

9. Fachmesse und Kongress - **MODERNER STAAT** - Berlin

Forumnr.: 1829

**Initiative Bürokratieabbau:
... einfacher ist besser - Geschäftsprozessvereinfachung in Massenverfahren**

29. November 2005 | 15.30 – 17.00 Uhr

Ministerialrat Dr. Heribert Schmitz, Bundesministerium des Innern, Berlin

Die Reform des Personenstandswesens

Seit dem 16. Jahrhundert war es in Deutschland Aufgabe der Geistlichen beider Konfessionen, Tauf-, Trau- und Totenbücher zu führen. Die Revolution von 1848 verschaffte dem Gedanken einer staatlichen Personenstandsbuchführung neuen Aufschwung; in den linksrheinischen Gebieten hatte Napoleon bereits zuvor staatliche Register eingeführt. Gleichwohl dauerte es noch fast 30 Jahre, bis durch Reichsgesetz vom 6.2.1875 im gesamten Reichsgebiet die obligatorische Zivilehe und die staatliche Personenstandsregistrierung eingeführt wurden.

[Folie Reichsgesetzblatt Nr. 4]

Das PStG 1875 wurde 1938 durch ein neues Personenstandsgesetz abgelöst. Dieses in der Folge mehrfach geänderte Gesetz gilt noch heute. Es wurde 1957 neu gefasst und danach wiederum – meist im Zusammenhang mit kindschafts- und familienrechtlichen Reformen – geändert. Die Grundstruktur der Personenstandsbeurkundung in Papierbüchern blieb jedoch unangetastet.

Datiert man den Beginn des Zeitalters der Informationstechnik in die Mitte der 70er Jahre, so bedurfte es erneut eines Anlaufs von 30 Jahren, die Möglichkeiten dieser

neuen Technik auch für das Personenstandswesen vorzusehen. Diese Neuausrichtung der Personenstandsregistrierung im Rahmen eines umfangreichen Reformgesetzes ist eingebettet in die Initiative Bürokratieabbau, die neben Deregulierung und Prozessoptimierung vor allem auf den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken setzt, um ebenenübergreifend die Grundlage für eine moderne, bürgerfreundliche und effiziente Verwaltung zu schaffen. Hierbei stehen naturgemäß die Kommunen als Träger der örtlichen Verwaltung im Mittelpunkt des Interesses. Eine Vielzahl von Projekten der Initiative Bürokratieabbau zielt deshalb auch auf eine Entlastung der Verwaltungstätigkeit der Kommunen, so auch die Reform des Personenstandswesens:

[Folie: Reformpunkte]

Der Entwurf des Personenstandsrechtsreformgesetzes setzt nicht nur auf den umfassenden Einzug der Elektronik in die Standesämter, sondern sieht auch grundlegende Vereinfachungen der Verwaltungsabläufe vor:

- Die herkömmliche papiergebundene Personenstandsregistrierung soll künftig ausschließlich elektronisch erfolgen.
- Der Umfang der Beurkundungsdaten sowie die zu erteilenden Personenstandsurkunden sollen auf das für ein funktionsfähiges Personenstandswesen erforderliche Maß reduziert werden.
- Das Familienbuch – nicht zu verwechseln mit dem Familienstammbuch, das viele von Ihnen zu Hause haben – fällt weg; für die Kommunen führt dies zu einer beträchtlichen Reduktion des Bearbeitungsaufwands, der bislang durch aufwändige Anlegung, Fortführung und Nachsendung an den jeweiligen Wohnort entsteht.

Diese Neuerungen werden mittelfristig zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte bei Personal- und Sachausgaben führen.

Aber – und das ist ja schließlich das Ziel der Initiative Bürokratieabbau – es sind vor allem Neuregelungen geplant, die in unterschiedlicher Weise nicht nur einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leisten, sondern auch den Service für den Bürger erhöhen. Lassen Sie mich dies an einigen praktischen Beispielen deutlich machen:

Elektronische Personenstandsregistrierung

In den Personenstandsbüchern beurkundet der Standesbeamte Geburt, Eheschließung und Tod einer Person sowie die damit im Zusammenhang stehenden familienrechtlichen Ereignisse. Seit Einführung der staatlichen Personenstandsregistrierung erfolgen die Beurkundungen in gebundenen Büchern. Da die Personenstandsbücher auch nachfolgenden Generationen zur Verfügung stehen sollen, ist ihre dauernde Aufbewahrung und Haltbarkeit zu gewährleisten. Dies erforderte bislang die verbindliche Vorgabe bestimmter Papiersorten und Schreibmittel, die diesen Anforderungen genügen. Die bereits jetzt zur Erfassung der Beurkundungsdaten eingesetzte elektronische Datenverarbeitung kann – da Regelungen dazu fehlen – nicht entsprechend ihren Möglichkeiten eingesetzt werden. Die Daten sind nach Ausdruck auf Papier und Abschluss der Beurkundung zu löschen; eine Nutzung in einem elektronischen Register oder zur Fortschreibung der Beurkundungsdaten ist nach derzeitiger Rechtslage nicht erlaubt.

Der Gesetzentwurf sieht nunmehr vor, die Personenstandsregister künftig ausschließlich „elektronisch“ zu führen. Ausschlaggebend für diese Umstellung ist die fortschreitende Entwicklung auf dem Gebiet der elektronischen Medien mit neuen Sicherungsmöglichkeiten. Die zunehmende Nutzung elektronischer Speichersysteme durch die öffentliche Verwaltung in Deutschland mit guten Erfolgen, z.B. im Grundbuchwesen, zeigt, dass elektronische Register einen Reifegrad erreicht haben, der den außerordentlich hohen Anforderungen des Personenstandswesens gerecht wird und die Dauerhaftigkeit der Personenstandsdaten gewährleistet. Da die EDV bereits in den meisten Standesämtern unterstützend eingesetzt wird, ist anzunehmen, dass die bundesweite Umstellung des Beurkundungssystems innerhalb eines Übergangszeitraumes von etwa fünf Jahren erreicht werden kann.

Mit Hilfe der elektronisch gestützten Personenstandsbuchführung können die einmal erfassten Daten schnell abgerufen und jederzeit für eine Fortführung oder Registerbenutzung genutzt werden. Spätere Urkundenanforderungen können schneller erle-

digt werden, da Suchen des gewünschten Eintrags, Umsetzung der beurkundeten Daten für den Inhalt und Ausdruck der Urkunde nicht in einzelnen manuellen Schritten erledigt werden müssen. Darüber hinaus entfallen die Kosten für die Herstellung der Papierbücher, deren Bindung und aufwändige Lagerung.

*Beispiel: Für ein Kind, dessen Vaterschaft anerkannt und dessen Familienna-
me sich geändert hat, soll eine Geburtsurkunde ausgestellt werden. Bisher
bedurfte es hierfür einer zeitaufwändigen manuellen Übernahme der in Form
von Randvermerken im Geburtenbuch enthaltenen Daten in die mittels
Schreibmaschine erstellte Urkunde. Künftig werden die fortgeschriebenen Da-
ten des Registers automatisch in das Urkundenformular übernommen.*

[Folie Geburtseintrag mit Randvermerken]

[Folie Geburtsurkunde]

Die Automatisierung schafft auch die Grundlage für einen effizienteren Datenaus-
tausch mit anderen Verwaltungsbereichen. Der derzeit noch überwiegend papierge-
bundene Mitteilungsverkehr der Standesämter untereinander und mit anderen Be-
hörden – etwa 10 Mio. Fälle pro Jahr – wird durch die elektronische Übertragung von
strukturierten Datensätzen erheblich optimiert. Dadurch sind Einsparungen an Porto-,
Papier- und Personalkosten von mehreren Millionen Euro pro Jahr zu erwarten.

Personenstandsurkunden dürfen nach geltendem Recht nur von dem Standesbeam-
ten ausgestellt werden, der das entsprechende Personenstandsbuch führt. Künftig ist
vorgesehen, dass die Urkundenausstellung auch durch einen Standesbeamten erfol-
gen kann, der das entsprechende Register nicht selbst führt. Voraussetzung hierfür
ist, dass der registerführende und der ausstellende Standesbeamte über Technik
zum elektronischen Versenden und Empfangen verfügen. Für den Bürger bedeutet
dies kürzere Wege – i.d.R. zum Wohnsitzstandesamt – und damit weniger Aufwand
bei der Beschaffung von Personenstandsurkunden.

Beispiel: Eine Mutter benötigt eine Geburtsurkunde ihres Kindes für dessen Einschulung, wohnt aber nicht mehr am Geburtsort des Kindes. Während sie bisher die Urkunde bei dem möglicherweise weit entfernt liegenden Geburtsstandesamt des Kindes anfordern musste, kann die Urkunde künftig bei dem Standesamt an ihrem Wohnsitz sofort ausgestellt werden, da dieses sich die Registerdaten des Geburtsstandesamtes elektronisch übermitteln lässt.

Der Gesetzentwurf räumt den Ländern darüber hinaus die Möglichkeit ein, zentrale Personenstandsregister einzurichten, in die landesweit die Personenstandsdaten der angeschlossenen Standesämter eingestellt werden. Dies bietet sowohl den Vorteil einer gebündelten Softwareadministration beim Zentralregister als auch umfassende Suchmöglichkeiten für die angeschlossenen Behörden.

Reduzierung der Arten von Personenstandsbüchern

Das sog. Familienbuch, das seit 1958 bei der Eheschließung neben dem Heirats- eintrag angelegt wird und nicht – wie der Name etwa vermuten lässt – in einem Buch, sondern lose auf einem Kartonblatt in DIN-A4-Format geführt wird, entfällt.

[Folie: Familienbuch]

Das Familienbuch ist nicht – wie die anderen Papierbücher – ein stationäres, sondern ein wanderndes Register, das am jeweiligen Wohnort der Familie geführt wird und dort die Ausstellung von Personenstandsurkunden ermöglicht. Das Familienbuch, das seine Daten aus dem Heirats-, Geburten- und Sterbebuch erhält, verursacht einerseits durch die umfangreiche Korrespondenz mit diesen Büchern, andererseits durch die Nachsendung an den jeweiligen Wohnort der Familie erhebliche Verwaltungskosten. Der Wegfall ist möglich, weil – wie bereits ausgeführt – durch den elektronischen Datenaustausch die Ausstellung von Personenstandsurkunden am Wohnort möglich wird, auch wenn dort das entsprechende Register nicht geführt wird.

Reduzierung der Arten von Personenstandsunterlagen

Die nach derzeitigem Recht aus den Personenstandseinträgen auszustellenden Personenstandsunterlagen sind vielfältig. So kann z.B. die Geburt durch einen Geburtschein, eine Geburtsurkunde, eine Abstammungsurkunde, eine beglaubigte Abschrift des Geburtseintrags oder einen Auszug aus dem Familienbuch nachgewiesen werden. Dem liegt der Gedanke zu Grunde, dass die Urkunde nur die Daten offenbaren soll, die zur Erfüllung des jeweiligen Nachweiszweckes erforderlich sind. Abstammungsurkunde und Geburtschein sollen zukünftig entfallen. Die durch diese Urkunden zu führenden Nachweise, z.B. Angaben über die leiblichen Eltern bei Adoption, können dann einem beglaubigten Registerausdruck entnommen werden. Die Standesämter werden von der Beschaffung und Vorhaltung der entsprechenden Urkundenvordrucke entlastet; der Arbeitsaufwand für die Urkundenerteilung reduziert sich. Der Effekt, über die Geburt nur die für den Verwendungszweck der Urkunde erforderlichen Daten zu offenbaren, bleibt dadurch erhalten, dass auf Verlangen bestimmte Angaben (z.B. über die Eltern des Kindes) nicht in die Geburtsurkunde aufgenommen werden.

Beispiel: Ein adoptiertes Kind wird im Testament der leiblichen Mutter berücksichtigt. Der Nachweis des Mutter-Kind-Verhältnisses konnte bisher sowohl durch eine Abstammungsurkunde als auch durch eine vollständige beglaubigte Abschrift des Geburtseintrags erfolgen. An ihre Stelle tritt künftig ein beglaubigter Registerausdruck; die zusätzliche und verzichtbare Nachweismöglichkeit entfällt.

Straffung der personenstandsrechtlichen Verfahren

Die Beurkundungsdaten werden auf das für die Dokumentation des Personenstandes erforderliche Maß reduziert. Angaben zu anzeigenden Personen oder Anstalten, Beruf und Wohnort sollen künftig entfallen, da diese Daten wandelbar sind oder ohnehin nicht an der Beweiskraft der Beurkundung teilnehmen.

Den Standesbeamten werden durch das Gesetz weitergehende Befugnisse bei der selbständigen Berichtigung von Personenstandseinträgen eingeräumt. Von den Berichtigungsfällen konnte der Standesbeamte bisher nur etwa ein Drittel, zukünftig etwa zwei Drittel der Fälle in eigener Zuständigkeit – also ohne gerichtliche Anweisung – erledigen. Dadurch vermindert sich der anfallende Arbeitsaufwand bei den in diesen Fällen zu beteiligenden Aufsichtsbehörden und den Gerichten.

Geburten- und Sterbefälle von Deutschen im Ausland können bisher binnen sechs Monaten auf Anzeige eines Berechtigten zentral beim Standesamt I in Berlin beurkundet werden. Nach Ablauf dieser Frist geht der Beurkundung ein besonderes Verwaltungsverfahren unter Beteiligung einer weiteren Behörde am Wohnort des Antragstellers voraus; die Beurkundung erfolgt wiederum in Berlin. Künftig sollen diese Personenstandsfälle dezentral am inländischen Aufenthaltsort des Antragstellers beurkundet werden, das bisher erforderliche zusätzliche Verwaltungsverfahren entfällt.

Bisher werden die Personenstandsbücher unbefristet bei den Standesämtern geführt. Künftig sollen die Register nach Ablauf bestimmter Fristen (für Ehe- und Lebenspartnerschaftsregister 80 Jahre, für Geburtenregister 110 Jahre und für Sterberegister 30 Jahre) den staatlichen Archiven zur Übernahme angeboten und dort als allgemeines Archivgut aufbewahrt und nicht mehr fortgeführt werden. Fortführung heißt, dass spätere Änderungen/Aktualisierungen nachgetragen werden. Für die Standesämter entfällt neben dem Fortführungsaufwand die Pflege und Aufbewahrung älterer Personenstandsregister und der hierzu angelegten Sammelakten. Das weitere Anwachsen eines jetzt schon die Kapazitäten der Gemeinden sprengenden Registerberges wird gestoppt und auf Dauer in überschaubaren Grenzen gehalten.

Die Voraussetzungen für die Benutzung (Einsicht, Durchsicht, Urkundenerteilung) der Personenstandsregister sind engen Regeln unterworfen und für bestimmte Personenstandsfälle, z.B. bei Adoption, den besonderen Umständen entsprechend beschränkt. Die Benutzung der Personenstandsregister wird insbesondere für ältere Register erleichtert. Sobald die Personenstandsregister bei den Archiven geführt werden, können sie von jedermann nach den allgemeinen archivrechtlichen Vor-

schriften benutzt werden. Insgesamt darf von der Neugestaltung der Benutzungsvorschriften eine höhere Akzeptanz bei den Betroffenen erwartet werden.

Beispiel: Ein Familienforscher benötigt Urkunden der verstorbenen Schwester seiner Großmutter, um Hinweise auf die Seitenlinie seiner Familie zu erhalten. Bisher war ihm der Zugang zu diesen Registerdaten grundsätzlich verwehrt, da für Zwecke der Familienforschung nur Personenstandsurkunden in gerader Verwandtschaftslinie ausgestellt werden konnten. Künftig kann er die Register bei staatlichen Archiven einsehen, wenn die genannten standesamtlichen Fortführungsfristen abgelaufen sind.

Die Zuständigkeit zur Begründung von eingetragenen Lebenspartnerschaften ist derzeit durch landesrechtliche Vorschriften sehr unterschiedlich geregelt. Künftig soll das Verfahren bei den Standesämtern konzentriert werden, da die Lebenspartnerschaft rechtlich relevantes Merkmal des Personenstandes eines Lebenspartners ist. Der Gesetzentwurf sorgt damit für mehr Transparenz und vereinheitlicht den Mitteilungsverkehr zwischen den Standesämtern, wie er bereits bei Eheschließungen zur Aufdeckung vorhandener Eheverbote vorgesehen ist.

Finanzielle Auswirkungen der Reform

Die Reform wird sich in finanzieller Hinsicht vorrangig auf die kommunalen Haushalte auswirken.

Im Grunde geht es bei den Kosten um zwei große Bereiche, nämlich

1. die Aufwendungen für die notwendige IT-Infrastruktur und
2. die Auswirkungen der verschiedenen Verfahrensumstellungen, insbesondere durch die Abschaffung des Familienbuches.

Die Einführung angepasster EDV-Programme für die elektronische Personenstandsregistrierung und die Datenübermittlung wird für die Kommunen zunächst mit einem Mehraufwand verbunden sein. Dies resultiert auch daraus, dass in vielen Gemeinden

eine Softwareadministration für die elektronischen Register erst einzurichten oder bisher vorhandene Servicestrukturen auszubauen ist. Den damit verbundenen Kosten stehen Einspareffekte durch den Wegfall der Erstellung und Archivierung der (papiergebundenen) Personenstandsbücher und die Optimierung des elektronischen Mitteilungsverkehrs gegenüber. Insgesamt – so unsere Schätzung – wird sich in der Einführungsphase der bei den Standesämtern entstehende Kostenaufwand in Höhe von rd. 18 Mio. € pro Jahr mit den dadurch möglichen Einsparungen die Waage halten. Nach Abschluss der IT-Umstellung dürfte sich für die Gemeinden bundesweit eine jährliche Kosteneinsparung von rd. 5 Mio. € pro Jahr ergeben.

Die Straffung der personenstandsrechtlichen Verfahren, insbesondere die Abschaffung des Familienbuches, ist der zweite große Kostenfaktor. Auch in diesem Segment werden die Einspareffekte, die auf ca. 40 Mio. € pro Jahr geschätzt werden, wegen der in den ersten Jahren durchzuführenden Rücksendung des Familienbuchbestandes an die Heiratsstandesämter erst mittelfristig eintreten.

Stand des Verfahrens

Der Gesetzentwurf befindet sich in der parlamentarischen Beratung. Das Gesetz soll nach derzeitiger Planung im Jahre 2006 im Bundesgesetzblatt verkündet werden. Wegen der erforderlichen Umstellungen in den Standesämtern auf die elektronische Registerführung soll es am 1. Januar 2009 in Kraft treten. Seitens der Länder wurde jedoch bereits angezweifelt, dass die technischen Voraussetzungen zur elektronischen Registerführung in diesem Zeitraum zu schaffen sind; es ist daher nicht auszuschließen, dass sich der im Gesetzentwurf vorgesehene Zeitpunkt des Inkrafttretens verschiebt. Die Zeichen stehen allerdings günstig, dass nicht wieder 30 Jahre daraus werden.