

Bestellungsvoraussetzungen von Standesbeamtinnen und –beamten

Diskussionspapier

I. Ausgangslage / Zum Verfahren

Nach Überprüfung der Praxis bei den unteren Fachaufsichtsbehörden zur Zulassung von Ausnahmen von den Erfordernissen des § 1 Abs. 2 PStVO LSA sah sich die obere Fachaufsichtsbehörde veranlasst, im Interesse einer einheitlichen Anwendung der insoweit einschlägigen Bestimmungen auf die bestehende Rechtslage hinzuweisen (Rundverfügung des Landesverwaltungsamtes vom 26. Juli 2023). Zuvor war die Thematik 6. Juli 2023 gemeinsam mit LVwA und SGSA intensiv erörtert worden. Die unteren Fachaufsichtsbehörden wurden zugleich fachaufsichtlich angewiesen, Ausnahmegenehmigungen nach § 1 Abs. 3 PStVO LSA künftig nur noch befristet zu erteilen.

Die Aufgaben und Bestellungsvoraussetzungen von Standesbeamten waren in der Folge Gegenstand der 17. Kommunalpolitischen Gesprächsrunde am 30. November 2023 (TOP 2). Frau Ministerin Dr. Zieschang hatte dort zugesagt, die Thematik gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden intensiver zu erörtern. Am 25. Januar 2024 fand daraufhin eine erste Besprechung mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Arbeitsebene statt. Von Seiten des MI wurde, wie bereits in der Beratung am 6. Juli 2023 dargestellt, dass die Rundverfügung des LVwA vom 26. Juli 2023 lediglich auf die geltende Rechtslage hinweist und dass von der Weisung, Ausnahmegenehmigungen nach § 1 Abs. 3 PStVO LSA künftig nur noch befristet zu erteilen, Bestandsfälle nicht erfasst sind und sich die in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage einer möglichen Rücknahme unbefristet erteilter Ausnahmegenehmigungen nicht stellt. Von Seiten des SGSA wurde darauf hingewiesen, dass insbesondere aus personalwirtschaftlichen Erwägungen heraus (Stichwort Personalgewinnung) eine Herabsetzung der Anforderung „Erwerb der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes, Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt“ geboten ist, da die Neigung des Bestandspersonals zur Teilnahme an qualifizierenden B II-Lehrgängen nicht stark ausgeprägt sei. Der LKT gab zu bedenken, ob es mit Blick auf kleinere Kommunen nicht ausreichend wäre, wenn – wie in § 75 Abs. 2 Nr. 2 KVG LSA verpflichtend für die gesamte Gemeindeverwaltung vorgegeben – lediglich ein Standesbeamter mit der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, oder mindestens ein Bediensteter mit vergleichbarer Befähigung zur Wahrnehmung der Aufgaben eines Standesbeamten im Standesamt zur Verfügung stünde. MI wies auf eine entsprechende gesetzliche Regelung in Schleswig-Holstein hin.

II. Standesamtliche Tätigkeit

Zum Standesbeamten dürfen nur nach Ausbildung und Persönlichkeit geeignete Beamtinnen und Beamte sowie Angestellte bestellt werden (§ 2 Abs. 3 PStG). Neben allgemeinen Verwaltungs- und Rechtskenntnissen müssen Standesbeamtinnen und Standesbeamte insbesondere über vertiefte Kenntnisse im Personenstands-, Ehe-, Kindschafts-, Familien-, Namens- und Staatsangehörigkeitsrecht sowie im nationalen und internationalen Privatrecht verfügen, um in der täglichen standesamtlichen Praxis rechtsverbindliche Auskünfte erteilen und beweiskräftige Personenstandsbeurkundungen vornehmen zu können. Erforderliche Grundvoraussetzung für einen rechtssicheren Umgang mit diesen Rechtsmaterien ist in der Regel der Erwerb der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes, Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt (früher: Befähigung für die Laufbahn des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes) oder der Erwerb einer vergleichbaren Befähigung als Tarifbeschäftigte oder Tarifbeschäftigter (B II-Lehrgang). Der Nachweis der speziellen fachlichen Eignung zum Standesbeamten gilt in der Regel als erbracht, wenn die Betroffenen mit Erfolg an einem geeigneten Einführungslehrgang für Standesbeamte teilgenommen haben und mindestens drei Monate als Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterin in einem Standesamt tätig gewesen sind. Entsprechende Einführungslehrgänge werden z. B. von der Akademie für Personenstandswesen angeboten. Die Akademie für Personenstandswesen ist eine privatrechtliche Aus- und Fortbildungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Standesbeamten und Standesbeamtinnen e. V., dem als Dachverband alle Landesfachverbände der Standesbeamten angehören.

Welche rechtlichen Auswirkungen die Tätigkeit der Standesbeamtin oder des Standesbeamten hat, soll nachstehend am Beispiel der „Ermittlung des Familienstandes“ exemplarisch dargestellt werden. Anhand dieses Beispiels ergibt sich der Tätigkeitsumfang von Standesbeamtinnen und Standesbeamten, die Prüftiefe und die umfassenden Auswirkungen auf weitere Rechtsgebiete. Zum anderen lässt es die Begründetheit der an die fachlichen Anforderungen geknüpften regelmäßigen Bestellungs Voraussetzungen erkennen.

Der Familienstand gehört neben dem Namen, dem Geburtsort und -datum oder der Anzahl der Kinder zu den Personenstandsdaten einer Person. Mit dem Familienstand wird die Rechtsstellung eines Menschen in der Familie bezeichnet, durch die Wörter „ledig“, „verheiratet“, „verwitwet“, „geschieden“, „Ehe aufgehoben“, „eingetragene Lebenspartnerschaft“, „durch Tod aufgelöste Lebenspartnerschaft“, „aufgehobene Lebenspartnerschaft“, „durch Todeserklärung aufgelöste Lebenspartnerschaft“, „verheiratet - Ehegatte für tot erklärt“, „verheiratet - Todeszeit des Ehegatten gerichtlich festgestellt“, „Ehe für nichtig erklärt“ und „nicht bekannt“.

Anlässe, bei denen der Familienstand zu prüfen ist, sind:

- Beurkundung der Geburt: Der Familienstand der Mutter ist maßgebliches Kriterium für die Feststellung der Vaterschaft (§§ 1592, 1593, 1594, 1599 BGB, Art. 19 EGBGB).
- Beurkundung der Eheschließung: Der Standesbeamte hat eine Doppelhehe zu verhindern (§ 1306 BGB; § 12 Abs. 2 Nr. 4 PStG); dies gilt auch bei der Ausstellung eines Ehefähigkeitszeugnisses (§ 39 PStG).
- Beurkundung eines Sterbefalles: Im Sterberegister ist der Familienstand der verstorbenen Person einzutragen (§31 Abs. 1 Nr. 3 PStG).
- Nachbeurkundung von Personenstandsfällen im Ausland (§§ 34 bis 36 PStG und alle oben genannten, die auch für die Beurkundung eines im Inland erfolgten Personenstandsfalls gelten).
- Namensklärungen zum Ehenamen: Das Bestehen der Ehe oder Lebenspartnerschaft ist eine Voraussetzung, um eine Erklärung zum gemeinsamen Familiennamen entgegen nehmen zu können (Art. 11 und 13 EGBGB, Art. 17b EGBGB, § 1355 Abs. 4 BGB, Art. 47 Abs. 1, 48 Abs. 1 EGBGB, § 94 Abs. 1 BVFG, Art. 10 Abs. 1 und 2 EGBGB).
- Einseitige Familiennamensklärungen zur Änderung eines Ehenamens oder Lebenspartnerschaftsnamens und Namensänderungen kraft Gesetzes nach ausländischem Recht: Die Auflösung der Ehe oder Lebenspartnerschaft ist Voraussetzung für eine einseitige Änderung eines gemeinsamen Familiennamens (Art. 10 EGBGB, § 1355 Abs. 5 BGB, Nummer 41.2 PStG-VwV).
- Fortführung des Eheregisters und Lebenspartnerschaftsregisters durch Folgebeurkundung über die Auflösung der Ehe oder Lebenspartnerschaft (§ 16 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 PStG).
- Fortführung des Geburtenregisters durch Eintragung eines Hinweises über die Eheschließung oder Lebenspartnerschaft des Kindes (§ 27 Abs. 3 PStG).
- Namensklärungen zum Kindesnamen: Die Prüfung, wer Inhaber der elterlichen Sorge ist, setzt die Prüfung voraus, aufgrund welchen rechtlichen Tatbestands ein Elternteil oder beide Elternteile Inhaber der elterlichen Sorge sind, z. B. elterliche Ehe (Art. 10 Abs. 1 und 3 EGBGB, Art. 21 EGBGB, §§ 1616 ff. BGB, § 1626a ff. BGB, KSÜ).
- Prüfung der Benutzungsrechte der Personenstandsregister und Sammelakten (§ 62 ff. PStG).
- Beachtung von Befangenheitsregeln (§ 20 VwVfG) im Rahmen der Vornahme von Beurkundungen oder bei der Einsetzung eines Dolmetschers.

Den Familienstand einer Person festzustellen, gestaltet sich in vielen Fällen sehr schwierig. Gründe hierfür sind u.a. unterschiedliche Registrierungssysteme der Staaten, keine bzw. nur

sehr wenige internationale Vereinbarungen über Mitteilungspflichten, falsche Angaben der Beteiligten, unterschiedliche Rechtsinstitute von „Lebensgemeinschaften“ in den Staaten (gleichgeschlechtliche Ehe, verschiedengeschlechtliche Ehe, gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft, verschiedengeschlechtliche Lebenspartnerschaft usw.), unterschiedliche Rechtsfolgen bei nicht ordnungsgemäß geschlossenen Ehen in den Staaten (Nichtehe, nichtige Ehe, aufhebbarer Ehe), unterschiedliche Rechtsfolgen bei Todeserklärung in den Staaten (Ehe aufgelöst oder Ehe besteht faktisch noch), unterschiedliche Eheschließungsformen in den Staaten (Konsens, Vertrag, traditionelle Eheschließung, religiöse Eheschließung, Kinderehe, im islamischen Zentrum geschlossene Ehe usw.).

Die Ermittlung und Eintragung des Familienstandes erfolgt insbesondere auf folgenden Rechtsgebieten:

- Steuerrecht,
- Erbrecht,
- Rentenrecht (Witwenrente/Waisenrente),
- Unterhaltsverpflichtung
- Aufenthaltsrecht,
- Einbürgerungsrecht,
- Namensrecht (Namenserteilung, Namensbestimmungen, Namensänderungen, Hemmen einer Namensänderung)
- Adoptionsrecht,
- Sorgerecht für Kinder,
- Verwaltungsverfahrens- und Prozessrecht (Auskunftsrecht, Befangenheitsregelungen, Zeugnisverweigerungsrecht),
- Abstammungsrecht, Hemmen des Wirksamwerdens einer Anerkennung der Vaterschaft (§ 1594 Abs. 2 BGB),
- Ehwirkungen (Art. 14 EGBGB),
- Güterstand,
- Sozialversicherungsrecht,
- Krankenversicherungsrecht,
- Vorsorge- und Betreuungsrecht,
- Versorgungsausgleich,
- Kreditrecht,
- Eheschließungsrecht.

III. Gesetzliche Bestellungs Voraussetzungen

Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 PStVO LSA ist in der Regel zum Standesbeamten oder zur Standesbeamtin ein Beamter oder eine Beamtin zu bestellen, der oder die

1. die Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes, Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, erworben hat (Anlage 1 Abschn. II Nr. 3.2.1 der Laufbahnverordnung vom 27. Januar 2010, GVBl. LSA S. 12, in der jeweils geltenden Fassung),
2. an einem Einführungslehrgang für Standesbeamte mit Erfolg teilgenommen hat und
3. als Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterin bei einem Standesamt mindestens drei Monate tätig gewesen ist.

Satz 2 der Vorschrift bestimmt, dass zum Standesbeamten oder zur Standesbeamtin auch ein Beschäftigter oder eine Beschäftigte bestellt werden kann, der oder die eine vergleichbare Befähigung erworben hat (§ 1 Abs. 2 Satz 2 PStVO LSA).

Nach § 1 Abs. 3 PStVO LSA können die untere Fachaufsichtsbehörde, bei den kreisfreien Städten die obere Fachaufsichtsbehörde, im Einzelfall Ausnahmen von den Erfordernissen nach § 1 Abs. 2 PStVO LSA zulassen. Die gesetzlich eröffnete Möglichkeit, im Einzelfall Ausnahmen von den geforderten Bestellungs Voraussetzungen zuzulassen, bezieht sich auf alle in § 1 Abs. 2 PStVO LSA genannten Voraussetzungen, also mithin sowohl auf die Erfordernisse nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 PStVO LSA als auch auf das Erfordernis nach § 1 Abs. 2 Satz 2 PStVO LSA.

IV. Rechtsentwicklung (Bestellungs Voraussetzungen)

Bereits nach § 1 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes vom 27. Juli 1992 (GVBl. LSA S. 638) konnte in der Regel nur ein Beamter oder eine Beamtin zum Standesbeamten oder zur Standesbeamtin bestellt werden, der oder die

1. die Befähigung für die Laufbahn des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes erworben hat,
2. *(wie oben)*
3. *(wie oben)*.

Satz 2 der Vorschrift sah vor, dass auch ein Angestellter oder eine Angestellte bestellt werden konnte, der oder die die vergleichbare Befähigung erworben hat oder mindestens seit sechs Monaten in die Vergütungsgruppe V b BAT-Ost – oder höher – eingruppiert ist.

Die Regelungen zur Bestellung zum Standesbeamten oder zur Standesbeamtin blieben bis zum Außerkrafttreten der o. g. Verordnung unberührt und wurden mit der Verordnung über das Personenstandswesen des Landes Sachsen-Anhalt vom 11. August 2008 (GVBl. LSA S. 294) über den 1. Januar 2009 hinaus inhaltlich fortgeschrieben. Entsprechender Änderungsbedarf war im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zum Erlass der Verordnung nicht vorgetragen worden.

V. Zulassung von Ausnahmen nach VwV-LSA-PStG

Auf der Grundlage des § 1 Abs. 3 PStVO LSA ist in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Landes Sachsen-Anhalt zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (VwV-LSA-PStG) bestimmt, dass im begründeten Einzelfall auch erfahrene Beamte der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, oder vergleichbare Bedienstete zu Standesbeamten bestellt werden können (vgl. Nummer 14.1.4 Satz 2 VwV-LSA-PStG).

Ein Einzelfall im Sinne des § 1 Abs. 3 PStVO LSA, der ein Abweichen von den Erfordernissen nach Absatz 2 der Vorschrift zulässt, kann auch vorliegen, wenn aus nicht vorhersehbaren Gründen (z.B. längere Erkrankung oder ungeplantes Ausscheiden aus dem Dienst) ein personeller Engpass im Standesamt eintritt, der im Interesse an der Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Verwaltung (Standesamt) eine sofortige Neubestellung erforderlich macht. Erfüllt in einem solchen Fall die ausgewählte Person noch nicht die Voraussetzungen nach § 1 Abs. 2 PStVO LSA, ist jedoch aufgrund ihrer Vor- und Ausbildung in der Lage, nach kurzfristiger Einarbeitung die Aufgaben eines Standesbeamten wahrzunehmen, hat sie den Einführungslehrgang an einer Schulungseinrichtung für Personenstandswesen, z.B. Akademie für Personenstandswesen, nachzuholen (vgl. Nummer 14.1.4 Satz 5 und 6 VwV-LSA-PStG). Voraussetzung für eine Ausnahme in einem solchen Fall ist, dass die ausgewählte Person aufgrund ihrer Vor- und Ausbildung in der Lage ist, nach kurzfristiger Einarbeitung die Aufgaben eines Standesbeamten wahrzunehmen. Insoweit ist in der Regel von einer Person auszugehen, die die Voraussetzung des § 1 Abs. 2 Nr. 1 PStVO LSA erfüllt.

Befristung der Ausnahmegenehmigung

Die Erteilung einer Ausnahme nach § 1 Abs. 3 PStVO LSA durch die zuständige Fachaufsichtsbehörde stellt gegenüber der Gemeinde als Aufgabenträgerin einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG dar, der nach § 35 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG mit einer Befristung erlassen werden kann. Die seit Sommer letzten Jahres geltende künftige Befristung der Ausnahmegenehmigungen soll einerseits sicherstellen, dass die im zugrundeliegenden Einzelfall im Zeitpunkt der Bestellung zum Standesbeamten oder zur Standesbeamtin noch nicht vorliegenden Erfordernisse nach § 1 Abs. 2 innerhalb der bestimmten Frist nachgeholt werden; anderenfalls

erlischt die Ausnahmegenehmigung und die Bestellung ist zu widerrufen. Die Erteilung unbefristeter Ausnahmegenehmigungen bewirkte ein dauerhaftes Unterlaufen der gesetzlichen Anforderungen.

VI. Ländervergleich

Die überwiegende Mehrheit der Bundesländer (13 von 16 Bundesländer) setzten für die Bestellung zum Standesbeamten und zur Standesbeamtin in der Regel eine der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes, Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, vergleichbare beamtenrechtliche Befähigung oder eine vergleichbare Befähigung als Beschäftigter oder Beschäftigte voraus. Lediglich das Land Baden-Württemberg (Laufbahnbefähigung mittlerer Verwaltungsdienst oder Verwaltungsfachangestellter), die Hansestadt Bremen (keine Laufbahnbefähigung, in der Regel mindestens 6-monatige praktische Tätigkeit in einem Standesamt) und das Land Nordrhein-Westfalen („hinreichende Erfahrung mit der standesamtlichen Tätigkeit“) haben keine besonderen Befähigungen vorgegeben.

Bestellungsvoraussetzungen (Beispiel Schleswig-Holstein)

Nach § 4 Abs. 1 der Landesverordnung zur Durchführung des Personenstandsgesetzes (im Folgenden: Verordnung) darf zur Standesbeamtin oder zum Standesbeamten nur bestellt werden, wer

1. die Laufbahnbefähigung in der Fachrichtung Allgemeine Dienste für die Laufbahngruppe 1 im zweiten Einstiegsamt oder in der Laufbahngruppe 2 im ersten Einstiegsamt besitzt oder ein vergleichbarer Tarifbeschäftigter ist und
2. nach Teilnahme an einem Einführungslehrgang für Standesbeamtinnen und Standesbeamte die Abschlussprüfung mit Erfolg bestanden hat.

Nach Absatz 2 der Vorschrift muss mindestens eine der Standesbeamtinnen oder einer der Standesbeamten eines Standesamtsbezirks die Laufbahnbefähigung in der Fachrichtung Allgemeine Dienste für die Laufbahngruppe 2 im ersten Einstiegsamt oder eine vergleichbare Befähigung für Tarifbeschäftigte besitzen. Von den Voraussetzungen nach den Absätzen 1 und 2 kann die untere Fachaufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen (§ 4 Abs. 3 Verordnung).

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 Verordnung darf zwar auch zur Standesbeamtin oder zum Standesbeamten bestellt werden, wer lediglich die Laufbahnbefähigung in der Fachrichtung Allgemeine Dienste für die Laufbahngruppe 1 im zweiten Einstiegsamt besitzt, jedoch nur dann, wenn mindestens eine oder einer der im Standesamtsbezirk verwendeten Standesbeamtinnen oder Standesbeamten zwingend die Laufbahnbefähigung in der Fachrichtung Allgemeine Dienste

für die Laufbahngruppe 2 im ersten Einstiegsamt oder eine vergleichbare Befähigung für Tarifbeschäftigte besitzt (§ 4 Abs. 2 Verordnung). Diese Option ist damit formal enger gefasst als die durch Nummer 14.1.4 Satz 2 VwV-LSA-PStG eröffnete Möglichkeit. Erst die in § 4 Abs. 3 Verordnung enthaltene „Öffnungsklausel“, die auch Ausnahmen von dem Erfordernis des Vorhandenseins einer vergleichsweise höheren Laufbahnbefähigung zulässt, führt zum gleichen rechtlichen Ergebnis.

VII. Auffassung des Landesfachverbandes der Standesbeamten Sachsen-Anhalt e.V.

Im turnusmäßigen Jahresgespräch 2024 am 28. Februar 2024 mit dem Landesfachverband der Standesbeamten Sachsen-Anhalt e.V. (im Folgenden Landesfachverband) haben sich die Vorsitzende und alle weiteren Mitglieder des Vorstandes, Letztere kommen aus der standesamtlichen Praxis und nehmen Aufgaben eines Standesbeamten oder einer Standesbeamtin wahr, für die uneingeschränkte Beibehaltung der gesetzlichen Regelungen zu den Bestellungsvoraussetzungen zum Standesbeamten oder zur Standesbeamtin ausgesprochen und bekundet, dass die in der VwV-LSA-PStG enthaltenen Möglichkeiten zur Erteilung von Ausnahmen hinsichtlich der Erfordernisse nach § 1 Abs. 2 PStVO LSA hinreichend sind. Nicht zuletzt mit Blick auf die derzeit noch auf Bundesebene im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren befindliche Änderung des Ehenamens- und Geburtsnamensrechts sowie die vom Bundesministerium der Justiz avisierten Eckpunkte zur Reform des Abstammungs- und Kindschaftsrechts, die in der laufenden Legislaturperiode noch gesetzlich umgesetzt werden sollen, hat der Landesfachverband explizit für die Beibehaltung der in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PStVO LSA normierten Qualifikationsanforderung votiert.

Unmittelbar auf einen unter der Überschrift „30 Jahre altes Gesetz strapaziert Haushalte der Kommunen“ veröffentlichten Presseartikel vom 16. November 2023 wies der Landesfachverband bereits mit Schreiben vom 16. November 2023 darauf hin, dass insbesondere mit der Voraussetzung des Erwerbs der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes, Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, sicher- und klargestellt wird, welche Wertigkeit die standesamtlichen Aufgaben und Tätigkeiten haben. Unabhängig von den gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausübung der standesamtlichen Tätigkeiten erging seitens des Landesfachverbandes zugleich der Hinweis, dass auch die teilweise niedrige Eingruppierung in den Gemeinden oft zu einer schnellen Beendigung der standesamtlichen Tätigkeit führt, da sich entsprechende Fachkräfte auf höherwertige Stellen bewerben.