der Hang mancher Gemeinderäte, alles und jedes entscheiden zu wollen, hemmt den Prozess. Die Rollenverteilung ist unterschiedlich. Die politischen Mandatsträger sind für Visionen und Strategien zuständig, weil sie sich im Wesentlichen auf die Hubschrauberperspektive konzentrieren.
- Wenn die Mitarbeiter der Verwaltung für den Prozess nicht gewonnen werden, kann alles scheitern. Auf sie zu verzichten, ist fahrlässig. Die Verwaltung ist dazu da, Umsetzungsmöglichkeiten zu optimieren und die Arbeitskreise und ihre professionellen Begleiter zu unterstützen. Deshalb gilt es, sie für die Wichtigkeit des Wegs zu gewinnen.
- Wenn Verwaltung oder Politik das Handeln der Arbeitskreise kontrollieren, statt zu begleiten, wenn also Misstrauen herrscht – auch dann kann alles schief gehen. Solange sich die Arbeitskreise an die Regeln und das Leitbild halten, gilt: Es braucht Vertrauen. Es braucht die Fähigkeit, sich auf Neues einzulassen und es zuzulassen.
- Wenn der Bürgermeister meint, sich überall einmischen zu müssen – auch dann droht Gefahr. Das ständige Dabeisein des Bürgermeisters demotiviert. Seine Aufgabe ist es, Mut zu machen und anzuerkennen, aber nicht omnipräsent zu sein.

Lernen von Anderen

Dieser Weg zur Bürgerbeteiligung ist nichts Einmaliges. Alles haben wir woanders gelernt. Viel von der bayerischen Dorferneuerung. Viel von österreichischen Gemeinden, die uns am Anfang des Weges beeindruckt haben. Vieles habe ich lernen können als Vorsitzender der Bundesbewertungskommission.
„Unser Dorf hat Zukunft", weil in Deutschland viele Gemeinden diesen Weg gehen. Vieles ist entstanden eben durch die Aktivierung der Bürger. So sind die Vereine heute die Seele der Gemeinde. Viele Arbeitskreise sind die task force für Zukunftsthemen. Die Verwaltung bekommt ihre Hilfe als Anerkennung von den Bürgern zurück und der Gemeinderat schließlich und der Bürgermeister haben mit ihrer Bodenpolitik, mit der Umstellung des Finanzwesens auf Doppik, mit der Stärkung der Wirtschaftsstruktur, mit der Resäkularisierung des Klosters durch die Neuansiedlung einer Ordensgemeinschaft und mit einem zielorientierten Landmanagement und Bodennutzungskonzept Weichen gestellt – wie das dem Vorstand eines Unternehmens obliegt.

Erfolg steckt an

Die Weyarner sind überzeugt von ihrem Weg. Und sie stecken an. In der Gemeinde hat sich ein Gruppe von Frauen und Männern gebildet, die in vielen Orten und bei vielen Besuchen über Bürgerbeteiligung berichtet und ihre Zuhörer nicht nur dabei auf eine Reise nach Weyarn mitnimmt, sondern sie auch ganz körperlich nach Weyarn einlädt.
Und auch davon haben schon viele Gemeinderäte, Agenda-Gruppen, Fachleute aus Wissenschaft und Wirtschaft und auch Parteien Gebrauch gemacht.
Und wenn dann der Bayerische Landwirtschaftsminister schreibt, dass die Gemeinde Weyarn ein Aushängeschild Bayerns in der Dorferneuerung wurde, dann freut es die Bürger schon, aber eigentlich halten sie das, was sie tun, für ganz normal.
Wenn wir zurückschauen, dann hat sich bei all dem ein Klima entwickelt voller Selbstbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Und wenn wir vorausschauen, sind wir zuversichtlich, weil unsere Bürger das auch sind. Und was kann einem Bürgermeister Besseres passieren.