

*Ministerialrat Dr. Heribert Schmitz, Köln/Bonn*

Vortrag Frankfurt, 23. Januar 1999: Symposion „Person und Status in Europa“ (mit Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Henrich, Prof. Dr. Reinhard Hepting, Prof. Dr. Dr. h.c. Fritz Sturm, Ltg.: Prof. Dr. Spiros Simitis) - überarbeitete Fassung veröffentlicht in StAZ 1999, 138 -

## **Das Personenstandsrecht im europäischen Vergleich**

75 Jahre Verlag für Standesamtswesen, ein  $\frac{3}{4}$  Jahrhundert, das durch mehrfache gravierende Änderungen des politischen und rechtlichen Systems gekennzeichnet ist. Der Verlag wurde 1924 in der Weimarer Republik gegründet, 1933 im sog. Dritten Reich fortgeführt, 1946 in der Besatzungszeit wieder aufgebaut, ab 1949 in der Bundesrepublik Deutschland zu dem prosperierenden Unternehmen gemacht, dessen Jubiläum wir nun feiern. Wenn Sie die Folge der genannten Jahreszahlen in den Blick nehmen, stellen Sie fest, daß die letzte Periode mit großem Abstand die beständigste ist. Dies wiederum lenkt den Blick weiter nach vorn zu der Frage: Zeichnen sich nicht nach 50 Jahren Bundesrepublik große Veränderungen ab?

### **I. Topos Europa**

In diesem Jahr zieht die Bundesregierung um von Bonn nach Berlin – nebenbei: der Verlag hat stets seinen Sitz in Berlin behalten –; doch dieser Umzug der Bundesregierung wird kaum das Etikett des Wechsels von einer Bonner zur Berliner Republik rechtfertigen. Die wesentlichen Veränderungen haben einen anderen Topos: Europa. Seit Beginn dieses Jahres, dieses Monats stoßen wir alle im täglichen Leben allenthalben auf das Symbol für diesen Prozeß: den Euro – €–. Auch außerhalb des Bankwesens wird er nicht mehr lange ein Symbol bleiben. Bald wird der Verlag seine Produkte in Euro auszeichnen – und seine Autoren in dieser Währung honorieren. Der Euro macht uns deutlich: Die Staatsgrenzen überschreiten nicht nur Urlauber und Außenpolitiker; unser Gemeinwesen hat sich erweitert, seine Organisation, seine Rechtsetzung finden jetzt im europäischen Kontext statt.

## II. Integrationsfordernde Rechtsprechung des EuGH

Diese Entwicklung hat schon in Vor-Euro-Zeiten begonnen. Insbesondere die Rechtsprechung des EuGH hat im vergangenen Jahrzehnt dem Gemeinschaftsrecht der EU eine Stellung gegenüber dem nationalen Recht verschafft, die als vorrangig bezeichnet werden kann. Im EU-Recht stellt der EuGH auf der Grundlage vergleichender Betrachtung der nationalen Rechtsordnungen allgemeine Rechtsgrundsätze fest, die die Mitgliedstaaten zu beachten haben, wobei sich der deutsche Rechtsstandard nicht immer durchsetzt.<sup>1</sup> Die Rechtsprechung des EuGH zu gemeinschaftsrechtswidrig gewährten Subventionen geht so weit, daß Vertrauensschutz entgegen § 48 Abs. 2 und 4 VwVfG nicht gewährt wird, wenn dadurch die von der Gemeinschaftsrechtsordnung vorgesehene Rückforderung der Subventionen praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde. Grundsatzentscheidungen des deutschen Gesetzgebers zum Vertrauensschutz sind damit in einschlägigen Bereichen obsolet.<sup>2</sup> Dieses Beispiel zeigt, wie massiv die Wechselwirkungen zwischen nationalem und europäischem Recht sind. Selbstverständlich ist hiervon nicht nur das Verwaltungsrecht betroffen. Unumgänglich für die nationale Gesetzgebung ist es auch im Bereich des Personenstandsrechts, sich der europäischen Entwicklung zu stellen.

### 1. Beispiel Personenstandsurkunden

Lassen Sie mich hier einen Beispielfall referieren, der bereits den EuGH<sup>3</sup> beschäftigt hat. Eine griechische Staatsangehörige lebte und arbeitete mehr als zwanzig Jahre in Deutschland. Während dieser Zeit wiesen ihre Personalpapiere das Geburtsjahr 1933 aus. 1988 beantragte sie den Bezug von Altersrente und präsentierte dabei eine griechische Geburtsurkunde aus dem Jahr 1986, die 1929 als Geburtsjahr nennt. Die einschlägigen Register waren durch Entscheidung eines griechischen Einzelrichters gemäß dem Verfahren, das bei Verlust der Archive und Personenstandsbücher anzuwenden ist, geändert worden. Der Rentenversicherungsträger lehnte den Antrag unter Bezugnahme auf das ursprüngliche Geburtsdatum ab. Hierbei war zu berücksichtigen, daß in nahezu allen Fällen der nachträglichen Änderung von Geburtsdaten ein späteres Geburtsdatum – und damit die frühere Erlangung einer Rente – geltend gemacht wird und es sich hierbei nicht lediglich um einzelne Fälle, sondern um ein Massenproblem

---

<sup>1</sup> *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl. 1998, Einl Rn. 134.

<sup>2</sup> *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (o. Fußn. 1), § 1 Rn. 204 ff.; *Sachs*, ebda., § 48 Rn. 171 ff., jew. m.w.Nachw. insbesondere zum Fall „Alcan“ (*EuGH* RS C-24/95 = Slg. I 1997, 1591 = NJW 1998, 47; ferner *EuGH* RS C-94/87 = Slg. 1989, 175 = *EuZW* 1990, 387; *BVerwG* NJW 1998, 3728).

<sup>3</sup> RS C-336/94, Urteil vom 2. 12. 1997.

handelt.<sup>4</sup> Die Rechtsfrage, die der EuGH nun zu entscheiden hatte, war, ob der neuen griechischen Geburtsurkunde in Deutschland dieselbe Beweiskraft zukommt wie einer deutschen Urkunde gem. § 66 i.V.m. § 60 PStG. Das Gericht ist zwar der Auffassung der Bundesregierung gefolgt, daß Unterschiede bei der Führung und Berichtigung von Personenstandseinträgen in den Mitgliedstaaten es rechtfertigen, daß nachträglichen Berichtigungen unterschiedlicher Beweiswert zugemessen wird. Die einigungsorientierte Grundhaltung des Gerichtshofs kommt aber in der weiteren Feststellung zum Ausdruck, daß Personenstandsunterlagen anderer Mitgliedstaaten grundsätzlich zu beachten sind, sofern deren Richtigkeit nicht durch konkrete, auf den jeweiligen Einzelfall bezogene Anhaltspunkte ernstlich in Frage gestellt ist. Die zugelassene Beschränkung der grundsätzlichen Anerkennungspflicht auf Fälle konkreter Zweifel ermöglicht zwar sachgerechte Ergebnisse im Einzelfall, erschwert aber das Verfahren zu Lasten der nachweispflichtigen Behörde. Der Gerichtshof hat diese Schwierigkeiten gesehen. Das Fehlen eines Systems zur gegenseitigen Anerkennung personenstandsrechtlicher Entscheidungen wird in dem Urteil des EuGH als Defizit mitgliedstaatlichen Rechts markiert. Daß trotz der bestehenden Unterschiede Personenstandsunterlagen anderer Mitgliedstaaten grundsätzlich wie eigene zu behandeln sind, läßt es nicht zu, das Defizit zu negieren. Die Konsequenz kann nur in verstärkten Harmonisierungsbemühungen bestehen, um mit den gegenwärtigen – beträchtlichen – Unterschieden zwischen den nationalen Rechtsordnungen im Personenstandsrecht umgehen zu können.

Wir sehen, das Zusammenwachsen Europas bringt es mit sich, daß Staatsgrenzen und Staatsvolk sich immer weniger decken. Der Spanier und die Französin, die in Deutschland leben und hier eine gemeinsame Familie gründen wollen, die Griechin, die in Deutschland einen Rentenanspruch erwirbt, sind keine Einzelfälle mehr. Dabei sind es nicht die unterschiedlichen organisatorischen Strukturen des Personenstandswesens der einzelnen Staaten, die Schwierigkeiten bereiten. Denn für die Menschen spielt es allenfalls eine untergeordnete Rolle, wie sich die Behörde nennt, die den Personenstand beurkundet, in welche staatliche Organisationsform sie eingebettet ist und welche Bezeichnung die jeweilige Urkundensammlung führt, in die personenstandsrechtliche Daten und ihre Veränderungen einzutragen sind – also z.B., ob Eheschließungen in einem „Heiratsbuch“ oder in einem „Eheregister“ beurkundet werden. Ich möchte daher auf diese zwar erheblichen, aber meist durch die staatliche Struktur des jeweiligen Landes vorgegebenen Unterschiede hier nicht näher eingehen.

---

<sup>4</sup> Vgl. auch den beim *EuGH* anhängigen Fall RS C-102/98.

Es sind vielmehr die sich aus dem europäischen Integrationsprozeß ergebenden Rechtsprobleme, die nach Lösungen rufen; vor allem natürlich für die Betroffenen, nicht zuletzt aber auch für die Standesbeamten. Nehmen wir wieder ein Beispiel:

## 2. Beispiel Namensrecht

Der Namenswerb und die Möglichkeiten späterer Namensänderung sind in den Rechtsordnungen der europäischen Staaten unterschiedlich geregelt. Während Kinder in Deutschland keinen aus den Namen beider Elternteile gebildeten Doppelnamen erhalten können, empfindet z.B. ein Spanier den obligatorisch mit der Geburt erworbenen Doppelnamen als seinen Familiennamen. Diesen teilt er in seiner zusammengesetzten Form nur mit seinen Geschwistern, nicht mit seinen Eltern. Demgegenüber ist in Deutschland die Identität mit den Elternnamen – fehlt ein Ehenamen: mit dem Namen eines Elternteils – maßgebend. Vielfältig sind in Europa auch die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Namensführung in der Ehe: Beibehaltung des Geburtsnamens, Bestimmung des Namens eines Ehegatten zum Ehenamen, Bildung eines Doppelnamens zum Ehenamen, Voranstellung oder Anfügung seines Geburtsnamens durch einen Ehegatten als sog. Begleitnamen zum gemeinsamen Ehenamen. Keine Variante ist denkbar, die nicht in einem Land Recht ist; weiter ergänzt durch die Praxis in manchen Staaten, daß im gesellschaftlichen Leben ein vom gesetzlichen Namen abweichender geführt wird (Bsp. Frankreich, wo die Ehefrau ihren Geburtsnamen behält, aber im täglichen Leben den ihres Ehegatten führt). Probleme entstehen immer dann, wenn beim Namenswerb mehrere Rechte konkurrierend aufeinandertreffen. Hat z.B. ein Kind deutsch-spanischer Eltern nach spanischem Recht einen Doppelnamen aus den Elternnamen, nach deutschem Recht aber nur einen Namen (den des Vaters oder den der Mutter) erhalten, so führt es – weil beide Rechte ihre Anwendung einfordern – nach den Rechtsordnungen seiner Heimatstaaten unterschiedliche Namen. Für die namensrechtliche Beurteilung durch Drittstaaten schließt sich die Frage an, welchem Recht das jeweilige internationale Privatrecht den Vorzug gibt. Gleiche Schwierigkeiten bestehen, wenn die Eltern einen Ehenamen bestimmt haben und das Heimatrecht eines Elternteils keinen Ehenamen kennt. Beispiel: Das Kind aus einer deutsch-französischen Ehe, in der die Ehegatten den Geburtsnamen der deutschen Mutter zum Ehenamen bestimmt haben, erwirbt nach deutschem Recht den Ehenamen seiner Eltern als seinen Geburtsnamen, nach französischem Recht hingegen den Geburtsnamen seines Vaters.

Die praktischen Folgen dieser nach den jeweiligen Heimatrechten unterschiedlichen Namensführungen sind erheblich und für die Betroffenen aufwendig und belastend. So wirft die un-

terschiedliche Erfassung in den Registern der Heimatstaaten zwangsläufig Probleme beim Identitätsnachweis auf. Sie brauchen hier nur an Fälle unterschiedlicher Namensangabe in Pässen und Fahrerlaubnissen denken. Bei Behörden entsteht erheblicher Arbeitsmehraufwand vornehmlich dann, wenn der Name in ihren Registern hauptsächliches Identitätsmerkmal ist. Beispiele: Meldebehörde, Standesamt, Ausländerregister, polizeiliche Personenerfassung in nationalen und internationalen Dateien wie Bundeszentralregister, Interpol, Europol. Im Polizeibereich verlaufen grenzüberschreitende Fahndungen in diesen Fällen nicht selten erfolglos.

Soweit die Problembeschreibung. Was empfiehlt sich, um trotz der dargestellten Kollisionslagen für die betroffenen Menschen zu erträglichen Ergebnissen kommen zu können?

### **III. Rechtsvereinheitlichung oder Harmonisierung**

Zunächst mag man an Rechtsvereinheitlichung denken. Doch was im Verwaltungsrecht gangbar ist, läßt sich nicht ohne weiteres auf personenstandsrechtliche Fragen übertragen. Kulturelle und historische Entwicklungen haben insbesondere beim Namenswerb durch Geburt das Recht und – korrespondierend – das Bewußtsein des jeweiligen Volkes geprägt, sich nur mit einem bestimmten Namen zu identifizieren. Eine europäische Angleichung dieses im jeweiligen Staat gewachsenen Namensrecht ist gegenwärtig von den Menschen nicht gewünscht. Es ist politisch auch nicht erstrebenswert. Europäische Einigung soll nicht kulturelle Uniformität bedeuten. Zwar mag es sein, daß in Generationszeiträumen rechtliche Unterschiede abgebaut werden, ohne daß dies von den Menschen als Verlust nationaler Identität empfunden wird. Wir brauchen aber jetzt schon Regelungen, die praktikabel sind. Ein taugliches Instrument können hier zwischenstaatliche Übereinkünfte sein.

#### **1. Aufgabe für die CIEC**

Bleiben wir bei unseren Beispielen namensrechtlicher Schwierigkeiten. Das Ziel, die aufgezeigten Probleme zu mindern, könnte durch ein internationales Übereinkommen erreicht werden. Für die nähere Ausgestaltung eines solchen Abkommens bedarf es detaillierter Abstimmung unter den möglichen Vertragsstaaten. Fachlich prädestiniertes Gremium wäre hierfür die Internationale Zivilstandskommission (CIEC). Die derzeitige deutsche Kommissionspräsidentschaft könnte Anlaß für eine Anregung sein, daß die CIEC sich der dargestellten Fragen annimmt.

Für die CIEC sind diese Fragen nicht neu. Ihre Generalversammlung hat bereits 1987 in Lissabon eine Empfehlung zur Harmonisierung der Personenstandseinträge verabschiedet.<sup>5</sup> Eine weitere Empfehlung zur Harmonisierung der Auszüge aus Personenstandseinträgen wurde 1990 von der Generalversammlung in Madrid beschlossen.<sup>6</sup> In der Empfehlung von 1988 wird eine umfassende Vereinheitlichung angesichts der Unterschiede bei der Gesetzgebung und der gesetzlichen Regelungen für Konzeption, Führen, Inhalt und Form der Personenstandseinträge in den verschiedenen Mitgliedstaaten als seinerzeit zu hoch gestecktes Ziel bezeichnet. Demzufolge beschränkt sich die Empfehlung darauf, den Mitgliedstaaten für ihre Personenstandsurkunden bestimmte Mindestinhalte und Formen der Darstellung nahezu legen. Hierdurch sollen Übersetzung, Verständlichkeit und EDV-mäßige Erfassung der Personenstandseinträge im zwischenstaatlichen Verkehr erleichtert werden. Die Empfehlung zielt auf die Gestaltung der nationalen Personenstandsurkunden und will nicht in Konkurrenz zu den internationalen Personenstandsurkunden<sup>7</sup> treten, bei deren Gestaltung internationalen Bedürfnissen Vorrang eingeräumt wird, die aber nationalen Besonderheiten – und damit den innerstaatlichen Zwecken – insoweit nicht genügend Spielraum lassen.

Sie sehen, daß die CIEC den fachlich passenden Rahmen auch für eine internationale Übereinkunft zur Lösung der hier angesprochenen namensrechtlichen Probleme bieten kann. Zwar sind noch nicht alle EU-Staaten zugleich Mitglied der CIEC; indes lassen bereits bisherige CIEC-Übereinkommen auch den Beitritt von Drittstaaten zu.

## 2. Übereinkommen

Wie könnte nun ein solches Übereinkommen aussehen? Wir können hier offenlassen, ob ein gänzlich neues Übereinkommen erforderlich ist oder ob die Erweiterung eines bestehenden ausreicht. Jedenfalls sollte sich die Übereinkunft auf zwei Säulen stützen:

- Eine bei der Geburt eines Kindes mit doppelter Staatsangehörigkeit von den Eltern getroffene Rechts- und Namenswahl wird von beiden Heimatrechten angenommen. Eine Mitteilung des Standesbeamten an die zuständige Heimatstaatsbehörde (z.B. Botschaft, Konsulat, Zentrales Standesamt) sichert die notwendige Kommunikation.

---

<sup>5</sup> Vgl. zu den Einzelheiten *Bornhofen*, StAZ 1988, 241.

<sup>6</sup> Vgl. zu den Einzelheiten *Bornhofen*, StAZ 1991, 20.

<sup>7</sup> Vgl. CIEC-Übereinkommen Nr. 1 vom 27.9.1956 über die Erteilung gewisser für das Ausland bestimmter Auszüge aus Personenstandsbüchern (BGBl. 1961 II S. 1056, *Schmitz/Bornhofen*, Gesetzsammlung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden Nr. 201) und Nr. 16 vom 8.9.1976 über die Ausstellung mehrsprachiger Auszüge aus Personenstandsbüchern (BGBl. 1997 II S. 774; *Schmitz/Bornhofen*, a.a.O., Nr. 201b).

- Die Wahl fremden Ehenamensrechts wird von dem Heimatstaat des Ehegatten, dessen Namensführung in der Ehe nicht seinem Heimatrecht entspricht, angenommen. Zur Unter- richtung der zuständigen Heimatstaatsbehörde könnte – wie beim Geburtsnamen – der Standesbeamte verpflichtet werden.

Wesentliches Element ist also die auf den Einzelfall bezogene Annahme der im Ausland nach dortigem Recht getroffenen Entscheidung eines Bürgers durch seinen Heimatstaat. Die aus den unterschiedlichen Rechten resultierenden rechtlichen und praktischen Probleme werden entschärft, ohne daß die nationalen Rechte angeglichen werden müssen. Das mit dem Namensrecht verbundene Element kultureller Identität bleibt unangetastet.

#### **IV. Der Standesbeamte im modernen Staat**

Verlassen wir nun den Bereich personenstandsrechtlicher Detailprobleme und wenden uns der Frage zu, welche Stellung der Tätigkeit des Standesbeamten im modernen Staat zukommt. Art. 74 Nr. 2 GG weist das Personenstandsrecht der konkurrierenden Zuständigkeit i.S.v. Art. 72 GG zu. Der Bund hat seine Kompetenz umfassend wahrgenommen und dabei den Standesbeamten zur zentralen Stelle für die Wahrnehmung personenstandsrechtlicher Aufgaben gemacht. Obwohl der Weg von der Bundesregierung zum Standesbeamten, einem Kommunalbeamten, sehr weit ist, konnte die vom Grundgesetzgeber für erforderlich gehaltene Einheitlichkeit in Deutschland nicht nur der Rechtsetzung, sondern auch der Verwaltungspraxis im Personenstandswesen bislang bewahrt werden. Hieran hat sicher das Instrument der Dienstanweisung wesentlichen Anteil. Ein bekannter Kommentator des Personenstandsrechts hat einmal bemerkt, daß in der Normenhierarchie des Standesbeamten die Dienstanweisung (DA) weit über der Verfassung stehe. Sie genieße eine Autorität, von der Aufsichtsbehörden in anderen Verwaltungsbereichen nur träumen könnten. Die Befolgung der DA sicherzustellen, sei in der Praxis kein Aufsichtsproblem; sie werde peinlich genau beachtet.<sup>8</sup> Aber Einheitlichkeit und Zuverlässigkeit der Verwaltungspraxis stellen allein keine ausreichenden Gründe für staatliche Aufgabenwahrnehmung dar. Zunehmend gerät auf nahezu allen Tätigkeitsfeldern der Verwaltung als Alternative in den Blick die Verlagerung des Verfahrens aus der Verwaltung in den privaten Bereich. Unbefriedigende volkswirtschaftliche Entwicklung und knappe öffentliche Finanzmittel gaben der Privatisierungsdiskussion in den letzten Jahren

---

<sup>8</sup> Gaaz, StAZ 1988, 217.

weiteren Auftrieb. Daß der Umfang der Privatisierung einen gravierenden Wandel der Staatsfunktion<sup>9</sup> mit sich bringen wird, ist bereits jetzt erkennbar. Hierauf zielende Schlagworte – in der vergangenen Legislaturperiode: „Schlanker Staat“, in der jetzigen: „Aktivierender Staat“ – sind indes ebenso unscharf wie das Ziel des Wandels<sup>10</sup>. Die Vorprägungen aus der politischen Diskussion beziehen sich vielfach auf – zumeist nur behauptete – Vor- und Nachteile von Privatisierungsmaßnahmen<sup>11</sup>. Für eine Privatisierung wird regelmäßig geltend gemacht, daß die jeweilige Aufgabe, die bisher der Verwaltung oblag, von Privaten schneller, besser, flexibler und wirtschaftlicher wahrgenommen werden kann. Vielfach lassen die Bemühungen um Privatisierung ein tiefes Mißtrauen gegen Kraft und Fähigkeit von Staat und Verwaltung erkennen oder sind von eigenen wirtschaftlichen Interessen nicht frei<sup>12</sup>. Demgegenüber besorgen Kritiker einer Privatisierung, daß die Zuverlässigkeit der Aufgabenwahrnehmung, der Schutz von Drittbetroffenen, die Sozialverträglichkeit des Entgelts u.a. nicht gewährleistet seien<sup>13</sup>. Die „Verschlankung des Staates“ setzt die Reduzierung und Begrenzung staatlicher Aufgaben auf den Kernbereich voraus. Und wie ist es mit den Aufgaben des Standesbeamten?

Manche von Ihnen, meine Damen und Herren, werden denken, Personenstandswesen nicht zum Kernbereich staatlicher Tätigkeit zu rechnen, sei bereits als Gedanke geradezu abwegig. In manchen Kommunen ist man da schon einen Schritt weiter. Man bestreitet dort bereits den hoheitlichen Charakter der Aufgabenerledigung und versucht, diese in privater Verpackung anzubieten. Ich zitiere beispielhaft aus dem Schreiben eines Beigeordneten einer Ruhrgebietsgroßstadt: *„Danach arbeitet diese Stadt ‚im Rahmen der Verbesserung des städtischen Dienstleistungsangebotes und Förderung der Kundenorientierung an einem Konzept, Eheschließungen durch besondere Serviceleistungen der Standesbeamten attraktiver zu gestalten und sich stärker an den Wünschen und Vorstellungen von Brautleuten zu orientieren‘. Weiter führt der Verfasser aus: ‚Ich möchte hier noch einmal ausdrücklich betonen, es geht dabei um neue Formen für die Eheschließung, die im Gegensatz zu der bislang praktizierten ‚preußischen Hochzeit‘ als hoheitlichen Rechtsakt kundenfreundlich und sympathisch sind und einem gewandelten Zeitgeist entsprechen.‘* Daß es diesem Beigeordneten auch ums Geld geht, belegt die Feststellung in seinem Schreiben, *„daß interessierte Brautpaare sich eine besondere Leistung durchaus ‚etwas kosten lassen‘“*. „Im Gegensatz zu dem bislang praktizierten ho-

---

<sup>9</sup> Als Eckpunkte einer Modernisierung staatlichen Handelns werden – neben der Privatisierung – genannt: Vereinfachung, Beschleunigung und Kostenminimierung. Vgl. *Hofe/Müller*, BayVBl 1995, 225.

<sup>10</sup> S. auch *Stelkens*, NVwZ 1995, 325 (331).

<sup>11</sup> *Schoch*, DVBl 1994, 962.

<sup>12</sup> Hierzu *Heuer*, DÖV 1995, 85, 86.

<sup>13</sup> Vgl. *Stelkens/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (o. Fußn. 1), § 1 Rn. 101.

heitlichen Rechtsakt“: Deutlicher läßt sich die angestrebte Verabschiedung des Staates aus der personenstandsrechtlichen Tätigkeit kaum formulieren. Ein Einzelfall, dieser Beigeordnete? Ich habe seinen Vorschlag einmal einer größeren Gruppe von Landräten vorgetragen. Die Reaktion war nicht etwa einhellig ablehnend. Nein, im Hinblick auf den erwarteten Einnahmeerfolg der zeitgeistgewandelten Trauung stieß meine Reserviertheit gegenüber dem Gedanken des Beigeordneten auf wenig Verständnis. Einen Schritt weitergehen als der Beigeordnete wollte ein Unternehmer, der in einer Eingabe an das Bundesministerium des Innern die gänzliche Privatisierung der Eheschließung vorgeschlagen und die Übernahme der Organisation angeboten hat. Kennzeichnend für diese Tendenzen ist eine zunehmende Verwendung des Dienstleistungsvokabulars: Der Staat wird zum Servicebetrieb, der Bürger zum Kunden, der Hoheitsakt zur Dienstleistung. Dem haftet etwas vom Ruch des Etikettenschwindels an, was eine Umfrage deutlich macht, nach der die Erwartungen der Bevölkerung an die staatlichen Amtsträger in folgende Werteskala zu bringen sind: zunächst Unbestechlichkeit, Gleichbehandlung, Gesetzlichkeit, dann erst Raschheit und Freundlichkeit.<sup>14</sup> Wenn die um sich greifende Modernisierungsrhetorik die Stadt mit der Etikette „Konzern“ versieht oder in den Ansätzen einer „neuen“ Verwaltung die Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung widergespiegelt wissen will, werden die kulturellen Grundlagen der deutschen Administration einschließlich ihrer spezifisch rechtsstaatlichen Anforderungen an die Leitungsstrukturen vernachlässigt. Verwaltungen und der Staat sind keine Aktiengesellschaften.<sup>15</sup>

Meine Damen und Herren, ich kann Ihnen ohne weiteres versichern, daß im Bundesministerium des Innern eine Privatisierung des Personenstandswesens nicht vorbereitet wird. Der Entwurf für eine 5. Novelle des Personenstandsgesetzes wird – wenn er in hoffentlich absehbarer Zeit fertiggestellt sein wird – insoweit die bisherigen Strukturen unangetastet lassen. Daß die Voraussetzungen für den Beweiswert unserer Personenstandsbücher, der an ihre ordnungsgemäße Führung anknüpft, durch eine nichtstaatliche Stelle gewährleistet werden könnten, erscheint mir nicht vorstellbar. Die Bedeutung des Personenstandes für den einzelnen Menschen, insbesondere die Möglichkeit, jederzeit zweifelsfreie Feststellungen zu für seine Identität wichtigen Daten treffen zu können, läßt die staatliche Wahrnehmung der Aufgabe „Personenstandsrecht“ unverzichtbar erscheinen. Diese Einschätzung wird auch in unseren Nach-

---

<sup>14</sup> So *Bertram*, NJW 1998, 1842, 1843.

<sup>15</sup> So zutreffend *Pitschas*, Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im „schlanken Staat“, VM 1996, 4 (5). Vgl. auch *Schmitz*, in: Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S. 171 (183 f.).

barstaaten geteilt, bei denen gleichfalls die Frage der Beschränkung staatlicher Tätigkeit erörtert wird.

## **V. Aktuelle Entwicklungen**

Lassen Sie mich abschließend noch ein aktuelles personenstandsrechtliches Problem ansprechen, bei dem die internationalprivatrechtliche Komponente eine Rolle spielt. In der Koalitionsvereinbarung der die neue Bundesregierung stellenden Parteien<sup>16</sup> wird im Kapitel „IX. Sicherheit für alle – Bürgerrechte stärken“ unter der Überschrift „10. Minderheitenrechte“ ein Gesetz gegen Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung angekündigt, das die Einführung des Rechtsinstituts der eingetragenen Partnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare enthalten soll. Ziel einer gesetzlichen Regelung wird sein, die Rechte von Personen, die miteinander eine Lebensgemeinschaft eingehen, in ausgewählten Bereichen an die für Ehegatten oder Familienangehörige geltende Rechtslage anzupassen. Dabei können nicht die eherechtlichen Regelungen pauschal auf die Partnerschaft übertragen werden. Die eherechtlichen Regelungen sind geprägt durch die verfassungsrechtliche Schutzstatuierung des Art. 6 GG. Für gleichgeschlechtliche Verbindungen gilt demgegenüber Art. 2 Abs. 1 GG, der gerade kein Recht auf Eheschließung gewährt, aber das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und damit auch die Selbstverwirklichung in der sozialen Umwelt garantiert. Hier gilt es, der tatsächlichen Verbundenheit von Menschen, die keine Ehe miteinander eingehen können, aber füreinander exklusive Verantwortung übernehmen wollen, Rechnung zu tragen. Für sie wird ein Rahmen rechtlich verfaßter Gemeinschaft zu eröffnen sein, der die gegenseitigen Pflichten normiert, Regelungen zum Schutz und zur sozialen Förderung dieser Gemeinschaft enthält, aber auch im Fall des Scheiterns Härten für die beteiligten Partner bei der Auseinandersetzung mildert. Doch verlassen wir hier die nationalen Grundsatzfragen und wenden wir uns international-privatrechtlichen Problemen zu.

Ausgangslage ist, daß es anerkannte gleichgeschlechtliche Partnerschaften bislang nur in ganz wenigen Staaten gibt. Ein einheitliches Bild des Rechtsinstituts in diesen Staaten ist auch nicht erkennbar. Dies betrifft z.B. Fragen des Namensrechts, des Adoptionsrechts oder des Unterhaltsrechts sowie das Verhältnis zu bestehenden Ehen oder bestehenden eingetragenen Partnerschaften.

Vorreiter war Dänemark mit seinem Gesetz von 1989; es folgten Norwegen, Schweden und die Niederlande.<sup>17</sup> Auch das Europäische Parlament hat 1994 in einer Entschließung die Beseitigung rechtlicher Ungleichbehandlungen von gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften gefordert.<sup>18</sup> In Dänemark unterstützt nun der Justizausschuß des Parlaments eine Initiative, nach der gleichgeschlechtliche Paare ein Adoptionsrecht für leibliche Kinder von einem der beiden Partner erhalten sollen.<sup>19</sup>

Lösungen für die Behandlung ausländischer Partnerschaften im deutschen internationalen Privatrecht finden sich nicht; es gibt keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen. Einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung fehlt ebenfalls. Ansätze der Literatur reichen von der analogen Anwendung der für die Ehe geltenden Kollisionsregelungen bis zu Anleihen beim internationalen Schuldvertragsrecht für die Lösung vermögensrechtlicher Fragen. Was kann nun der deutsche Gesetzgeber tun, um zu einem interessengerechten Umgang mit Kollisionsfällen zu gelangen?

Zunächst stellt sich die Frage, ob eine eingetragene Partnerschaft nur von Deutschen eingegangen werden kann. Für die große Zahl in Deutschland lebender Ausländer wäre eine solche Ausgrenzung nicht zu rechtfertigen. Wenn wir das Institut der Partnerschaft als Ausfluß des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit verstehen, kommt ein Ausschluß in Deutschland lebender ausländischer Staatsbürger nicht in Frage. Im Hinblick auf die geringe Zahl von Staaten, die ein Institut der eingetragenen Partnerschaft kennen und anerkennen, empfiehlt es sich jedoch, die Möglichkeit zur Begründung einer solchen daran zu knüpfen, daß die Partner ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben. Eine Eintragung würde wenig Sinn machen, wenn Ausländer in Deutschland ihre Partnerschaft registrieren ließen, ohne daß dies an ihrem Aufenthaltsort Wirkungen erzeugte.

Für den Fall, daß eine Partnerschaft im Ausland registriert wurde, liegt es nahe, für die Beurteilung des Zustandekommens und der – privatrechtlichen – Wirkungen an das Sachrecht des Eintragungsortes anzuknüpfen. Bei den Wirkungen kann dies allerdings nur mit der Maßgabe gelten, daß aus einer im Ausland registrierten Partnerschaft keine weitergehenden Rechtsfolgen hergeleitet werden können als aus einer im Inland eingetragenen.

---

<sup>16</sup> Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998.

<sup>17</sup> Vgl. *Staudinger/v. Bar/Mankowski*, EGBGB/IPR, 13. Bearb. 1996, Art. 13 EGBGB Rn. 176.

<sup>18</sup> Entschließung vom 8. Februar 1994, ABl EG 1994 C 61/40.

<sup>19</sup> dpa-Meldung vom 18. Januar 1999.

Die Komplexität der zu klärenden Rechtsfragen habe ich Ihnen mit diesen kurzen Bemerkungen deutlich gemacht. Eine Darstellung der Details war nicht beabsichtigt und ist innerhalb des mir zur Verfügung stehenden Zeitrahmens auch gar nicht möglich.

## VI. Europa 2000

*„50 Jahre sind aus weltgeschichtlicher Perspektive gesehen eine recht kleine, eine nahezu belanglose Zeitspanne“*, hat Wolfgang Metzner 1974 in der Darstellung der Geschichte des Verlags für Standesamtswesen aus Anlaß des 50jährigen Jubiläums geschrieben.<sup>20</sup> Und weiter: *„Wenn man an die gewaltigen politischen Umwälzungen, die apokalyptischen Menschheitsplagen und die revolutionären Wandlungen des Rechtsbewußtseins denkt, die der Periode 1924 – 1974 ihren Stempel aufgedrückt haben, wird einem klar, daß das Schicksal es mit diesem (...) Unternehmen gut gemeint hat.“* Diese Feststellung des Verlagsgründers läßt sich ohne weiteres auf das letzte Drittel der Verlagsgeschichte ausdehnen. Das Personenstandsrecht ist eine Materie, die jeden Bürger in seinem Leben von der Geburt bis zum Tode betrifft; bewußt wird den meisten dies allerdings nur bei den freudigen Ereignissen der eigenen Hochzeit und der Geburt der eigenen Kinder. Bei der Fortentwicklung des Personenstandsrechts in Deutschland in den vergangenen 75 Jahren hat der Verlag für Standesamtswesen eine kaum zu überschätzende Mittlerrolle gespielt. Die von ihm publizierten Werke – von der Dienstanweisung und Kommentaren zu personenstandsrechtlichen Themen über zahlreiche Monografien bis zur StAZ – waren nicht nur Handwerkszeug für den Standesbeamten, sondern auch Forum der wissenschaftlichen Diskussion, die eine Fortentwicklung des Rechts erst ermöglicht hat. Hierfür gebührt dem Verlag Dank und anläßlich des Jubiläums auch eine herzliche Gratulation. Liebe Familie Metzner, Ihnen und den Mitarbeitern des Verlags wünsche ich für Ihr Unternehmen – und natürlich auch für Sie persönlich – ein wohlmeinendes Schicksal in den vor uns liegenden Jahren des bald beginnenden 2. Jahrtausends. Wir haben gesehen: Auf dem Weg zu einem geeinten Europa sind noch viele Fragen des Personenstandsrechts zu klären. Hierbei hoffen wir alle auf weitere zuverlässige Begleitung durch den Verlag für Standesamtswesen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

---

<sup>20</sup> 50 Jahre Verlag für Standesamtswesen GmbH 1924 – 1974: Kurze Geschichte des Unternehmens, 1974, S. 31.