

## **Interkommunale Zusammenarbeit im Personenstandswesen**

### **Handreichung**

#### **I Ausgangslage**

Für die Aufgabe des Personenstandswesens sind die Gemeinden zuständig (§ 1 AGPStG). Grundsätzlich bildet jede Gemeinde einen Standesamtsbezirk (§ 2 Abs. 1 AGPStG); größere Gemeinden können traditionell bzw. ab einer Größe von mehr als 5.000 Einwohnern jedoch auch mehrere Standesamtsbezirke haben. Es gibt in Baden-Württemberg daher rund 1.300 Standesamtsbezirke in 1.101 Gemeinden.

Diesen dezentralen Zuständigkeiten und Strukturen stehen hohe Ansprüche an das Personenstandswesen gegenüber:

1. Die Tätigkeit des Standesbeamten ist vielfältig und rechtlich anspruchsvoll, weshalb nur nach Ausbildung und Persönlichkeit geeignete Beamte und Angestellte zu Standesbeamten bestellt werden dürfen (§ 2 Abs. 3 PStG, § 1 DVOPStG). Um der komplexen Rechtsmaterie mit vielen Bezügen zum ausländischen und internationalen Recht gerecht zu werden, sind Standesbeamte zudem verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren mindestens einen einwöchigen und fachlich einschlägigen Fortbildungslehrgang zu besuchen (§ 1b DVOPStG).
2. In jedem Standesamtsbezirk sind Urkundspersonen (Standesbeamte) in der erforderlichen Anzahl zu bestellen (§ 2 Abs. 5 AGPStG). Für den Verhinderungsfall sind entsprechend qualifizierte Verhinderungsvertreter zu bestellen, damit die Urkundstätigkeit in jedem Standesamtsbezirk gewährleistet ist (§ 1a DVOPStG).
3. Ab dem Jahr 2014 dürfen die Personenstandregister in den Standesamtsbezirken nur noch elektronisch geführt werden (§ 3 Abs. 2 PStG i.V.m. § 75 PStG). Hierfür sind die entsprechenden technischen und organisatorischen Infrastrukturen zu schaffen.

Die effiziente und kostengünstige Erfüllung dieser Aufgaben macht es für Städte und Gemeinden notwendig und sinnvoll, über neue Formen und Strukturen der Organisation und der interkommunalen Zusammenarbeit im Personenstandswesen nachzudenken. Hierfür sollen die folgenden Beispiele Möglichkeiten und Rahmenbedingungen aufzeigen:

- **Zusammenlegung von Standesamtsbezirken (II),**
- **Personalleihe von Standesbeamten und Verhinderungsvertretern (III)**

## **II Zusammenlegung von Standesamtsbezirken**

### **1. Zusammenlegung innerhalb einer Gemeinde**

Eine Gemeinde mit mehreren Standesamtsbezirken kann diese zu einem einheitlichen Standesamtsbezirk mit einem gemeinsamen Standesamt zusammenlegen. Dies geschieht **durch Beschluss des Gemeinderats** und ist kein Fall der kommunalen Zusammenarbeit oder zwingend Gegenstand vertraglicher Regelungen.

§ 3 AGPStG ist zwar nach dem Wortlaut nicht unmittelbar anwendbar, jedoch sollten vor einer Zusammenlegung vor allem folgende Fragen geklärt sein:

- Wo ist der Dienstsitz des Standesamts(bezirks) und welchen Namen führt das Standesamt? Es darf für den Standesamtsbezirk nur einen einheitlichen Namen geben, d.h. die Anfügung von wechselnden Ortsteilsnamen an den Standesamtsnamen ist nicht zulässig, auch nicht bei Außenstellen im Bezirk.
- Sollen die Beschäftigten der bisherigen Standesämter von der Gemeinde alle für den neuen Standesamtsbezirk bestellt werden? Ihre Fortbildungen und Qualifikationen sind dabei ohne weiteres anzurechnen. In allen Fällen ist jedoch eine Neubesetzung der Standesbeamten für den einheitlichen Bezirk notwendig.
- Sollen die Räume der bisherigen Standesämter künftig als Außenstellen des neuen Bezirks gewidmet werden?
- Sollen frühere Standesbeamte wie z. B. Bezirks- oder Ortsvorsteher (nicht jedoch ehrenamtliche Bürgermeisterstellvertreter, da diese keine Ehrenbeamte auf Zeit sind) künftig zu Eheschließungsstandesbeamten (§ 1 Abs. 4 DVOPStG) bestellt werden? Hier muss die Bestellung zwar für den neuen Standesamtsbezirk insgesamt erfolgen, es kann jedoch vereinbart werden, dass der jeweilige Eheschließungsstandesbeamte nur am Dienstsitz des Standesamts und in seinem jeweiligen

Ortsteil (so dort Räume gewidmet sind), Eheschließungen vornehmen darf, nicht jedoch in anderen Ortsteilen.

## 2. Zusammenlegung bei mehreren Gemeinden

Nach **§ 3 AGPStG** können benachbarte Gemeinden desselben Landkreises einen **einheitlichen Standesamtsbezirk mit einem gemeinsamen Standesamt** bilden. Die betroffenen Gemeinden bestimmen

- den Dienstsitz des Standesamts und
- den Namen des Standesamts

und regeln

- die Bestellung der Standesbeamten sowie
- die Verteilung der Kosten.

Dadurch werden aber nur die Mindestanforderungen festgelegt, die für einen einheitlichen Standesamtsbezirk nach dem Personenstandsrecht erforderlich sind. Durch § 3 AGPStG wird jedoch kein neuer eigenständiger Aufgabenträger geschaffen; hier gilt theoretisch die Aufgabenträgerschaft jeder Gemeinde fort (§ 1 AGPStG).

Die Einigung über die in § 3 AGPStG genannten Sachverhalte ist deshalb **zwingend** durch eine Vereinbarung über die konkrete Aufgabenverantwortung im gemeinsamen Bezirk zu ergänzen. Darauf weist auch die Begründung zu § 3 AGPStG hin, wonach „die Möglichkeit der Übertragung der Aufgabe Personenstandswesen nach dem GKZ oder auf eine Verwaltungsgemeinschaft nach der Gemeindeordnung unberührt bleibt.“ Mit dem Wort „Übertragung“ und dem Verweis auf das GKZ, das nur die Aufgabenerfüllung, nicht jedoch die bloße Erledigung für andere kennt, wird klargestellt, dass im einheitlichen Standesamtsbezirk die Aufgabe des Personenstandswesen auf eine Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft übertragen werden muss und von dieser für die anderen Gemeinden in eigener Zuständigkeit für den gemeinsamen Bezirks erfüllt wird. Auf Verwaltungsgemeinschaften (Gemeindeverwaltungsverbände und vereinbare Verwaltungsgemeinschaften) können zwar auch Aufgaben zur Erledigung im Namen der Mitgliedsgemeinden übertragen werden (§ 61 Abs. 3, 5 und 7 GemO). Beim gemeinsamen Standesamt steht dem allerdings § 3 AGPStG entgegen, so dass auch hier nur eine Übertragung als Erfüllungsaufgabe möglich ist.

Praktisch können benachbarte Gemeinden desselben Landkreises daher einen einheitlichen Standesamtsbezirk mit einem gemeinsamen Standesamt nach § 3 AGPStG wie folgt realisieren:

## 2.1 Durch öffentlich-rechtlich Vereinbarung nach § 25 Abs. 1 GKZ

Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises können einen einheitlichen Standesamtsbezirk mit einem gemeinsamen Standesamt bilden durch **öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 25 Abs. 1 GKZ**.

- Durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung wird die Zuständigkeit der beteiligten Gemeinden verändert, d.h. eine Gemeinde erfüllt die Aufgabe unter dem Namen des neuen Standesamtsbezirks für die anderen Gemeinden.
- Die ö.r. Vereinbarung bedarf nach § 25 Abs. 4 GKZ der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde (Kommunalaufsicht). Zudem besteht eine Informationspflicht gegenüber der Fachaufsichtsbehörde (Standesamtsaufsicht) nach § 3 Abs. 2 AGPStG. Die frühzeitige Einbindung beider Behörden vor einer Beschlussfassung und Unterzeichnung der Vereinbarung ist sinnvoll.
- Zum Dienstsitz des Standesamts(bezirks) wird sinnvoller Weise die erfüllende Gemeinde bestimmt. Als Name des Standesamts(bezirks) kommt ebenfalls deren Name oder ein Sammelbegriff in Frage. Es darf jedoch auch hier für den Standesamtsbezirk nur einen einheitlichen Namen geben, d.h. die Anfügung von wechselnden Ortsteilsnamen an den Standesamtsnamen ist nicht zulässig, auch nicht bei Außenstellen im Bezirk.
- Die Beschäftigten der bisherigen Standesämter werden, so dies erwünscht ist, von der erfüllenden Gemeinde für den neuen Standesamtsbezirk bestellt. Ihre Fortbildungen und Qualifikationen sind dabei ohne weiteres anzurechnen. Alle Standesbeamten des einheitlichen Bezirks sind neu zu bestellen.  
Die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse können in den Gemeinden fortbestehen und ggf. Personalleihe (s. u. III.) vereinbart werden oder die Beschäftigten von der erfüllenden Gemeinde übernommen werden (Dienstherrenwechsel).
- Die Widmung der bisherigen Standesämter als Außenstellen des neuen Bezirks erfolgt durch die erfüllende Gemeinde. Standorte können in der Vereinbarung festgelegt werden.
- Sollen frühere Standesbeamte wie z. B. Bezirks- oder Ortsvorsteher (nicht jedoch ehrenamtliche Bürgermeisterstellvertreter, da diese keine Ehrenbeamte auf Zeit sind) künftig zu Eheschließungsstandesbeamten (§ 1 Abs. 4 DVOPStG) bestellt werden, dann sollte dies ebenfalls im Grundsatz so vereinbart werden. Die konkrete

Bestellung erfolgt dann jeweils durch die erfüllende Gemeinde. Die Bestellung des Eheschließungsstandesbeamten muss zwar für den neuen Standesamtsbezirk als Ganzes erfolgen; es kann jedoch in der Vereinbarung zwischen den beteiligten Gemeinden festgelegt werden, dass der jeweilige Eheschließungsstandesbeamte nur am Dienstsitz des Standesamts und in seinem jeweiligen Ortsteil (so dort Räume gewidmet sind), Eheschließungen vornehmen darf, nicht jedoch in anderen Ortsteilen.

- Es ist eine Regelung zur Kostenerstattung für die erfüllende Gemeinde zu treffen. Dies kann sinnvoller Weise durch eine Umlagefinanzierung bei den beteiligten Gemeinden geschehen.

Eine **Mustervereinbarung für die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 3 AGPStG i.V.m. § 25 Abs. 1 GKZ** liegt diesem Vermerk bei.

## 2.2 Durch Übertragung auf eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 59 ff GemO

Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises können einen einheitlichen Standesamtsbezirk mit einem gemeinsamen Standesamt bilden durch **Übertragung der Aufgabe auf eine vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft oder einen Gemeindeverwaltungsverband (§ 59 GemO)**.

- Regelmäßig kann hierfür eine bereits bestehende Verwaltungsgemeinschaft genutzt und deren Zuständigkeit erweitert werden. D.h. bei der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft können einzelne oder alle Mitgliedsgemeinden die Aufgabe des Personenstandswesens im Wege der (ergänzenden) Vereinbarung auf die erfüllende Gemeinde übertragen (§ 61 Abs. 5 und 7 GemO).  
Beim Gemeindeverwaltungsverband können einzelne oder alle Mitgliedsgemeinden die Aufgabe des Personenstandswesens im Wege der Satzungsänderung auf den Verband übertragen (§ 61 Abs. 5 GemO), und zwar ausschließlich zur **Aufgabenerfüllung** (§ 3 AGPStG).  
Die je nach Vorgehen unterschiedlichen Formerfordernisse der GemO und des GKZ sind hierbei zu beachten und ggf. vorab mit der Rechtsaufsicht abzuklären.
- Diese Vereinbarung bzw. Satzungsänderung bedarf nach § 60 Abs. 1 GemO i.V.m. § 21 Abs. 1 und § 7 GKZ bzw. § 25 Abs. 4 GKZ der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde (Kommunalaufsicht). Zudem besteht eine Informationspflicht gegenüber der Fachaufsichtsbehörde (Standesamtsaufsicht) nach § 3 Abs. 2

AGPStG. Die frühzeitige Einbindung beider Behörden vor einer Beschlussfassung und Unterzeichnung der Vereinbarung ist sinnvoll.

- Die unter 2.1 genannten, weiteren Einzelhinweise gelten hier entsprechend.

Gleichgültig, wie § 3 AGPStG in der Praxis umgesetzt wird, der einheitliche Standesamtsbezirk wird regelmäßig die effizienteste und damit kostengünstigste Form der Zusammenarbeit sein.

### **III Personalleihe von Standesbeamten und Verhinderungsvertretern**

Wird ein einheitlicher Standesamtsbezirk nicht angestrebt, gibt es für Gemeinden die Möglichkeit, auch außerhalb des Regelungsbereichs von § 3 AGPStG bei den Aufgaben des Standesamtswesens zusammenzuarbeiten. Hierbei bleiben die Standesamtsbezirke der beteiligten Gemeinden sowie deren Dienstsitze (Standesämter) und Zuständigkeiten unverändert.

#### **1 Personalleihe als dienstrechtliche Grundstruktur**

- Eine Form der Personalleihe im Sinne der Gemeindeordnung liegt vor, wenn der Gemeindefachbeamte oder sonstige Bedienstete einer Verwaltungsgemeinschaft an eine der Mitgliedsgemeinden zur Dienstleistung überlassen wird (§ 61 Abs. 2 GemO). Das Dienstverhältnis mit dem Dienstherrn (Verwaltungsgemeinschaft) besteht fort; die sachliche und fachliche Weisungsbefugnis geht auf die Gemeinde über. Für die Personalüberlassung ist von der Gemeinde regelmäßig ein Kostenausgleich zu zahlen.
- Die Personalleihe ist auch so möglich, dass eine Gemeinde A einer anderen Gemeinde B ihren Beschäftigten zur Dienstleistung überlässt, soweit hier das Dienst- bzw. Tarifrecht im konkreten Einzelfall nicht entgegen stehen. Hierzu macht die BWGZ 20/2005 entsprechende Ausführungen.

Geregelt wird die Personalleihe in beiden Fällen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag nach § 54 LVwVfG.

#### **2 Personalleihe bei Standesbeamten**

Übertragen auf den Bereich des Personenstandswesens bedeutet dies, dass ein nach § 1 DVOPStG als Standesbeamter geeigneter Beschäftigter der Verwaltungsgemeinschaft/ der Gemeinde A ganz oder teilweise der Gemeinde B zur **Erledigung** ihrer Standesamtsaufgaben überlassen wird. Die Gemeinde B bestellt ihn dann zum Standesbeamten in ihrem Standesamtsbezirk B. Durch diese einseitige Fallgestaltung sind dauerhaft keine größeren Einsparungen zu erzielen. Sie eignet sich daher allenfalls, um vorübergehende Personalengpässe zu überbrücken.

Bestellen die Gemeinden A und B den Beschäftigten jeweils in ihrem Standesamtsbezirk zum Standesbeamten, dann halbieren sich zumindest Fortbildungsaufwand und -kosten und die Gemeinde B muss nicht selbst einen höher qualifizierten Fachmann (§ 1 DVOPStG) beschäftigen.

### 3 Personalleihe bei Verhinderungsvertretern

Der Standesbeamte der Gemeinde A kann zum Verhinderungsvertreter in der Gemeinde B bestellt werden, wenn z. B. dort kein zweiter, entsprechend qualifizierter Beschäftigter nach § 1a DVOPStG vorhanden ist. Auch die wechselseitige Bestellung der Standesbeamten in den Gemeinden A und B zu Verhinderungsvertretern in der jeweils anderen Gemeinde ist möglich. Wichtig ist auch hier, dass die Bestellung nur durch jede Gemeinde in ihrem Standesamtsbezirk möglich ist.

### 4 Eheschließungsstandesbeamte

Für eine Personalleihe im Hinblick auf die Tätigkeit des Eheschließungsstandesbeamten (§ 1 Abs. 4 DVOPStG) wird es keinen praktischen Bedarf geben. Dies wäre zumindest für den in den Ziffern 1 und 2 genannten Personenkreis nach Sinn und Zweck der Regelung auch nicht zulässig.

### 5 Für alle Fälle der Personalleihe gilt:

- Vereinbarungen zur Personalleihe sind grundsätzlich nicht genehmigungspflichtig.
- In allen Fällen der Personalleihe sollten eindeutige Regelungen zu Dienstherreneigenschaft, Weisungsrechten und Kostentragung getroffen werden.

- Personalleihe darf nicht dazu führen, dass die nach § 2 Abs. 5 AGPStG erforderliche Zahl von Urkundsbeamten (Standesbeamten) im Standesamtsbezirk unterschritten wird. Sie kann jedoch dazu dienen, dass deren Qualifikation und Know-how von mehreren Gemeinden genutzt werden kann.
- Die Aufgabe ist durch den „geliehenen“ Standesbeamten/ Verhinderungsvertreter immer am Dienstsitz des zuständigen Standesamts zu erledigen. Dort sind auch die Personenstandsregister zu führen, d.h. es bleibt in den Gemeinden A und B bei zwei getrennten Registern. Lediglich sog. back-office-Tätigkeiten können anderweitig erledigt werden.

gez.

Petra Clauss