

**Erfolgsfaktor
Interkommunale Zusammenarbeit –
Gemeinsamer Standesamtsbezirk als
realisierbares Handlungsfeld,
Chance oder Risiko
für den länderübergreifenden
„Kommunalen ServiceVerbund Eisenberg“**

Diplomarbeit

Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden
Fachbereich Verwaltung

vorgelegt von **Jutta Lessing**

Studiengruppe 02-07-01
Abteilung Kassel

Erstgutachter Karl-Friedrich Emde
Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden

Zweitgutachter Karl-Helmut Tepel
Kreisstadt Korbach

Abgabetermin am 17. August 2010

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung und methodische Vorgehensweise	2
2 Kommunalen ServiceVerbund Eisenberg	3
2.1 Kurzvorstellung des Verbundes	3
2.1.1 Argumente für die Gründung der Arbeitsgemeinschaft	4
2.1.2 Rechtliche Basis	4
2.2 Bisherige Zusammenarbeit	5
3 Der rechtliche Aspekt Interkommunaler Zusammenarbeit	5
3.1 Motive für die Zusammenarbeit	5
3.2 Allgemeine Voraussetzungen, verfassungsrechtlicher Schutz	6
3.3 Praktische Umsetzungsmöglichkeiten, Rechtsformen	7
3.3.1 Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	8
3.3.2 Der Zweckverband	9
3.3.3 Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung	10
3.3.4 Der Gemeindeverwaltungsverband und die Verwaltungsgemeinschaft	11
4 Handlungsfeld „Gemeinsamer Standesamtsbezirk“	12
4.1 Aufgaben und Organisation des Standesamtes	12
4.1.1 Aufgaben des Standesamtes und Bestellung des Standesbeamten	12
4.1.2 Organisation des Standesamtes	14
4.2 Bildung von Standesamtsbezirken	15
4.3 Beispiele aus der Praxis	16
4.3.1 Gründe für Zusammenschlüsse	17
4.3.2 Organisation neuer Standesamtsbezirke	17
4.3.3 Gewählte Rechtsform	18
4.3.4 Erfahrungsbericht Volkmarsen-Breuna	18
4.4 Zusammenfassung	19

5	Einflussfaktoren für eine erfolgreiche Realisierung im KSVE	20
5.1	Die Kommunen untereinander	20
5.2	Auffassung der Experten	20
5.3	Die politischen Gremien	22
5.4	Die Mitarbeiter	22
5.5	Die Bürger und die Bürgerfreundlichkeit	23
5.5.1	Mögliches Meinungsbild und Akzeptanz	23
5.5.2	Was ändert sich für die Bürger? Nutzenverlust?	24
5.6	Der wirtschaftliche Aspekt	25
5.6.1	Personenstandsfälle	25
5.6.2	Kosten des neuen Standesamtsbezirks	25
5.6.3	Kostenvergleich	27
6	Umsetzung des Handlungsfeldes „Gemeinsamer Standesamtsbezirk“ im KSVE	29
6.1	Zwei Mitglieder des KSVE: Diemelsee und Korbach - derzeitige Situation	29
6.2	Rechtsform für einen gemeinsamen Standesamtsbezirk: Abwägung und Lösungsansatz	30
6.2.1	Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	31
6.2.2	Der Zweckverband	31
6.2.3	Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung	32
6.2.4	Ergebnis	33
6.3	Empfehlung und möglicher Zeitrahmen	33
7	Resümee	34
	Literaturverzeichnis	36
	Anhang	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gegenüberstellung Aufwand/Ertrag in Diemelsee vor und nach der Zusammenlegung	26
Tabelle 2: Gegenüberstellung Aufwand/Ertrag in Korbach vor und nach der Zusammenlegung	27
Tabelle 3: Gegenüberstellung Zuschussbedarf vor und nach der Zusammenlegung	28

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
DA	Dienstanweisung
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
HAG PStG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Personenstandsgesetz
Hess. VO	Hessische Verordnung
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStT	Hessischer Städtetag
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KSVE	Kommunaler ServiceVerbund Eisenberg
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PStG	Personenstandsgesetz
VOP	Innovative Verwaltung (Verwaltung – Organisation – Personal)

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Während Bevölkerungsforscher, Rentenexperten und Sozialwissenschaftler schon seit den 1990er Jahren auf den demografischen Wandel und seine Folgen in Deutschland hinweisen, ist erst seit wenigen Jahren der Umbruchprozess auch Gegenstand der allgemeinen öffentlichen Diskussion. Dieser Wandel betrifft insbesondere den ländlichen Raum¹ und ist auch in Waldeck-Frankenberg angekommen. Es gibt keine Kommune, die nicht über kurz oder lang von seinen Auswirkungen betroffen sein wird, ob ihre Bevölkerung nun wächst, schrumpft, überaltert, verarmt oder kulturell bunter bzw. eintöniger wird. Um diese Entwicklung abfedern zu können, arbeiten viele Städte und Gemeinden schon in einigen Bereichen eng zusammen.²

Interkommunale Zusammenarbeit ist daher sicher kein neues Thema.³ Es ist vielfältig und als ein wichtiges Instrument des Verwaltungshandelns⁴ zu verstehen, was hilft, Kräfte zu bündeln, um Synergieeffekte und Effizienzsteigerungen zu erzielen.⁵ Besonders in Zeiten, in denen sich die Rahmenbedingungen für das Handeln der einzelnen Kommunen verändern, bleibt es interessant und untersuchenswert. Faktoren wie eine sich verändernde Bevölkerungsstruktur, ein wachsender Aufgabenumfang, ein Wettbewerb der Regionen im Zusammenhang mit Stadtentwicklung und Attraktivität tragen für Kommunen entscheidend dazu bei, sich verstärkt mit dem Thema auseinanderzusetzen.⁶ Aufgrund des gestiegenen Drucks an öffentliche Verwaltungen, wirtschaftlich zu handeln, ist zudem der Aspekt der finanziellen Situation, der den Kommunen einen gezielten und effizienten Ressourceneinsatz abverlangt, nicht unerheblich.⁷ Im Zuge immer knapper werdender öffentlicher Mittel sind auch die Städte und Gemeinden gezwungen, alle sich ihnen bietenden Möglichkeiten auszuschöpfen, ihre Arbeit auch im Bereich der Verwaltung effektiver und folglich kostengünstiger zu gestalten.

Interkommunale Zusammenarbeit bzw. Kooperation wurde bereits vielfach erprobt. Neben diesen Begriffen findet man in der Literatur auch Bezeichnungen wie „zwischengemeindliche Zusammenarbeit“⁸ oder „kommunale Gemeinschaftsarbeit“⁹. Da es keine gesetzliche Definition für die genannten Bezeichnungen gibt, kann man hierunter im Allgemeinen die gemeinschaftliche Planung, Organisation oder Bewältigung kommunaler Aufgaben verstehen. In der Hauptsache dient der Begriff zur Bezeichnung der Gesamtheit aller möglichen Kooperationsformen zwischen mindestens zwei kommunalen Trägern. Durch den Zusatz „interkommunal“

¹ Vgl. KGSt-Bericht 4/2008, 8.

² Z. B. Aufgaben im Bereich Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Tourismus. Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 3.

³ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat bereits 1963 ihr erstes Grundlagenwerk zu diesem Thema veröffentlicht. Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 4 und KGSt-Bericht 5/2005, 7.

⁴ Vgl. KGSt-Bericht 5/2009, 3.

⁵ Vgl. Bouffier, Presseinformation, im Internet: http://www.hmdi.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_Internet/med/eb0/eb029392-b3a8-b112-6684-144e9169fccd,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf vom 30.07.2010.

⁶ Vgl. KGSt-Bericht 5/2005, 3, KGSt-Bericht 11/2007, 3 und KGSt-Bericht 4/2008, 3.

⁷ Die KGSt sieht die Finanznot als einen wesentlichen Motor für die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Vgl. KGSt-Bericht 4/2008, 7.

⁸ Z. B. Zielke 1993 oder Richter 1997.

⁹ Z. B. Kunze 1992.

wird der für die Kooperation in Betracht kommende Personenkreis, d. h. primär Städte, Kreise und Gemeinden, näher gekennzeichnet.¹⁰

Interkommunale Zusammenarbeit als Mittel zur Lösung komplexer Probleme könnte somit auch als neuer Handlungsspielraum oder unabdingbare Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung verstanden werden, als ein zu beschreitender Weg – auch über die Gemeinde- und Ländergrenzen hinaus – um den künftigen Anforderungen gerecht zu werden und langfristig die Zukunftsfähigkeit der Kommunen zu sichern.¹¹

1.2 Zielsetzung und methodische Vorgehensweise

Am 22. Juni 2007 gründeten die Gemeinden Diemelsee, Vöhl und Willingen sowie die Städte Korbach, Lichtenfels, Medebach und Waldeck die kommunale Arbeitsgemeinschaft „Kommunaler ServiceVerbund Eisenberg“ (KSVE)¹². Die bisherige Zusammenarbeit des KSVE führte zu Veränderungen. Nach drei Jahren des gemeinsamen Wirkens soll nun geprüft werden, ob im Rahmen dieser Arbeitsgemeinschaft weitere Möglichkeiten zur Kooperation, Handlungsbedarf und Optimierungsspielräume bestehen bzw. ob man auf bereits Bestehendem aufbauen kann. Das Hauptaugenmerk dieser Arbeit liegt dabei auf der Untersuchung einer ausbaufähigen intensiveren Zusammenarbeit¹³ und ob ein gemeinsamer Standesamtsbezirk diesbezüglich Chancen bietet.

Insbesondere im Bereich des Standesamtswesens werden individuelle Handlungskonzepte im Hinblick auf Bürgerservice, Dienstleistung und Lebensqualität erarbeitet sowie kommunale Entwicklungschancen und -potenziale erforscht und genutzt. Alle sieben beteiligten Standesamtsbezirke tauschen sich regelmäßig auf diesem Gebiet aus und nutzen so bereits wichtige Synergien. Die jeweilige Dienstleistung vor Ort kann so verbessert und Unklarheiten sowie Probleme können im Gespräch beseitigt werden.

Bereits mit Wirkung vom 1. April 2010 wurde die Zusammenarbeit mit der Stadt Lichtenfels intensiviert. Eine der Korbacher Standesbeamtinnen wurde zusätzlich für den Standesamtsbezirk Lichtenfels als Standesbeamtin bestellt.¹⁴ Neben dem nun zur Verfügung stehenden erweiterten Fachwissen profitiert Lichtenfels zusätzlich im Vertretungsfall vom erweiterten Personalpool. Technisch ist es bereits möglich, alle Arbeiten auch direkt vom Korbacher Rathaus aus vorzunehmen.

Die Gemeinde Diemelsee hat nunmehr ebenfalls ihr konkretes Interesse an einer engeren Kooperation bekundet, um neben den bereits beschriebenen Effekten auch eine tatsächliche finanzielle Einsparung realisieren zu können. Es ist angedacht, den bisherigen Standesamtsbezirk Diemelsee aufzulösen und komplett in den bestehenden Standesamtsbezirk Korbach zu integrieren. In der Praxis könnte dies so aussehen, dass die komplette Verwaltung des bisherigen Standesamtsbezirks Diemelsee nach Korbach verlagert und von den dortigen Standesbeamten übernommen wird.

¹⁰ Vgl. Richter 1997, 45.

¹¹ Vgl. HMdIS, Kommunale Themen, im Internet:
http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=43c9b08ee5e9550ed206a98fa5c78b9b vom 27.07.2010.

¹² Im Folgenden werden die in Klammern dargestellten Kurzformen verwandt.

¹³ Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 3.

¹⁴ Gem. § 1 V der Hessischen Verordnung (Hess. VO) zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (PStG) möglich.

Ziel der Arbeit ist festzustellen, ob und wie dieses Handlungsfeld im KSVE realisierbar ist, ob Synergieeffekte und Einsparpotenziale erzielt werden können und ob eventuell Risiken bestehen. Die Bedingungen, ob dies als „große Lösung“ durch ein zentrales Hauptstandesamt in der größten der beteiligten Kommunen oder als „kleine Lösung“ durch Aufrechterhaltung des eigenen Bezirks mit Ernennung eines Standesbeamten einer Partnergemeinde für den Bedarfsfall¹⁵ praktikabel ist, sind zu untersuchen. Gleichzeitig können die gewonnenen Erkenntnisse für einen eventuell zu stellenden Förderantrag beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport verwandt werden.

Das Abwägen von Vor- und Nachteilen und die Entscheidungen, welche Grenzen für welche Chancen zu überwinden bzw. in Kauf zu nehmen sind, fließen in die Arbeit ein. Neben einer Literaturrecherche wurden als Experten die Bürgermeister des KSVE und der Leiter des Kompetenzzentrums für Interkommunale Zusammenarbeit¹⁶ befragt. Zudem wurden Informationen bei den Aufsichtsbehörden und die Erfahrungen bereits kooperierender Standesämter eingeholt, um das Potenzial einer solchen Kooperation aufzeigen zu können.

Die Arbeit gliedert sich in sieben Kapitel, die folgendermaßen strukturiert sind:

Zur Verdeutlichung der Ausgangslage wird zunächst der KSVE kurz vorgestellt. In den Kapiteln drei und vier folgen der rechtliche Aspekt der Zusammenarbeit, der Bezug zu den Aufgaben der Standesämter und die Erfahrungsberichte aus der Praxis. Im Kapitel fünf schließt sich die Betrachtung der Einflussfaktoren einer erfolgreichen Zusammenarbeit an, wo die Errechnung einer Kostenersparnis am konkreten Beispiel der Gemeinde Diemelsee und der Stadt Korbach den wesentlichen wirtschaftlichen Gesichtspunkt bildet. Nach Abwägung der geeigneten Rechtsform für eine mögliche Umsetzung im KSVE und die parallele Erarbeitung einer Empfehlung für die Bürgermeister und die zu beteiligenden Gremien erfolgt im siebten Kapitel das Resümee der Arbeit mit Reflexion und Ausblick.

2 Kommunaler ServiceVerbund Eisenberg

2.1 Kurzvorstellung des Verbundes

In der Präambel der Vereinbarung zur Bildung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft „Kommunaler ServiceVerbund Eisenberg“ heißt es:

„Wir, die Gemeinden Diemelsee, Vöhl und Willingen sowie die Städte Korbach, Lichtenfels, Medebach und Waldeck arbeiten seit vielen Jahren auf mehreren Gebieten in verschiedenem Umfang erfolgreich zusammen. Uns ist bewusst, dass wir uns den Herausforderungen der Zukunft, insbesondere hinsichtlich der demografischen Entwicklung und der angespannten Finanzsituation, erfolgreich nur gemeinsam stellen können. Zur Erarbeitung und Umsetzung von Lösungsstrategien und der Vorbereitung weiterer institutionalisierter Abläufe gründen wir eine kommunale Arbeitsgemeinschaft. Im Mittelpunkt der Bestrebungen der interkommunalen Zusammenarbeit

¹⁵ Erweiterung des Personalpools für die Beteiligten, die in diesem Bereich Handlungsbedarf sehen. Diese Variante ist unter Wahrung der Eigenständigkeit der Beteiligten realisierbar.

¹⁶ Das Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit ist dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport angegliedert. Leiter ist Claus Spandau.

soll der Bürger¹⁷ stehen, der stets einen Anspruch auf eine optimale Versorgung in allen Lebensbereichen hat. Die Mehrung des öffentlichen Wohls in den Gemeinden und Städten sowie ein familienfreundliches Umfeld mit einer wirtschaftlichen Stärkung der Region im Zentrum des Landkreises Waldeck-Frankenberg und des angrenzenden westfälischen Raumes sind vorrangige Ziele unserer Arbeitsgemeinschaft. Im Fokus der Zusammenarbeit stehen aber auch eine optimierte Servicequalität mit noch höherer Kundenorientierung und eine Förderung der Entwicklung der Gemeinden.“¹⁸

Mit einer Einwohnerzahl von über 60.000 Menschen und einem Gebiet von 76.317 ha wird in dieser Form der Zusammenarbeit - durch den Partner der Stadt Medebach über die Ländergrenze hinaus - eine einmalige Chance gesehen, die Zukunft dieser Region zu gestalten und Fördermöglichkeiten zu akquirieren.

2.1.1 Argumente für die Gründung der Arbeitsgemeinschaft

Die Kommunen arbeiten auf zahlreichen Gebieten in verschiedenem Umfang bereits seit Jahren interkommunal zusammen. Die Bürgermeister und politisch Verantwortlichen der genannten Städte und Gemeinden sind sich darüber im Klaren, dass man sich nur gemeinsam den Herausforderungen der Zukunft erfolgreich stellen kann.

Neben den in der Präambel genannten vorrangigen Zielen will man nicht zuletzt durch eine verstärkte Zusammenarbeit und die damit verbundene Agitation größere Handlungsspielräume erarbeiten.¹⁹ Die Chancen liegen dabei im Hier und Jetzt, was bedeutet, dass Lösungsstrategien heute gesucht werden müssen, um beispielsweise dem demografischen Wandel und der angespannten kommunalen Finanzsituation schon morgen offensiv gegenüberzutreten zu können.²⁰

2.1.2 Rechtliche Basis

Die Vereinbarung des KSVE basiert als weicher, informeller Kooperationstyp auf der untersten Stufe des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), nämlich der Arbeitsgemeinschaft nach § 2 KGG.

Die Arbeitsgemeinschaft ermöglicht die unterschiedlichsten Konstellationen, sei es eine Zusammenarbeit von zwei Kommunen, drei Kommunen oder aller sieben Kommunen. Dies ist jeweils von der Art der Zusammenarbeit abhängig, da es aufgrund von Ungleichzeitigkeiten, der Thematik oder unterschiedlichen politischen Auffassungen nicht immer möglich ist, einen gemeinsamen Nenner für alle Mitgliedskommunen zu finden.

¹⁷ Zur besseren Lesbarkeit wird in der Regel nur eine Geschlechtsform verwandt, gemeint sind jedoch immer beide: Bürgerinnen und Bürger (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter).

¹⁸ Vgl. Präambel der Vereinbarung zur Bildung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft KSVE (Anhang Nr. 1).

¹⁹ Das Ziel der IKZ sei damals wie heute: eine effektive und effiziente Leistungserbringung für die Bürger zu sichern. Vgl. KGSt-Bericht 4/2008, 7.

²⁰ Vgl. KGSt-Bericht 4/2008, 3, wonach IKZ eine Handlungsoption ist, um bei leeren Kassen die zunehmend komplexeren Aufgaben mit geringerem Budget zu realisieren und damit das Leistungsspektrum und die Infrastruktur für Bürgerschaft und Unternehmen zu erhalten oder sogar zu steigern.

2.2 Bisherige Zusammenarbeit

Die bisherige Zusammenarbeit erstreckt sich auf vielerlei Gebiete, von einem gemeinsamen Internetauftritt, über gemeinsame Schulungen und Fortbildungen im Verwaltungsbereich und der Bauhöfe bis hin zu gemeinsamen Veranstaltungen²¹. Bedeutend sind zudem die Berufung eines gemeinsamen Gewässerschutzbeauftragten, der formlose gemeindeübergreifende Bauhofeinsatz sowie die Unterstützung der kleineren Kommunen, fehlende Ausbildungsstrukturen durch den Einsatz ihrer Auszubildenden in den Partnerkommunen zu komplettieren.

Zum Thema Sicherheit wurde mit der Unterzeichnung einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung am 23.02.2010 der gemeinsame örtliche „Ordnungsbehördenbezirk Eisenberg“ der Städte Korbach, Lichtenfels und Waldeck sowie der Gemeinden Diemelsee, Vöhl und Willingen gemäß § 85 II des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) gegründet. Ausgenommen bleiben musste die Stadt Medebach, da diese nicht im Geltungsbereich des HSOG liegt.

3 Der rechtliche Aspekt Interkommunaler Zusammenarbeit

3.1 Motive für die Zusammenarbeit

Kommunale Gemeinschaftsarbeit hat prinzipiell eine lange zurückreichende Tradition. Waren es in vergangenen Jahrhunderten eher Naturkatastrophen, die die Gemeinden zu gemeinsamer Gefahrenabwehr veranlassten, ist die rege Weiterentwicklung heute auf die Ausformung des Selbstverwaltungsgedankens und die damit verbundene Entfaltung des gemeindlichen Wirkungskreises zurückzuführen. Daneben ließen zugleich der Aufschwung von Technik, Wirtschaft, Verkehr und Handel den Bedarf an kommunaler Zusammenarbeit in fest organisierten Formen ansteigen.²² Angesichts der heute immer knapper werdenden Kassen im Bereich der öffentlichen Mittel streben Städte und Gemeinden eine Zusammenarbeit oft aus ökonomischen Gründen an. Hinzu kommt, dass vor allem die kleineren Kommunen Probleme haben, ihre Leistungsfähigkeit ohne hilfreiche Kooperationsarbeit aufrecht zu erhalten, und dauerhaft nicht in der Lage sind, bestimmte Leistungen allein zu erbringen, vor allem nicht Leistungen, die ihre finanzielle Leistungskraft überfordern würden.²³ Dies kann aus nicht ausreichend zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen resultieren. Ziel der Zusammenarbeit wäre es somit, eine optimale Größe als Basis zu schaffen, die Aufgabenerfüllung wieder gestärkt und gezielt wahrnehmen zu können.

Darüber hinaus können auch organisatorische Gründe die Überlegung von gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung auslösen. Je nach Aufgabe wäre eine effektivere Herangehensweise und Erledigung denkbar, da bei einer gemeinde- bzw. auch länderübergreifenden Zusammenarbeit Wissen und Erfahrungsschatz größer sind und dies vorteilhaft genutzt werden könnte.

Letztlich ist auch der Aspekt der Bürgerfreundlichkeit nicht außer Acht zu lassen. Auch aus Sicht der Bürgerorientierung dienen Kooperationen dazu, die Leistungserbringung für den Bürger zu sichern, qualitativ zu optimieren und auszubauen.

²¹ Z. B. Kinder-Uni und Hessischer Familientag.

²² Vgl. Borchmann/Breithaupt/Kaiser 2006, 215.

²³ Vgl. DStGB 2004. 1.

Dass die Motive für die Zusammenarbeit so unterschiedlich sein können, sagt der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB), hänge oftmals mit der Größe zusammen. Bei Kommunen unter 10.000 Einwohnern diene Zusammenarbeit vor allem dazu, die Qualität der Aufgabenerfüllung auf Verwaltungsebene zu erhalten und zu verbessern.²⁴ „Mittlere und große Kommunen werden interkommunale Zusammenarbeit dagegen nutzen, um Größenvorteile zur Vermeidung von Kosten, zur Steigerung der Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes und zur Erhöhung ihres politischen Gewichts innerhalb des fortschreitenden Prozesses der europäischen Regionalisierung zu erreichen.“²⁵

Der DStGB betont zudem, dass die interkommunale Zusammenarbeit meist mit der Bildung von einer immer großräumigeren Organisation und stetigen Hochzoning von Aufgaben verbunden ist und dies im Widerspruch zu dem Leitbild der größtmöglichen Bürgerbeteiligung und Bürgernähe und der möglichst dezentralen Aufgabenansiedlung steht.²⁶

Ein weiteres Gegenargument von Kooperationen durch die Verlagerung von Aufgaben ist die Minderung des Einflusses der demokratisch legitimierten Organe auf die Aufgabenerledigung. Da dieser Autonomieverlust²⁷ aber durch entsprechende rechtliche Vereinbarungen abgemildert werden kann, sollte bei der Entscheidung über die Wahl der Rechtsform auf mögliche Folgen wie den Verlust von Kontrolle und Einfluss sowie die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit geachtet werden. Als weitere generelle Grenzen²⁸ sind zu beachten:

- die Gefahr eines Identifikationsverlustes des Bürgers mit seiner Stadt/Gemeinde
- die Bewahrung der Eigenständigkeit und kommunalen Selbstverwaltung
- die Zusammenarbeit nicht als Vorstufe einer Eingemeindung
- die Unterschiede der Kommunen wie z. B. bestehendes Ortsrecht, Verwaltungskultur, Leistungsstärke und Bereitschaft

3.2 Allgemeine Voraussetzungen, verfassungsrechtlicher Schutz

Art. 28 II Grundgesetz schützt das Recht auf interkommunale Zusammenarbeit. Die dort im Grundgesetz verankerte Selbstverwaltungsgarantie umfasst als „Kooperationsgarantie“²⁹ unter anderem auch die Organisationshoheit, die den Kommunen die Befugnis gibt, zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben die Angelegenheiten ihrer eigenen inneren Verwaltungsorganisation nach eigenem Ermessen und eigenverantwortlich zu regeln.³⁰

Die Kooperationshoheit ist eine besondere Ausprägung dieser Organisationshoheit. Sie gibt den Städten und Gemeinden das Recht, mit anderen Gemeinden zusammenzuarbeiten und gemeinsame Institutionen und Handlungsinstrumente zu schaffen wie beispielsweise durch die Gründung eines Zweckverbandes.³¹

²⁴ Vgl. DStGB 2004. 2.

²⁵ Vgl. DStGB 2004. 2.

²⁶ Vgl. DStGB 2004. 2.

²⁷ Vgl. Frick/Hokkeler 2008, 47.

²⁸ Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 93 ff.

²⁹ Vgl. Borchmann/Vesper 1977, 180.

³⁰ Vgl. Gern 1994, Rn. 174.

³¹ Vgl. Birkenfeld-Pfeiffer/Gern 2005, Rn. 89.

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung muss sich gem. § 1 S. 1 KGG aber auf Handlungsfelder beziehen, zu deren Erfüllung die Städte und Gemeinden auch berechtigt oder verpflichtet sind. Da sich die Organisationshoheit aus der Garantie der Regelung und Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Eigenregie ableiten lässt und sich zudem auf die Erledigung von Weisungsaufgaben erstreckt, kommen hier sowohl Aufgaben aus dem eigenen als auch aus dem übertragenen Wirkungskreis in Betracht.³² Die Kooperationshoheit wird jedoch nur im Rahmen der Gesetze garantiert. Eine Zusammenarbeit ist gem. § 1 S. 2 KGG unzulässig, wenn die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch Gesetz ausgeschlossen ist.

3.3 Praktische Umsetzungsmöglichkeiten, Rechtsformen

Als Kooperationsformen kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Diese fangen auf der niedrigsten Stufe, der reinen gegenseitigen Information über z. B. geplante Vorhaben an, gehen über die Besprechung im Sinne wechselseitiger Beratung und Erfahrungsaustausch und die Koordination im Sinne einer Abstimmung bis hin zur eigentlichen Kooperation – der langfristigen Zusammenarbeit.

Von den öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen sind die privat-rechtlichen Kooperationsformen wie GmbH, AG und Vereine abzugrenzen. Die öffentlich-rechtlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit basieren auf den jeweiligen Landesgesetzen über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (Hessen: KGG).³³ Insoweit besteht im Kern Typenzwang.³⁴ In den näheren Ausgestaltungen sind jedoch Modifizierungen möglich.

Das KGG sieht für Kooperationen folgende Formen vor:

- Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- Zweckverband
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
- Gemeindeverwaltungsverband
- Verwaltungsgemeinschaft

Die Städte und Gemeinden können im Rahmen ihrer Organisationshoheit und somit Eigenverantwortlichkeit grundsätzlich selbst über die aufgabenspezifische Form der Zusammenarbeit und somit bessere Aufgabenerfüllung von Einzelaufgaben entscheiden.³⁵ Sie sind ermächtigt, die Organisationsform zur gemeinschaftlichen Aufgabenerledigung, die sie für die spezielle Situation für sach- und sinngemäß erachten, frei zu wählen.³⁶ Neben den vom Landesgesetzgeber vorgeschriebenen Typen gemeindlicher Kooperationsformen, spielen für das im Einzelfall auszuwählende Modell auch Faktoren wie Zweck, Problemstellung, Flexibilität, Zeit und örtliche Verhältnisse eine Rolle.³⁷

³² Vgl. Gern 1994, Rn. 174.

³³ Vgl. HMdIS, IKZ, im Internet: http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdI_Internet?uid=38330931-ecfc-3511-1010-4397ccf4e69f vom 29.07.2010.

³⁴ Vgl. Vogelsang/Lübking/Jahn 1991, 199 und Zielke 1993, Rn. 9.

³⁵ Vgl. von Mutius 1996, Rn. 320.

³⁶ Vgl. von Mutius 1996, Rn. 168.

³⁷ Vgl. Zielke 1993, 5.

Ist der Zusammenarbeit jedoch eine besondere ausschließliche Rechtsform vorgeschrieben bzw. eine Rechtsform grundsätzlich ausgeschlossen, so erfährt die organisatorische Wahlfreiheit³⁸ ihre Grenzen. Beispiel für den Ausschluss eines privat-rechtlichen Zusammenschlusses durch Spezialgesetz wäre z. B. § 205 Baugesetzbuch (BauGB), wonach der Planungsverband als bestimmte öffentlich-rechtliche Organisationsform vorgesehen ist. Ebenso kommen privat-rechtliche Rechtsformen nicht für die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben in Betracht, die mit der Ausübung von Hoheitsbefugnissen oder von staatlichen Weisungsaufgaben verbunden sind.

Auch bei der Ausführung des PStG handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe, für die nur öffentlich-rechtliche Kooperationsformen in Betracht kommen. In dieser Untersuchung finden deshalb auch nur die rechtlichen Organisationsformen nach dem KGG Berücksichtigung, die für die Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks in Frage kommen.

3.3.1 Die kommunale Arbeitsgemeinschaft

Gem. § 3 I KGG können Gemeinden und Landkreise – auf den KSVE bezogen Städte und Gemeinden³⁹ – durch Vereinbarung kommunale Arbeitsgemeinschaften bilden. Da diese dann ein Zusammenschluss ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind und die Zuständigkeiten der Beteiligten als Träger der Aufgaben und Befugnisse unberührt bleiben, bildet diese Form aufgrund ihres unverbindlichen Charakters die lockerste Form der Zusammenarbeit. Sie wird daher nicht selten als bloße Vorstufe für eine zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehene engere Zusammenarbeit betrachtet.⁴⁰ Die Grundlage bildet ein koordinationsrechtlicher Vertrag⁴¹ zwischen mindestens zwei kommunalen Gebietskörperschaften, der schriftlich abzuschließen ist. Daneben können an diesen Arbeitsgemeinschaften auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts beteiligt werden.

Ziel der kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist nicht die eigentliche Aufgabenwahrnehmung, sondern vielmehr die Beratung von Angelegenheiten, die ihre Mitglieder gemeinsam berühren. Die Themenbereiche sind dabei unbeschränkt. Die Planungen der einzelnen Mitglieder für die ausgewählten Angelegenheiten und die Tätigkeit von Einrichtungen ihrer Mitglieder sollen aufeinander abgestimmt sowie Gemeinschaftslösungen zur Sicherstellung einer wirtschaftlich zweckmäßigen Aufgabenerfüllung in einem größeren nachbarlichen Gebiet eingeleitet werden.⁴²

Meist findet die Bildung eines Ausschusses statt wie z. B. aus den Vertretern und somit Bürgermeistermeistern der beteiligten Kommunen. Ohne eigene Rechtspersönlichkeit und ohne eigene,

³⁸ Vgl. Steger 2005, 784.

³⁹ In dieser Arbeit wird sich in Bezug auf den KSVE nur auf Städte und Gemeinden bezogen.

⁴⁰ Vgl. Richter 1997, 57.

⁴¹ Dieser öffentlich-rechtliche Vertrag liegt bei gleichgeordneten Parteien (ohne Rangverhältnis) vor. Nicht wie z. B. beim Verwaltungsakt, wo Behörde und Bürger in einem Über- und Unterordnungsverhältnis zueinander stehen. Vgl. Zielke 1993, Rn. 396.

⁴² Vgl. Regierungspräsidium Darmstadt, Zweckverbandsrecht, im Internet: http://www.hessen.de/irj/RPDA_Internet?rid=HMdl_15/RPDA_Internet/nav/89b/89b102ba-a196-6b01-a3b2-1711785318b6,038b985c-a83c-01a3-b217-1765bee5c948,22222222-2222-2222-2222-222222222222,22222222-2222-2222-2222-222222222222,11111111-2222-3333-4444-10000005003.htm&uid=89b102ba-a196-6b01-a3b2-1711785318b6 vom 27.07.2010.

gemeinschaftliche Organe ist die kommunale Arbeitsgemeinschaft nicht befugt, kommunale Aufgaben selbständig wahrzunehmen. Sie fasst auch keine für alle verbindlichen Beschlüsse, sondern gibt den Beteiligten Anregungen, so dass Zuständigkeit und Haftung der einzelnen Kommunen unberührt bleiben. Aufgrund dieser losen Rechtsform ist die Hemmschwelle zur Etablierung einer Kooperation niedrig.⁴³

Ungeachtet der zwanglosen Form der kommunalen Arbeitsgemeinschaft sollte sie hinsichtlich ihrer möglichen getroffenen und vertraglich vereinbarten Zielsetzungen, Absprachen oder Grundsatzbeschlüsse sowie der mit ihnen angestrebten Ergebnisse jedoch nicht unterschätzt werden.⁴⁴

3.3.2 Der Zweckverband

Den Zweckverband kann man als klassische Form einer organisierten interkommunalen Zusammenarbeit bezeichnen, der auf einem verbindlichen „engsten öffentlich-rechtlichen Zusammenschluss“⁴⁵ der Mitglieder zur Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben beruht. Er findet überwiegend Anwendung im Bereich der Daseinsvorsorge wie der Abwasser- und Wasserversorgung.⁴⁶

Unterschieden werden:

- Freiverband: Freiwilliger Zusammenschluss von Gemeinden
- Pflichtverband/Pflichtanschluss: Zwangsbildung durch die Aufsichtsbehörde aus Gründen des öffentlichen Wohls bzw. Interesses
- Gesetzlicher Zweckverband: zwangsweiser Zusammenschluss auf gesetzlichem Wege⁴⁷

Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (siehe § 6 KGG), der mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung verwaltet. Mit seiner Bildung gehen Kraft Gesetzes das Recht und die Pflicht der zusammengeschlossenen Gemeinden, die übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die dazu notwendigen Befugnisse auszuüben, auf den Zweckverband als selbständigen Aufgabenträger⁴⁸ über. Hierzu zählen die Satzungshoheit, das Recht, den Anschluss- und Benutzungszwang auszuüben sowie Gebühren und Beiträge als notwendige Finanzmittel zur Erfüllung seiner Aufgaben zu erheben (siehe § 8 KGG). Ein Übergang der mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Befugnisse findet aber nur insoweit statt, wie sie den beteiligten kommunalen Aufgabenträgern bereits vorher zustanden. Aufgaben, deren Existenz den Einzelkommunen zugeordnet bzw. denen eine bestimmte Rechtsform gesetzlich vorgeschrieben ist, können nicht als Aufgaben aus dem kommunalen Wirkungskreis auf den Zweckverband übertragen werden.

⁴³ Vgl. Frick/Hokkeler 2008, 45.

⁴⁴ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, im Internet: http://www.fes-kommunales.de/_data/S_Kommunale_AG.pdf vom 31.07.2010.

⁴⁵ Vgl. von Mutius 1996, Rn. 330.

⁴⁶ Vgl. Frick/Hokkeler 2008, 52.

⁴⁷ Vgl. Zielke 1993, Rn. 196.

⁴⁸ Vgl. von Mutius 1996, Rn. 331.

Der Zweckverband kann die ihm delegierten Aufgaben aufgrund seines Selbstverwaltungsrechts durch selbst bestellte Organe in Eigenverantwortung und durch einen eigenen Verwaltungsapparat erledigen sowie seine innere Ordnung durch eine Verbandssatzung gem. § 9 KGG selbst bestimmen. Die Verbandsversammlung als hauptsächliches Willensbildungsorgan und der Verbandsvorstand als Vertretung des Zweckverbandes nach außen sind die nach § 14 KGG zu bildenden und in der Satzung zu bestimmenden Organe des Zweckverbandes.

Der Zweckverband verfügt über einen eigenen Haushalt. Er finanziert sich durch Umlagen seiner Mitglieder sowie durch Gebühren und Beiträge, die er ebenfalls auf Grundlage einer Satzung erheben kann.

3.3.3 Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung können Gemeinden vereinbaren, dass eine der beteiligten Gebietskörperschaften einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit übernimmt oder sich verpflichtet, Aufgaben für diese übrigen Beteiligten durchzuführen (siehe § 24 I KGG). Ziel der Vereinbarung ist folglich die Übertragung einzelner oder mehrerer kommunaler Aufgaben. Unterschieden werden somit:

- Delegation:
Sowohl die Zuständigkeit der Aufgabenerfüllung als auch die Trägerschaft geht von der einen Kommune auf die andere über (Erfüllungszuständigkeit durch Übernahme).
- Mandat:
Die Zuständigkeit unter Wahrung aller Rechte und Pflichten verbleibt bei der Gemeinde, die die Aufgabe übergibt (Erledigungszuständigkeit durch Ausführung).⁴⁹

Des Weiteren können Gebietskörperschaften den übrigen Beteiligten, insbesondere den Einwohnern dieser Kommunen, die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen öffentlichen Einrichtung gestatten. Dies entspricht dann einer Aufgabenübertragung in Bezug auf die spezielle Einrichtung.

Durch Zusammenschluss auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wird kein neuer Rechts- bzw. Aufgabenträger mit eigenem Verwaltungsapparat errichtet. Es erfolgt lediglich ein Aufgabenübergang auf einen der Beteiligten (Kompetenzverschiebung).⁵⁰ Da die beteiligten Kommunen bei diesem Zusammenschluss in einem gleichrangigen Verhältnis zueinander stehen, handelt es sich wiederum um einen koordinationsrechtlichen Vertrag. „Im Ergebnis bietet die öffentlich-rechtliche Vereinbarung die rechtliche Befugnis, ausnahmsweise öffentlich-rechtlich gesetzte Aufgaben auch außerhalb des Gemeindegebiets zu erfüllen.“⁵¹ Da durch den Zweck der Aufgabenübertragung in die bestehende gesetzliche Zuständigkeitsverteilung eingegriffen wird, bedarf die Vereinbarung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung (siehe § 26 I KGG).⁵²

Im Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist zudem § 25 KGG zu nennen. Dieser dient, insbesondere mit Blick auf einen gemeinsamen Standesamtsbezirk, als Rechtsgrundlage für den Aufgabenübergang (Delegation). Gem. § 25 I KGG gehen das Recht

⁴⁹ Vgl. von Mutius 1996, Rn. 329. Ähnliche Erklärung bereits von Gröttrup 1976, 177.

⁵⁰ Vgl. von Mutius 1996, Rn. 329.

⁵¹ Vgl. von Mutius 1996, Rn. 329.

⁵² Vgl. Borchmann/Breithaupt/Kaiser 2006, 221.

und die Pflicht, die Aufgaben zu erfüllen, auf die Gebietskörperschaft über, die durch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung Aufgaben der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit übernimmt. Dieses Recht und die Pflicht gelten zudem für die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Befugnisse, sofern in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nichts anderes bestimmt ist. Mit der Vereinbarung kann der übernehmenden Gebietskörperschaft auch die Satzungshoheit übertragen werden. Dies hätte zur Folge, dass die Gebietskörperschaft, auf die die Aufgaben übergehen, Satzungen anstelle der beteiligten Kommunen für deren Gebiet erlassen würde. Sie wäre folglich berechtigt, im Geltungsbereich der Satzung alle zu ihrer Durchführung erforderlichen Maßnahmen wie in ihrem eigenen Gebiet zu vollziehen. Eine Ausnahme bildet jedoch der Bereich der Steuern. Hier ist eine Übertragung des Rechts zur Steuererhebung nicht möglich.

Gem. § 25 II KGG bleiben die Rechte und Pflichten der übrigen beteiligten Kommunen als Träger der Aufgaben unberührt, obwohl sich eine der Gebietskörperschaften durch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung verpflichtet, die Aufgabendurchführung vorzunehmen (Mandat).⁵³

Eine weitere spezielle Ermächtigungsgrundlage ist nicht erforderlich.⁵⁴

3.3.4 Der Gemeindeverwaltungsverband und die Verwaltungsgemeinschaft

Insbesondere mit Blick auf die Größenunterschiede von Gemeinden, die über eine kommunale Gemeinschaftsarbeit nachdenken, eröffnen Gemeindeverwaltungsverbände und Verwaltungsgemeinschaften den kleineren Kommunen eine Stärkung ihrer Verwaltungskraft auch ohne Gebietsreform bzw. Eingemeindung. Im Vergleich zur Auflösung ist die Schaffung und Existenz der Organisationsformen nach dem KGG somit ein „milderes Mittel“. ⁵⁵ In der Praxis haben diese Kooperationsformen kaum eine Bedeutung. ⁵⁶

Wie der Begriff „Gemeindeverwaltungsverband“ schon beinhaltet, können ausschließlich Gemeinden, auch Gemeinden verschiedener Landkreise, Beteiligte einer solchen Kooperationsform sein. Die Entscheidung, ob man einen Gemeindeverwaltungsverband oder eine Verwaltungsgemeinschaft für einen Zusammenschluss wählt, können die Gemeinden frei treffen. Beim Gemeindeverwaltungsverband gelten die Vorschriften für Zweckverbände entsprechend, da er dem Zweckverband strukturell angenähert ist. Anstelle dessen Bildung können Gemeinden gemäß § 33 KGG vereinbaren, dass die verwaltungsstärkste der Mitgliedsgemeinden die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes als Verwaltungsgemeinschaft erledigt. ⁵⁷ Hierbei finden dann die Vorschriften über die öffentlich-rechtliche Vereinbarung Anwendung.

Gegenstand dieser kommunalen Gemeinschaftsarbeit ist der verwaltungsmäßige Vollzug der Geschäfte der laufenden Verwaltung. Hinzu kommen die Kassen- und Rechnungsgeschäfte sowie die Veranlagung und Einziehung der gemeindlichen Abgaben (siehe § 30 III KGG). Auch weitere Aufgaben können gemeinsam erfüllt werden. Näheres ist für den Gemeindever-

⁵³ Die Aufgabendurchführung bedarf keiner Genehmigung. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung hierüber ist der Aufsichtsbehörde jedoch anzuzeigen (siehe § 26 II KGG).

⁵⁴ Ausnahme ist laut HMdIS, Referat IKZ, der Fall, wenn es zu einer Aufgabenverschiebung zwischen Städten und Gemeinden und den Landkreisen kommen soll. Bei dieser sog. vertikalen Aufgabenverschiebung ist eine spezielle Ermächtigungsgrundlage erforderlich.

⁵⁵ Vgl. von Mutius 1996, Rn. 321.

⁵⁶ Vgl. Borchmann/Breithaupt/Kaiser 2006, 221.

⁵⁷ Vgl. Borchmann/Breithaupt/Kaiser 2006, 222.

waltungsverband gem. § 30 IV KGG in der Verbandssatzung zu regeln bzw. für die Verwaltungsgemeinschaft in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. In der Regel dienen diese Kooperationsformen zur Erfüllung nicht nur einzelner, sondern mehrerer Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises. Verschiebungen der Zuständigkeiten der Gemeindeorgane ergeben sich dadurch aber nicht.

Aufgrund seiner Sonderform eines Zweckverbandes hält der Gemeindeverwaltungsverband zur Aufgabenwahrnehmung eine eigene Verwaltung mit eigenen Bediensteten vor. Obwohl der Verband über die gleichen Organe wie der Zweckverband verfügt, dürfen zu Mitgliedern der Verbandsversammlung nur Mitglieder der Vertretungskörperschaften der Verbandsgemeinden gewählt werden. Als weitere besondere Bestimmung gilt, dass dem Verbandsvorstand die Bürgermeister der beteiligten Gemeinden kraft Amtes angehören. Zur Deckung des Finanzbedarfs erhebt der Verband von den Verbandsmitgliedern eine Umlage (siehe §§ 31, 32 KGG).

Für die Verwaltungsgemeinschaft existiert keine eigene Verwaltungsorganisation. In diesem Fall vereinbaren die Gemeinden, dass eine Gemeinde mit Hilfe ihres eigenen Verwaltungsapparates die Aufgaben des Gemeindeverwaltungsverbandes erfüllt. Bei dieser Variante, bei der keine Umlage zur Finanzierung erhoben wird, erstatten die einzelnen Gemeinden einen Teil der Personal- und Sachkosten. Durch die Sonderform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung entsteht kein neuer Rechtsträger. Die Zuständigkeiten und somit die Entscheidungsebenen verbleiben bei den einzelnen Gemeinden.

4 Handlungsfeld „Gemeinsamer Standesamtsbezirk“

4.1 Aufgaben und Organisation des Standesamtes

4.1.1 Aufgaben des Standesamtes und Bestellung des Standesbeamten⁵⁸

Die Aufgaben, die Standesämter zu erfüllen haben, regelt das Personenstandsrecht. Gem. § 1 II PStG obliegt den Standesämtern die Beurkundung des Personenstandes. Personenstand im Sinne des Gesetzes ist die sich aus den Merkmalen des Familienrechts ergebende Stellung einer Person (siehe § 1 I PStG). Solche Merkmale, die Einfluss auf den Personenstand und dessen Veränderungen haben können, sind persönliche Eigenschaften der Person wie beispielsweise das Alter und das Geschlecht, aber auch familien- und namensrechtliche Aspekte wie die Stellung zu anderen Familienmitgliedern, nämlich Abstammung und Familienstand.

Zu den Beurkundungen des Personenstandes nach dem PStG zählt man somit vor allem die Beurkundung von der Geburt, der Eheschließung, der Begründung einer Lebenspartnerschaft und des Todes eines Menschen. Hinzu kommen auch nähere Angaben sowie alle Tatsachen, die diese Ereignisse berühren. Dies könnten eine Auflösung der Ehe oder eine Vaterschaftsanerkennung sein.

Die Beurkundung des Personenstandes erfolgte bisher durch Eintragung in die Personenstandsbücher. Mit der Reformierung des PStG erfolgte aber eine Umstellung auf elektronische

⁵⁸ Hier wird dem PStG entsprechend die männliche Form verwandt.

Personenstandsregister.⁵⁹ Die Übergangsvorschriften⁶⁰ besagen, dass Standesämter, die am 1. Januar 2009 noch nicht über eine Ausstattung zur elektronischen Führung der Personenstandsregister verfügen, die Personenstandsfälle in einer Übergangszeit, die spätestens am 31. Dezember 2013 endet, in einem Papierregister beurkunden.

Gem. § 3 I PStG führt das Standesamt für seinen Zuständigkeitsbereich ein Eheregister, ein Lebenspartnerschaftsregister, ein Geburtenregister und ein Sterberegister.

Indem es gem. § 2 I PStG allein dem Standesbeamten als bestellte Urkundsperson obliegt, die Beurkundung des Personenstandes in den Registern und die Ausstellung von Personenstandsurkunden vorzunehmen, steht ihm sozusagen ein Beurkundungsmonopol⁶¹ zu. Dieses ist aber auf die Führung der Personenstandsregister beschränkt. Die Zuständigkeit von Notaren und anderweitigen Urkundspersonen bleibt unberührt. Hinzu kommt, dass weder der Dienstvorgesetzte noch die Aufsichtsbehörde Aufgaben aus dem Standesamtswesen an sich ziehen können.⁶²

Der Standesbeamte hat neben der Beurkundung von Personenstandsfällen noch weitere Aufgaben zu erfüllen. Hierzu zählen Aufgaben aus dem Bereich der Eheschließung und der Lebenspartnerschaft wie beispielsweise die Prüfung der Ehefähigkeit nach sowohl deutschem als auch ausländischem Recht, die Beratung, die einen großen Teil der Arbeit ausmacht, und schließlich die Durchführung. Hinzu kommen als Aufgaben die Namensangelegenheiten und das Bestattungswesen (Beerdigungserlaubnisse, Leichenpässe etc.).

Von Bedeutung ist auch die Zusammenarbeit mit anderen Standesämtern bzw. die Mitteilungspflicht diesen sowie anderen in- und ausländischen Behörden gegenüber. Die Mitteilungspflichten beziehen sich ebenfalls auf die personenstands- und namensrechtlichen Arbeitsvorgänge.

Der Standesbeamte benötigt für seine Aufgabenerfüllung umfassende Rechtskenntnisse. Diese betreffen nicht nur das Personenstandsrecht an sich, sondern auch das Familienrecht, das Namensrecht und das Staatsangehörigkeitsrecht sowie nationales und internationales Privatrecht. Regelmäßige Fortbildungen sind aufgrund der Fülle von Rechtsgebieten zu besuchen. Die Veranstaltungen hierzu finden an der Fachakademie für Standesamtswesen in Bad Salzschlirf und durch die Landesfachverbände der Standesbeamten statt.⁶³

Gem. § 1 I S. 1 der Hess. VO zur Ausführung des PStG als Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften wird der Standesbeamte von der Gemeinde (Gebietskörperschaft) bestellt. Besteht der Standesamtsbezirk aus mehreren Gemeinden, wird der Standesbeamte von der Gemeinde bestellt, die die Aufgaben des Standesamtes in ihre Zuständigkeit übernommen hat. Für jeden Bezirk ist eine ausreichende Zahl von Standesbeamten – mindestens zwei – zu bestellen. Einer von ihnen muss die Voraussetzungen nach § 2 II Nr. 1 der Hess. VO zur Ausführung des PStG erfüllen.⁶⁴

⁵⁹ Das PStG wurde durch das Personenstandsrechtsreformgesetz grundlegend reformiert und ist am 01.01.2009 in Kraft getreten (Stichwort: Digitalisierung).

⁶⁰ Siehe § 75 PStG und die dazugehörigen allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

⁶¹ Siehe ergänzende Erläuterungen zu § 2 PStG in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum PStG.

⁶² Gem. § 2 II PStG ist der Standesbeamte bei seiner Aufgabenwahrnehmung nicht an Weisungen gebunden.

⁶³ Vgl. Rast, Die Landesverbände, im Internet: http://www.standesbeamte.de/lv_hessen.html vom 03.08.2010.

⁶⁴ Als Voraussetzung gilt der Erwerb der Befähigung für den gehobenen Dienst in der allgemeinen Verwaltung oder eine vergleichbare Befähigung als Arbeitnehmer.

Verschiedene Tätigkeiten, die im Bereich des Standesamtes anfallen, sind nicht ausschließlich berufenen Standesbeamten vorbehalten. Ein qualifizierter Sachbearbeiter (z. B. Verwaltungsfachangestellter) kann ebenso – ohne als Standesbeamter ernannt zu sein – bestimmte Aufgaben erledigen und vorbereitende Tätigkeiten ausüben wie beispielsweise die Entgegennahme von Geburts- und Sterbefallanzeigen, das Fertigen von Einträgen, den Druck von Urkunden oder das Führen von Statistiken. Hinzu kommen diverse Schreib- und Registraturarbeiten, die Postbearbeitung und weitere Verwaltungsaufgaben. Unterschriftsbefugt ist jedoch nur der offiziell ernannte Standesbeamte.

4.1.2 Organisation des Standesamtes

Die den Standesämtern obliegenden Aufgaben und somit der Vollzug des Personenstandsgesetzes sind Angelegenheiten des Staates, die den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind (siehe § 1 I Hessisches Ausführungsgesetz zum PStG (HAG PStG)). Diese Weisungen des Staates resultieren aus den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum PStG (Dienstanweisung für die Standesbeamten und ihre Aufsichtsbehörden - DA) sowie den Anordnungen der Aufsichtsbehörden.

Das Standesamt ist die in der Verwaltung angesiedelte Dienststelle des Standesbeamten und organisatorisch in die Ämterhierarchie der Gemeinde eingeordnet. Im Rahmen ihrer Organisationshoheit sind die Städte und Gemeinden befugt, die Diensträume für die Standesamtstätigkeit zu bestimmen. Ebenfalls bestimmt werden die Trauzimmer, was durch Widmung erfolgt. Folglich können Trauungen nur an diesen gewidmeten Orten stattfinden.

Zur Durchführung der standesamtlichen Aufgaben sind das notwendige Personal sowie die büromäßige Einrichtung und Arbeitsmittel zur Verfügung zu stellen. Da die Gemeinde die Kosten hierfür selbst trägt, ist sie auch die Empfängerin der im Standesamt anfallenden Gebühren für die gebührenpflichtigen Amtshandlungen. § 72 PStG bildet die Rechtsgrundlage zur Erhebung der anfallenden Kosten (Gebühren und Auslagen). Weiterhin kann der Standesbeamte Auslagen erheben, die bei den Amtshandlungen entstanden sind. Dies könnten beispielsweise Dolmetschergebühren oder zusätzliche Kosten für eine Trauung am Wochenende und die Nutzung besonderer Trauzimmer sein.

In der Regel übersteigen die Aufwendungen der Gemeinde für ihr Standesamt die aus den Standesamtsgebühren und -auslagen erzielten Erträge. Diese können den verursachten Verwaltungsaufwand somit nicht decken.

Der Standesbeamte untersteht mit seiner persönlichen Dienstführung seinem Dienstvorgesetzten, dem Bürgermeister. Da der Standesbeamte – wie bereits vorher festgestellt – durch die ihm übertragene selbständige Aufgabenerfüllung eine besondere Position einnimmt, darf der Dienstvorgesetzte jedoch nicht in die Amtshandlungen, also die Beurkundungstätigkeit des Standesbeamten, einschreiten oder diese selbst wahrnehmen.

Weiterhin untersteht der Standesbeamte in Bezug auf seine fachliche Amtsführung der Fachaufsicht der landesrechtlich zuständigen Behörden. In Hessen sind folgende staatliche Aufsichtsbehörden – auch in Bezug auf die Gründung von Standesamtsbezirken – zu nennen (siehe § 3 HAG PStG):

- als untere Aufsichtsbehörde (Kommunalaufsicht) in den kreisfreien Städten die Magistrate, im Übrigen die Kreisausschüsse (z. B. Genehmigung für die Bildung von Standesamtsbezirken innerhalb eines Landkreises, laufende Prüfung der Standesämter)

- als obere Aufsichtsbehörde die Regierungspräsidien (z. B. Genehmigung für die Bildung von landkreisübergreifenden Standesamtsbezirken)
- als oberste Aufsichtsbehörde das für das Personenstandswesen zuständige Ministerium (z. B. Erlass von Rechtsverordnungen nach dem PStG)

4.2 Bildung von Standesamtsbezirken

Die Standesämter sind ein Beispiel dafür, dass auch bei allgemeinen Verwaltungsaufgaben die Anforderungen komplexer und vielschichtiger geworden sind. Fanden früher Hochzeiten vorwiegend zwischen Bürgern desselben Staates statt, hat sich dies in der heutigen Zeit internationalisiert. Diese Entwicklung birgt für den Standesbeamten eine Herausforderung, da die Trauung von internationalen Paaren oder auch die Eintragung von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften neues juristisches Wissen erfordert, über das nicht alle Standesbeamten verfügen. Dies kann an einem kleinen Zuschnitt der Standesamtsbezirke liegen, wo der Standesbeamte häufig nicht voll ausgelastet ist und daher mit weiteren Verwaltungsaufgaben betraut ist. Dabei kann die Erfahrung in Bezug auf komplizierte Personenstandsfälle nicht an der Tagesordnung stehen.⁶⁵ Die Bildung von Standesamtsbezirken erscheint bereits aus diesen Gründen nicht abwegig.

Standesamtsbezirk ist das Gemeindegebiet bzw. bei einer Vereinbarung nach § 25 I S. 1 KGG⁶⁶ die Gemeindegebiete durch Bildung eines einheitlichen Standesamtsbezirks (siehe § 2 II HAG PStG). Nach Auskunft der oberen Aufsichtsbehörde⁶⁷ war bis zur Reformierung des Personenstandsrechts für eine Zusammenlegung zweier oder mehrerer Standesämter der Regierungspräsident zuständig. Diese Genehmigungspflicht seitens des Regierungspräsidenten ist jedoch entfallen und auf die Kommunalaufsicht der Landkreise übergegangen. Bei landkreisübergreifenden Zusammenschlüssen ist aber nach wie vor die Genehmigung des Regierungspräsidenten erforderlich.⁶⁸ Für die Städte und Gemeinden des KSVE – ausgenommen der nordrhein-westfälischen Stadt Medebach – wäre somit der Landrat des Landkreises Waldeck-Frankenberg für die aufsichtsbehördliche Genehmigung der Gründung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks zuständig. Bei einer Zusammenlegung sollte die Aufsichtsbehörde die Interessen der beteiligten Gemeinden berücksichtigen.

Obwohl das PStG ein Bundesgesetz ist, erfährt die Zusammenarbeit hier eine rechtliche Grenze, denn die verschiedenen Ausführungsgesetze auf Länderebene sehen keine Regelung für die länderübergreifende Bildung von Standesamtsbezirken vor. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport⁶⁹ hat sich hierzu ebenfalls negativ geäußert, indem es einer solchen Bezirksgründung keine Genehmigungsfähigkeit zuspricht. Die Bildung der Standesamtsbezirke sei Ländersache und somit würde die Gesetzgebungskompetenz an den Ländergrenzen enden. Eine Zusammenarbeit über den Erfahrungsaustausch hinaus ist daher in diesem Bereich mit der Stadt Medebach nicht möglich.

⁶⁵ Vgl. Frick/Hokkeler 2008, 40.

⁶⁶ Im Falle der Übernahme der Aufgaben in die eigene Zuständigkeit (Delegation).

⁶⁷ Regierungspräsidium Kassel.

⁶⁸ Da § 52 PStG zur Bildung von Standesamtsbezirken durch die zuständige Verwaltungsbehörde entfallen ist, ist § 35 KGG (Aufsichtsbehörden) die aktuell anzuwendende Rechtsvorschrift.

⁶⁹ Referat IKZ.

Nach dem Örtlichkeitsprinzip bestimmt in der Regel der Standesamtsbezirk die Zuständigkeit des Standesbeamten. So ist bei einer Geburt oder einem Sterbefall der Ort des Ereignisses und für die Anmeldung einer Eheschließung der Wohnort bzw. der Ort des gewöhnlichen Aufenthaltes maßgeblich.

Vorschriften über die Größe eines zu bildenden Standesamtsbezirks liegen nicht vor. Die Erläuterungen der allgemeinen Verwaltungsvorschriften verweisen hierzu auf die Ausführungsvorschriften der Länder, wonach eine „ausreichende Zahl von Standesbeamten“ zu bestellen ist. Welche Anzahl somit für einen neu zu gründenden Standesamtsbezirk geeignet erscheint, richtet sich nach den örtlichen Verhältnissen und Erfordernissen. Neben den Einwohnerzahlen sind auch ansässige Einrichtungen in der Gemeinde wie beispielsweise Krankenhäuser mit Geburtsstation oder Alten- und Altenpflegeheime bei der Planung des Personalbedarfs an Standesbeamten zu berücksichtigen, da diese Einfluss auf die Anzahl der zu beurkundenden Personenstandsfälle haben.

Es sollten mindestens zwei Standesbeamte für einen Bezirk ernannt werden, um jederzeit Vertretungen und somit die Aufgabenwahrnehmung gewährleisten zu können.

4.3 Beispiele aus der Praxis

Verschiedene Städte und Gemeinden haben in der Vergangenheit bereits auf dem Gebiet des Standesamtswesens zusammengearbeitet, sei es im Wege der Amtshilfe oder aufgrund von Mitteilungspflichten. Zudem findet zwischen den Ämtern bzw. zwischen den Kollegen verschiedener Standesämter ein Erfahrungsaustausch sowie gegenseitige fachliche Beratung und Unterstützung statt. Der Austausch wird darüber hinaus durch regelmäßige Tagungen der Standesamtsleiter gefördert.

Die Zusammenlegung von Standesämtern unterschiedlicher unabhängiger Städte und Gemeinden war dagegen zunächst seltener anzutreffen, hat aber durch die Sensibilisierung der Kommunen für die Notwendigkeit kommunaler Kooperationen und die geschaffenen Anreize durch eine mögliche finanzielle Förderung seitens des Landes Hessen verstärkt zugenommen.

Um einen Einblick zu bekommen, welche Erfahrungen die Beteiligten einer solchen Zusammenarbeit gemacht haben, wurde eine Literatur- und Internetrecherche durchgeführt, der Leiter des Kompetenzzentrums für Interkommunale Zusammenarbeit befragt, der Regionalkongress zur Interkommunalen Zusammenarbeit in Pohlheim⁷⁰ besucht und ein direktes Gespräch mit dem Bürgermeister der Stadt Volkmarsen und dem dortigen Leiter des Standesamtes geführt. Die Stadt Volkmarsen (Landkreis Waldeck-Frankenberg) und die Gemeinde Breuna (Landkreis Kassel) gründeten landkreisübergreifend zu Beginn des Jahres 2010 einen gemeinsamen Standesamtsbezirk mit Sitz in Volkmarsen.

Diese Art von Befragung stellt keine empirische Studie dar, sie soll vielmehr dazu dienen, Gründe für die Bildung städte- und gemeindeübergreifender Standesamtsbezirke und Erfahrungswerte herauszustellen und in der vorliegenden Arbeit zu berücksichtigen.

⁷⁰ Hier hat die Verfasserin am Forum „Das Verwaltungszentrum Idsteiner Land“ teilgenommen. Der Erfahrungsbericht des Bürgermeisters Krum als Referent ist im Anhang Nr. 2 enthalten.

4.3.1 Gründe für Zusammenschlüsse

Aus den zusammengetragenen Informationen geht hervor, dass die Initiative für die Zusammenlegungen der Standesamtsbezirke von den Städten und Gemeinden selbst ausging. Hierbei bildet vor allem das Ziel, Kosten einzusparen, einen Initiativeschwerpunkt. Gerade im Bereich der Personalkosten und hier insbesondere den Fortbildungskosten aufgrund gestiegener Anforderungen an den Mitarbeiter sowie der EDV-Kosten werden Einsparpotenziale gesehen.

Erster Ansatzpunkt für eine Durchführung ist aber neben der Finanzkraft auch oftmals die Erkenntnis einer unzureichenden Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden. „Verwaltungskraft bedeutet dabei die Fähigkeit, die Kapazität einer Gemeinde, Verwaltungsleistungen zu erbringen. Sie hängt von der Ausstattung, insbesondere mit Personal und Arbeitsmitteln ab; weiter sind die innere Organisation und die zur Verfügung stehenden Mittel wesentlich.“⁷¹

Anlass für den Einstieg in die konkrete Planung kann somit auch der Wegfall von Personal wie z. B. durch Eintritt in den Ruhestand eines Standesbeamten sein. Weitere Gründe können in der räumlichen Umstrukturierung oder auch weniger attraktiven Trauungsstätten gesehen werden, da die Bürger oft großen Wert auf das Ambiente legen.⁷²

Die KGSt betont zudem, dass sich ein Teil der kommunalen Aufgaben auf Dauer nur erbringen lässt, wenn Kommunen ihre Leistungsportfolios aufeinander abstimmen.⁷³

4.3.2 Organisation neuer Standesamtsbezirke

Die geschäftsführende Gemeinde bestellt die Standesbeamten für den gemeinsamen Standesamtsbezirk.⁷⁴ Bei der Gründung eines neuen Standesamtsbezirks sind alle Standesbeamten, die weiterhin als Standesbeamte tätig sind, neu zu ernennen. Eheschließungen können dann weiterhin in allen Standesämtern durchgeführt werden, wo entsprechendes Personal zur Verfügung steht.

Mit Blick auf das Personal kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:

- erforderliche Neueinstellung aufgrund der Größe des neuen Standesamtsbezirks oder Übernahme aus den anderen Gemeinden
- Erhöhung der Arbeitszeit von z. B. Teilzeitarbeitskräften
- Übernahme von Mitarbeitern
- Einsparung von Mitarbeitern

Die Stadt Volkmarsen, um ein Beispiel zu nennen, musste ihr vorhandenes Standesamtspersonal nicht aufstocken. Durch die Zusammenlegung ist eine weiterhin optimale Auslastung des vorhandenen Personals nicht gefährdet. An dieser Stelle ist auf die Umstellung des neuen Personenstandsrechts in digitaler Form hinzuweisen, durch deren erfolgreiche Umsetzung hier auch kein organisatorisches Problem bestand.

⁷¹ Vgl. Borchmann/Breithaupt/Kaiser 2006, 55.

⁷² Vgl. Scheffbaumer 2010, 17.

⁷³ Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 5.

⁷⁴ Siehe § 1 II Hess. VO zur Ausführung des PStG.

4.3.3 Gewählte Rechtsform

Die Stadt Volkmarsen und die Gemeinde Breuna schlossen über die Bildung eines einheitlichen Standesamtsbezirks eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Inhalte der Vereinbarung sind in Volkmarsen der Sitz des neu gegründeten Standesamtsbezirks, die Kostenregelung, der Übergang der Personenstandsbücher und der Unterlagen sowie die Kündigungsmöglichkeit und Geltungsdauer. In anderen Vereinbarungen kommen weiterhin die Inanspruchnahme von Personal bzw. die Übernahme von Standesbeamten und die Inanspruchnahme von Räumlichkeiten vor.

Die Finanzierung erfolgt unter Berücksichtigung der Individualität und der örtlichen Bedingungen der Städte und Gemeinden zumeist über eine Umlage, die pro Einwohner oder pro Personenstandsfälle berechnet und von den Beteiligten, die ihre standesamtlichen Aufgaben abgegeben haben, an die geschäftsführende Kommune erstattet wird (Volkmarsen: Breuna zahlt für ihre Einwohner 1,55 € pro Einwohner und Jahr). Eine andere Möglichkeit wäre die Finanzierung durch Festlegung eines jährlichen Pauschalbetrages.

4.3.4 Erfahrungsbericht Volkmarsen-Breuna

Aus den gesammelten Informationen lässt sich schließen, dass in der Kooperation eine vorteilhafte Chance für alle Beteiligten gesehen wird. Die Gemeinde Breuna, die vor der Gebietsreform schon einmal zu Volkmarsen gehört hat, betont, dass sie durch den Zusammenschluss der beiden Standesämter nichts verloren habe. Die Entscheidung wurde von allen gemeinsam getragen und es habe im Vorfeld keine Kritik an der Umsetzung gegeben - auch nicht von Seiten der Politik, die hier sehr aufgeschlossen gewesen sei. Für die Gemeinde Breuna sei zudem die namensrechtliche Aufgabe ihres Standesamtes nicht problematisch gewesen, da die Schnittmenge beider Kommunen aufgrund des partnerschaftlichen Verhältnisses eine gute Basis darstellte. Die Zusammenarbeit lässt sich somit als erfolgreich bezeichnen. Das nur dreimonatige Verfahren von der Antragstellung bis zur Vertragsausfertigung belegt hier die Bedeutung der Einstimmigkeit zweier beteiligter Kommunen.

Die Frage, ob das angestrebte Ziel der Kostenersparnis erreicht wurde, konnte durch eine Gegenüberstellung der Kosten verdeutlicht werden. Die vorgelegenen Tabellen⁷⁵ zeigen für die Gemeinde Breuna eine Einsparung im Personal in Höhe von 100 %. Darüber hinaus reduzieren sich die Kosten für die standesamtsspezifische Software Autista und es müssen keine Investitionskosten für die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters getätigt werden. Diese Umsetzung sowie die Installation von Autista 8 sind in Volkmarsen bereits erfolgt. Im Umkehrschluss ergibt sich für die Stadt Volkmarsen eine jährliche Personal- und Sachkostenersparnis in Höhe von 21 %. Weitere Vorteile werden in spezialisierteren Standesbeamten und einer abwechslungsreicheren Arbeit gesehen.

⁷⁵ Die Tabellen sind im Anhang Nr. 3 zu finden.

4.4 Zusammenfassung

Die Einholung von Einzelinformationen aus praktisch durchgeführten Zusammenschlüssen hat zwar nicht die Aussagekraft einer empirischen Studie, dennoch lassen sich aus diesen Informationen Erkenntnisse gewinnen und Tendenzen feststellen. Hieraus können erste Ansätze für die Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks für den KSVE abgeleitet werden.

Zunächst ist festzustellen, dass das Ziel, einen gemeinsamen Standesamtsbezirk zu gründen, vor allem dann möglich ist, wenn die Initiative direkt von den Städten und Gemeinden ausgeht und die Entscheidung von ihnen selbst getroffen wird. An dieser Stelle ist auf die Aussage des Hessischen Innenministers Volker Bouffier hinzuweisen, wonach „die Interkommunale Zusammenarbeit für die Kommunen eine der wichtigsten Aufgaben der Zukunft ist. Sie ist ein Prozess, den die Kommunen selbst in die Hand nehmen müssen.“⁷⁶ Das Hessische Innenministerium sagt zwar die Unterstützung für die Entscheidungsträger zu, die Freiwilligkeit für eine solche Zusammenarbeit sei aber der Schlüssel zum Erfolg für die Kooperationen.⁷⁷ Auch in seinem Impulsreferat in Pohlheim appellierte der Staatsminister nochmals zu mehr Mut und das man nicht in dem Denken „das haben wir immer so gemacht, das machen wir weiter so“ verharren dürfe.

Dass zumeist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung die Grundlage für eine Kooperation im Standesamtswesen ist, lässt auf eine geeignete Kooperationsform für dieses Handlungsfeld schließen. Die Finanzierung bildet hierbei einen wesentlichen Aspekt der Vereinbarung. Auch die weiteren Punkte wie Kündigungsmöglichkeiten und Fristen sowie die Inanspruchnahme von Personal und Räumlichkeiten können vertraglich vereinbart werden und Inhalte der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sein.

Die Zusammenlegung von Standesämtern kann zu Arbeitszeiterhöhungen oder der zusätzlichen Einstellung von Standesbeamten führen, es ist aber trotz alledem möglich, dass mit der Kooperation auch Finanzeffekte⁷⁸ eintreten. Dies gilt besonders dann, wenn kleinere Verwaltungen die Wahrnehmung der Standesamtsaufgaben auf ein zentrales oder anderes Standesamt übertragen. Durch diese Verlagerung erhöht sich die Falldichte und die Standesbeamten können mehr Routine bei ihrer Arbeit erlangen. Dies kann zu einer schnelleren Bearbeitungszeit bzw. einem reduzierten Zeitbedarf für die Einarbeitung, Bearbeitung und notwendige Literaturanwendung führen und sich auch auf schwierige bzw. seltener auszuübende Fallkonstellationen positiv auswirken sowie die Qualifikation und Spezialisierung des Personals erhöhen.⁷⁹ Durch die Zusammenarbeit kann die Ressource Personal besser ausgelastet und Expertenwissen besser genutzt werden und folglich zu einer gesteigerten Qualität der Verwaltungsleistungen führen.⁸⁰

⁷⁶ Vgl. HMdIS, Kommunalkongress, im Internet: http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=130906448c942bea59ce63cbe934125f vom 29.07.10.

⁷⁷ Vgl. HMdIS, Kommunalkongress, im Internet: http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=130906448c942bea59ce63cbe934125f vom 29.07.10.

⁷⁸ Vgl. KGSt-Bericht 4/2007, 37.

⁷⁹ Auch die KGSt erwartet mit der Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch höhere Fallzahlen sowie ein großes Maß an Standardisierung in der Bearbeitung Rationalisierungspotenziale sowie eine Erhöhung der Effizienz der Vorgangsbearbeitung. Vgl. KGSt-Bericht 5/2005, 68.

⁸⁰ Vgl. KGSt-Bericht 4/2007, 37.

5 Einflussfaktoren für eine erfolgreiche Realisierung im KSVE

Es gibt eine Reihe von Einfluss- bzw. Erfolgsfaktoren, die als Voraussetzung für Kooperationen berücksichtigt werden müssen bzw. maßgeblich zum Gelingen interkommunaler Zusammenarbeit beitragen. Hierzu zählen vor allem der klare politische Wille der Kommunen als externe Partner untereinander, Freiwilligkeit, Vertrauensbasis und Gleichberechtigung sowie die Einbindung von internen Partnern, nämlich den Akteuren in Kommunalpolitik, Verwaltung und Bürgerschaft.⁸¹

5.1 Die Kommunen untereinander

Für die erfolgreiche Bewältigung neuer Rahmenbedingungen ist zum einen eine interkommunale bzw. kreis- oder sogar länderübergreifende Zusammenarbeit, zum anderen eine Einbeziehung aller betroffenen lokal relevanten Akteure erforderlich.⁸² „Durch eine breite Trägerschaft wird ein breiter Konsens gewährleistet.“⁸³

Wollen größere mit kleineren Kommunen zusammenarbeiten, ist auf die Bedürfnisse und Sorgen der kleineren zu achten. Grundsätzlich müssen alle Beteiligten – ob groß oder klein – die Bereitschaft mitbringen, Aufgaben sowohl für andere zu erfüllen als auch an andere abzugeben.⁸⁴ Die Erfahrung zeigt, dass bei der Initiierung von Projekten neben den fachlichen Fragen auch die kulturellen Unterschiede zwischen den Kommunen wie gewachsene Strukturen und die damit verbundenen Befindlichkeiten als Hindernis bzw. Risiko empfunden werden.⁸⁵ Das vielzitierte „Kirchturmdenken“ und parteipolitisch bestimmte Handlungsprioritäten können als schwerwiegende Hemmnisse für die Entwicklung der Kommunen einer Region wirken.⁸⁶

Um sich ein besseres Bild über die Wertvorstellung zur allgemeinen, aber auch konkreten interkommunalen Zusammenarbeit machen zu können, wurde eine Expertenbefragung mit den Bürgermeister des KSVE durchgeführt. Der Schwerpunkt dieser Gespräche lag vor allem auf einem Erfahrungsbericht der bisherigen Zusammenarbeit und dem Blick auf künftige vorstell- und durchführbare Projekte.

5.2 Auffassung der Experten⁸⁷

Einig sind sich die Bürgermeister des KSVE, dass interkommunale Zusammenarbeit immer aus „Geben und Nehmen“ bestehen muss, um sie als Erfolgsfaktor und somit Stärke bezeich-

⁸¹ Vgl. HMWVL 2006, 73 ff.

⁸² Vgl. Kistenmacher/Geyer/Hartmann 1994, 127.

⁸³ Vgl. Kistenmacher/Geyer/Hartmann 1994, 127.

⁸⁴ Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 9.

⁸⁵ Vgl. KGSt-Bericht 5/2005, 7.

⁸⁶ Vgl. Kistenmacher/Geyer/Hartmann 1994, 127 und Hessische Landesregierung, Die Handlungsfelder der Hessischen Demographiepolitik, im Internet: http://www.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/zentral_15/zentral_Internet/med/908/90810703-ff92-0a01-33e2-dc44e9169fcc,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf vom 30.07.2010.

⁸⁷ Die Fragen und weitere Stichpunkte des Experten-Interviews befinden sich in den Nr. 4 und 5 des Anhangs.

nen zu können. Die reine Theorie kann zwar Erfolg versprechen, aber es bedarf immer einer Umsetzung, angefangen beim Erfahrungsaustausch und gegenseitiger Unterstützung bis hin zu tatsächlich schriftlich vereinbarten Kooperationen in speziellen Sachgebieten.

Auf die Aussage, dass interkommunale Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe⁸⁸ und in einem partnerschaftlich gleichberechtigten Miteinander stattfindet und nicht gezwungenermaßen zu nur einem Rathaus führt, bezogen die Experten die Stellung, dass keine der Kommunen auf den eigenen Vorteil bedacht sein dürfe. Alle hätten sich beim Abschluss ihrer Arbeitsgemeinschaft dazu entschieden, den Solidaritätsgedanken zu pflegen. Dies hätte wiederum nicht zur Folge, dass die Beteiligten ihre Identität aufgeben müssten. Die Zusammenarbeit müsse trotz Unterschiedlichkeit der Kommunen zum Wohle aller ihrer Bürger – egal ob eine Kommune 4.000 oder 25.000 Einwohner hat – äquivalent sein.

Kirchturmdenken an sich wäre wichtig, um die Bürger zu motivieren und etwas für ihren Ort, ihre Gemeinde oder Stadt zu tun. Man müsse ihm aber auch entgegenwirken sowie die Vorbehalte versuchen abzubauen und die Bürger und Politiker von einem „Regiondenken“ überzeugen. Durch einen institutionalisierten Erfahrungsaustausch wird das gemeinsame Vorgehen erleichtert. Gemeinsame Abstimmungen verdeutlichen Resolution und die Städte und Gemeinden können somit eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber anderen Akteuren des öffentlichen Sektors einnehmen. Treten die Kommunen durch die Zusammenarbeit als regionale Einheit auf und stellen ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis, hat dies verstärkte Aussagekraft.⁸⁹

Der Punkt, wie sich die Bürgermeister eine intensiviertere Zusammenarbeit im Bereich der Standesämter vorstellen können, fiel unterschiedlich aus. Bis auf die Stadt Lichtenfels und die Gemeinde Diemelsee sehen alle anderen keinen Handlungsbedarf in diesem Bereich. Ihrer Meinung nach sei der Erfahrungsaustausch der Standesamtsleiter untereinander sehr sinnvoll, als Kommunen müssten sie hier aber ihre Individualität bewahren. Diese beruhe auf speziellen Trauangeboten mit Eventcharakter wie z. B. der tourismusstarken Gemeinde Willingen⁹⁰ oder auch der Gemeinde Vöhl und der Stadt Waldeck, die mit Steinhaus, Schloss und Sperrmauer für das Heiraten in der Erlebnisregion Edersee werben. Aufgrund dieser ganz unterschiedlichen Ausrichtungen der Standesämter sollen hier zunächst keine Veränderungen erfolgen. Schließlich bleibt es bei der Stadt Lichtenfels, die mit der Bestellung einer Korbacher Standesbeamtin für den dortigen Standesamtsbezirk bereits ihre Zusammenarbeit intensiviert hat, sowie der Gemeinde Diemelsee, die in diesem Bereich konkreten Handlungsbedarf sieht und im Laufe der Bearbeitungszeit dieser Arbeit die theoretischen Möglichkeiten durch Gespräche vertieft und die Einbeziehung der notwendigen Gremien (zunächst Gemeindevorstand) vorbereitet hat.

Die Experten waren sich auch einig, dass sich nicht alle Felder für eine Zusammenarbeit eignen, dass man sie nicht erzwingen kann und immer die Freiwilligkeit im Mittelpunkt stehen muss.

Zudem sei es wichtig, die Gremien, Mitarbeiter und Bürger frühzeitig in den Planungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen, um die durchaus wichtige Einstimmigkeit als stabile Basis herzustellen.

⁸⁸ Vgl. KGSt-Bericht 5/2009, 3.

⁸⁹ Die KGSt betont ebenfalls, dass Fördermittel nur noch zu generieren sind, wenn regional verstärkt zusammengearbeitet und als Einheit aufgetreten wird. Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 6 und KGSt-Bericht 5/2005, 17.

⁹⁰ Hier sind 50 % der Trauungen von Gästen. Das Standesamt ist sehr mobil und passt sich den Wünschen der Touristen an, die hier oftmals sehr viel Wert auf ein ausgefallenes Ambiente legen.

5.3 Die politischen Gremien

„Interkommunale Zusammenarbeit funktioniert nur im Miteinander von Verwaltung und Politik.“⁹¹ Neben den Bürgermeistern als Schlüsselpersonen⁹² für den Erfolg einer interkommunalen Zusammenarbeit haben auch die Gremien, die unterrichtet werden müssen, um ihre Beteiligung und Mitwirkung sicherstellen zu können, eine bedeutende Rolle.⁹³ Eine Sensibilisierung ist wichtig, da die Unterstützung seitens der Politik einen zentralen Motor für die Realisierung der interkommunalen Zusammenarbeit darstellt.⁹⁴ Durch die verschiedenen politischen Meinungen und Mehrheitsverhältnisse ist es nicht selbstverständlich, dass im Entscheidungsorgan Einstimmigkeit herrscht. Es kann Skeptiker unter ihnen geben, die von der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit dieser gemeinsamen Aktivitäten nicht überzeugt sind. Mit unzureichender Information könnte ein Projekt Gefahr laufen, nicht beschlossen zu werden und zu scheitern. Es ist ein hohes Maß an Transparenz⁹⁵ erforderlich und die Bürgermeister in ihrer „Vorreiterrolle“⁹⁶ müssen daher die politischen Gremien in ihre Entscheidungen einbeziehen, um von Anfang an die Bedeutung des Projektes zu verdeutlichen. Nur so ist es möglich, eventuell andere Meinungen rechtzeitig von den Nutzen und Vorzügen⁹⁷ zu überzeugen und möglichst viele positive Stimmen in den Planungs- und Umsetzungsprozess mitzunehmen.

5.4 Die Mitarbeiter

„Interkommunale Zusammenarbeit steht und fällt damit, dass sie gelebt und von der Mitarbeiterschaft getragen wird.“⁹⁸ Sie sind es letztlich, die die Kooperationsideen umsetzen müssen. Vielfach ist hierzu ein besonderes Engagement erforderlich, das ein hohes Maß an Identifikation mit dem Kooperationsprojekt voraussetzt.⁹⁹ Durch die Auswirkungen, die sich durch eine Ämterzusammenlegung ergeben, ist es wichtig, die Mitarbeiter rechtzeitig in den Prozess einzubinden. Einbinden bedeutet dabei, die wertvollen Fachkenntnisse, die dieser Personenkreis durch seine Tätigkeit mitbringt, für eine erfolgreiche Ausgestaltung und praktische Umsetzung zu nutzen. Als Betroffene sollen sie zu Beteiligten gemacht und ihre Interessen berücksichtigt werden. Über den fachlichen Aspekt hinaus kann die Akzeptanz erhöht und zugleich Motivation zur aktiven Mitgestaltung geschaffen werden.¹⁰⁰ Die Motivation bestimmt dabei nicht nur die Effizienz und Effektivität des Prozesses an sich, sondern auch die Aufgabendurchführung und ganz wesentlich die Qualität der Arbeit und die Kundenakzeptanz.¹⁰¹

⁹¹ Vgl. KGSt-Bericht 5/2009, 58.

⁹² Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 29.

⁹³ Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 76.

⁹⁴ Vgl. KGSt-Bericht 5/2005, 8.

⁹⁵ Vgl. HMWVL 2006, 75.

⁹⁶ Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 29.

⁹⁷ Vgl. KGSt-Bericht 11/2007, 9.

⁹⁸ Vgl. KGSt-Bericht 5/2009, 50.

⁹⁹ Vgl. HMWVL 2006, 75.

¹⁰⁰ Vgl. KGSt-Bericht 5/2009, 13 und KGSt-Materialien 3/2004, 95.

¹⁰¹ Vgl. Hemkemeyer 2010, 23.

Zudem sollen sie erkennen, dass durch eine Zusammenlegung die vorhandenen Stärken im Interesse aller genutzt und Synergien durch die Bearbeitung größerer Arbeitsvolumen erreicht werden können.¹⁰²

Da im Fall der Gemeinde Diemelsee die betreffende Mitarbeiterin nur anteilig mit Aufgaben des Standesamtes betraut ist, sieht sie für sich durch die Übertragung der Aufgaben auf das Standesamt in Korbach keinerlei Nachteile. Auf Umverteilungen bzw. Verlagerungen von Aufgaben müsse man in der heutigen Zeit flexibel reagieren. Auch seitens der Mitarbeiter in Korbach bestehen keine Bedenken.

5.5 Die Bürger und die Bürgerfreundlichkeit

Verschiedene Aktivitäten interkommunaler Zusammenarbeit beschäftigen sich mit Leistungen, von denen die Bürgerschaft unmittelbar betroffen ist.¹⁰³ Bei der Neugründung eines Standesamtsbezirks kann es dazu führen, dass der Bürger weitere Wege in Kauf zu nehmen hat. Man muss aber auch berücksichtigen, dass die Kontakte des Bürgers zum Standesamt im Vergleich zu anderen Ämtern¹⁰⁴ oder Anlaufstellen seltener sind. Auch bei Sterbefällen ist der direkte Kontakt zurückgegangen, da diese Wege in den meisten Fällen zum Service des Bestattungsunternehmens gehören.

Dem Wunsch von Paaren aus Verbundenheit zu ihrem Wohn- oder Heimatort in der eigenen Gemeinde heiraten zu wollen, sollte weiterhin entsprochen werden.¹⁰⁵

5.5.1 Mögliches Meinungsbild und Akzeptanz

Durch den Übergang von der Industriegesellschaft zur Informations- und Dienstleistungsgesellschaft, der durch einen gesellschaftlichen Wertewandel gekennzeichnet ist, haben sich die Einstellungen von Bevölkerung, Politik und Verwaltung in den vergangenen Jahren maßgeblich verändert.¹⁰⁶ Die Leistungsabnehmer kommunaler Dienstleistungen haben höhere Anforderungen an ein bürger- und kundenorientiertes Handeln.¹⁰⁷ Mit Blick auf eine moderne Verwaltung und die Verlagerung des Schwerpunktes zu mehr Dienstleistung und Bürgerfreundlichkeit stellt sich die Frage nach der Akzeptanz der Bürger gegenüber einem gemeinsamen Standesamt. Im Rahmen dieser Arbeit konnte keine aussagekräftige Bürgerbefragung vorgenommen werden. Daher wurden die Entscheidungsträger der interkommunalen Zusammenarbeit – auch in ihrer Funktion als direkt gewählte Bürgermeister und somit Interessenvertreter ihrer Wählerschaft – sowie einzelne Standesamtsleiter und Mitarbeiter auf ihre diesbezüglichen Erfahrungen befragt.

¹⁰² Vgl. KGSt-Bericht 11/2007, 15.

¹⁰³ Vgl. KGSt-Materialien 3/2004, 56.

¹⁰⁴ Z. B. bei der Anmeldung von Fahrzeugen beim Landkreis Waldeck-Frankenberg.

¹⁰⁵ Die Brautpaare aus der eigenen Gemeinde seien für Standesämter die wichtigste Kundengruppe. Vgl. Schefbaumer 2010, 18.

¹⁰⁶ Vgl. Richter 1997, 4.

¹⁰⁷ Vgl. KGSt-Bericht 4/2008, 8.

Die Akzeptanz der Zusammenlegung der Standesämter durch den Bürger sei von verschiedenen Faktoren abhängig. Sie kann nicht von vornherein mit gut beurteilt werden. Zunächst sei wichtig, dass sich der Bürger nach wie vor mit seiner Kommune identifizieren könne, um sich zugehörig zu fühlen. Dieser Aspekt sei im Zusammenhang mit bürgerlichem Engagement und Ehrenamt, dessen Umsetzung in der heutigen Zeit aufgrund der knapper werdenden Kassen immer mehr an Bedeutung gewinnt, besonders wichtig. Ist somit ein Bürger von Geburt an „Vöhler“, kann es sein, dass er bei seiner Hochzeit oder dem Ausdruck einer Geburtsurkunde Wert auf ein gesiegeltes Dokument der Gemeinde Vöhl legt. Andersherum kann es aber auch sein, dass dem Bürger dieses Detail nicht von Bedeutung ist.

Von Vorteil kann eine bessere Erreichbarkeit für den Bürger sein, da sich durch die Zusammenlegung Serviceverbesserungen ergeben können wie beispielweise das Angebot von längeren Öffnungszeiten (durchgehend und samstags) der geschäftsführenden Kommune gegenüber der früheren Situation der Einzelkommune. Darüber hinaus kommen ein größeres Angebot an Trauungsterminen oder vermehrte Örtlichkeiten, an denen Trauungen durchgeführt werden können, hinzu. Würde man keine Serviceverbesserungen sehen, die für den Bürger eintreten, dann könnte dies aber auch daran liegen, dass der Bürger selbst seine Wege zum Standesamt als geringwertig bzw. selten einstuft, daher nur nebensächlich betrachtet und seine Schwerpunkte auf andere Verwaltungsangelegenheiten legt wie z. B. das Meldeamt oder das Bürgerbüro als allgemeine Anlaufstelle.

Die Akzeptanz des Bürgers in Bezug auf ein zentrales Standesamt könnte durch eine mögliche Ausweitung des Serviceangebotes erhöht werden. Denkbar ist hier die Bestellung von Personenstandsurkunden per Telefon, Post oder Internet, die dem Bürger nach Überweisung der Gebühr per Post zugeschickt werden könnten.¹⁰⁸

Abzugrenzen sind die sogenannten Frontoffice- von den Backoffice-Bereichen¹⁰⁹. Wenn sich die Zusammenarbeit im Hintergrund abspielt und für den Leistungsempfänger nicht unmittelbar spürbar ist, ist die Akzeptanz einfacher gegeben, da das Modell des kommunalen Ansprechpartners vor Ort bewahrt wird.¹¹⁰ Aufbauend auf den Erfahrungsberichten schon erfolgreicher Kooperationen ist an dieser Stelle festzustellen, dass Aufgaben mit Außenwirkung, und daher von einem größeren politischen Interesse, kritischer zu betrachten sind.

5.5.2 Was ändert sich für die Bürger? Nutzenverlust?

Aus den erzielten Informationen ist ersichtlich, dass mit der Gründung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks nicht automatisch nur Nachteile für den Bürger verbunden sind. Wenn der Bürger auf der einen Seite eventuell weitere Wege in Kauf nehmen muss¹¹¹, kann es auf der anderen Seite durch die Kooperation aber auch zu Vorteilen für ihn kommen. Diese werden ihm durch günstigere oder verlängerte Öffnungszeiten und flexible Terminvergaben für z. B. Eheschließungen durch das Standesamt der geschäftsführenden Kommune geboten. Hinzu kommen die effektivere Einsetzbarkeit der Zahl der Standesbeamten und eine verbes-

¹⁰⁸ Durch die Einrichtung des lesenden Zugriffs auf die Meldedaten der beteiligten Städte und Gemeinden werden dem Bürger zusätzliche Behördengänge erspart.

¹⁰⁹ Typische Beispiele für Backoffice sind interne Servicebereiche ohne bzw. mit sehr wenig Kundenkontakt, z. B. gemeinsamer Einkauf, Personal- und Kassenwesen.

¹¹⁰ Z. B. Informationen Hessischer Städtetag (HStT) 6-7/2004 oder KGSt-Bericht 11/2007.

¹¹¹ Bei Geburten von Bürgern aus Diemelsee im Korbacher Stadtkrankenhaus wurde bisher schon das Korbacher Standesamt aufgesucht.

serte Wahrnehmung von Beratung und Auskunft. Wenn es dem Bürger darüber hinaus weiterhin ermöglicht wird, in allen beteiligten Städten und Gemeinden heiraten zu können, dann wird der neue Standesamtsbezirk auch der Bürgernachfrage gerecht. Hier nimmt die Bürgerfreundlichkeit einen hohen Stellenwert ein, denn die Bürger haben ein berechtigtes Interesse daran, sich aus Verbundenheit zu ihrer Heimatstadt bzw. -gemeinde an diesem Ort trauen zu lassen. Durch bereits berufene Standesbeamte stehen entsprechendes Personal¹¹² sowie die Räumlichkeiten vor Ort zur Verfügung. Lediglich die Verwaltungstätigkeit (Anmeldung und Beratung zur Eheschließung) hat im neuen Standesamt zu erfolgen.

5.6 Der wirtschaftliche Aspekt

Es ist davon auszugehen, dass die Finanzen auch künftig knapp bleiben und von den Kommunen kaum beeinflussbaren Schwankungen unterliegen. Da die Wahrnehmung von Aufgaben aber nicht unbegrenzt reduziert bzw. kurzfristig flexibel ausgestaltet werden kann, sind über Kooperationsprojekte Einspareffekte zu erzielen, um einen finanziellen Gestaltungsspielraum zu schaffen.¹¹³

5.6.1 Personenstandsfälle

Die Zahl der zu beurkundenden Personenstandsfälle ist von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich. Der demografische Wandel macht sich insbesondere bei der Zahl der Eheschließungen sowie bei den Geburten bemerkbar. Entsprechend einer höheren Einwohnerzahl weist die Stadt Korbach gegenüber der Gemeinde Diemelsee eine größere Zahl an Beurkundungen auf. In diesem wirtschaftlichen Teil erfolgen daher ein Kostenvergleich sowie die Überlegung des zukünftigen Umgangs mit den geringeren Fallzahlen der Gemeinde Diemelsee (ca. 6,5 % im Vergleich zu Korbach).¹¹⁴

5.6.2 Kosten des neuen Standesamtsbezirks

„Wesentliche Motivation einer interkommunalen Zusammenarbeit ist der Nutzen, den beide Partner daraus generieren wollen.“¹¹⁵ Dies muss nicht zwangsläufig eine 50:50-Aufteilung von Einsparungen bedeuten, denn auch bei unterschiedlicher Aufteilung der Nutzenanteile hat jeder noch einen Vorteil. Zudem sind die unterschiedlich eingebrachten Potenziale und Kapazitäten zu beachten.¹¹⁶

Mit Blick auf einen gemeinsamen Standesamtsbezirk wurden die aktuellen jährlichen Kosten der beiden Standesämter Diemelsee und Korbach ermittelt und die zahlungswirksamen Aufwendungen und Erträge tabellarisch gegenübergestellt. Der nicht durch Erträge gedeckte An-

¹¹² Sog. reine Eheschließungsstandesbeamte (Mitarbeiter, die sonst in anderen Verwaltungsbereichen tätig sind).

¹¹³ Vgl. KGSt-Bericht 11/2007, 8.

¹¹⁴ Zahlen und Fakten der beiden Kommunen sowie die Statistik der Personenstandsfälle enthält Anhang Nr. 6.

¹¹⁵ Vgl. KGSt-Bericht 5/2009, 54.

¹¹⁶ Vgl. KGSt-Bericht 5/2009, 55.

teil der Aufwendungen bzw. der Zuschussbedarf eines gemeinsamen Standesamtes soll durch die Erhebung einer Umlage reduziert werden. Bei der Entscheidung, ob diese Umlage pro beurkundeter Fallzahlen, Einwohnerzahlen oder in Höhe eines Pauschalbetrages erhoben werden soll, sind Faktoren wie Krankenhäuser und Altenheime, die sich nachteilig auf die an der Zusammenarbeit Beteiligten auswirken können, zu berücksichtigen.

Für die Gemeinde Diemelsee und die Stadt Korbach wurde in den Vorgesprächen wie bei vielen Kooperationen dieser Art die Variante der Einwohnerzahlen gewählt und als Entschädigungsumlage für die Aufgabenübernahme ein Betrag von 1,- € pro Einwohner und Jahr vereinbart. Die daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen einer derartigen Kooperation können den nachfolgenden Tabellen entnommen werden:

Gemeinde Diemelsee:

Aufwand/ Ertrag	Gemeinde Diemelsee - bisher -	Gemeinde Diemelsee - nach der Zusammenlegung -	Einsparung (-)/ Mehraufwand (+)
Personalkosten	12.200,00 €	- €	-12.200,00 €
Sonstige Sachkosten	2.000,00 €	- €	-2.000,00 €
Aus- und Fortbildungskosten	500,00 €	- €	-500,00 €
EDV/Unterhaltungskosten Autista	3.000,00 €	- €	-3.000,00 €
Umlage an Korbach	- €	5.325,00 €	+ 5.325,00 €
Gesamt	17.700,00 €	5.325,00 €	-12.375,00 €
Erträge	1.500,00 €	- €	+1.500,00 €
Zuschussbedarf	16.200,00 €	5.325,00 €	-10.875,00 €

Tabelle 1: Gegenüberstellung Aufwand/Ertrag in Diemelsee vor und nach der Zusammenlegung

Stadt Korbach:

Aufwand/ Ertrag	Stadt Korbach - bisher -	Stadt Korbach - nach der Zusammenlegung -	Einsparung (-)/ Mehrkosten (+)
Personalkosten	69.500,00 €	69.500,00 €	- €
Sonstige Sachkosten	3.000,00 €	3.500,00 €	+500,00 €
Aus- und Fortbildungs- kosten	1.000,00 €	1.000,00 €	- €
EDV/Unterhaltungs- kosten Autista	8.000,00 €	9.500,00 €	+1.500,00 €
Gesamt	81.500,00 €	83.500,00 €	+ 2.000,00 €
Erträge	35.000,00 €	36.500,00 €	-1.500,00 €
Umlage der Gemeinde Diemelsee	- €	5.325,00 €	-5.325,00 €
Zuschussbedarf	46.500,00 €	41.675,00 €	-4.825,00 €

Tabelle 2: Gegenüberstellung Aufwand/Ertrag in Korbach vor und nach der Zusammenlegung

5.6.3 Kostenvergleich

Für die Gemeinde Diemelsee ergibt sich eine Einsparung im Personalbereich in Höhe von 100 %. Zwar sollen hier auch weiterhin Eheschließungen durch bisher ernannte Standesbeamte möglich sein, aber dieser geringe Mehraufwand¹¹⁷ für die reinen Trauungen soll in diesem Kostenvergleich vernachlässigt werden. Die anfallende Verwaltungsarbeit erfolgt bereits im Vorfeld durch den neuen Aufgabenträger, so dass in Abwägung zwischen Kosten und Nutzen dieses zusätzliche Serviceangebot für den Bürger befürwortet werden sollte.

Darüber hinaus reduzieren sich die Sachkosten (z. B. Arbeitsplatzkosten, Fachliteratur), die Aus- und Fortbildungskosten, die nur noch einmalig anfallen, sowie die Kosten für die Pflege der Fachanwendung Autista (EDV). Insgesamt ergibt sich danach ein deutlich reduzierter Zuschussbedarf für den Bereich des Standesamtes nach der Zusammenlegung.

Da die Personenstandsfälle der Gemeinde Diemelsee kompensiert und den natürlichen Schwankungen von Fallzahlen¹¹⁸ zugeordnet werden können, ergeben sich für die Stadt Korbach im Bereich der Personalkosten keine Änderungen. Ein Bedarf an zusätzlichem Personal¹¹⁹ wird durch die Übernahme nicht gesehen, sondern eher das Ermöglichen einer gebün-

¹¹⁷ Aufwendungen für Eheschließungsstandesbeamte und Unterhaltung des Trauzimmers.

¹¹⁸ Dies haben die Statistiken im Vergleich mehrerer Jahresabschnitte gezeigt.

¹¹⁹ Die KGSt betont hierzu, dass die Erhöhung von Fallzahlen nicht zu einer proportional gleichen Erhöhung des Stellenbedarfs führt. Vgl. KGSt-Bericht 4/2007, 37.

delten und effektiveren Gestaltung der Aufgabenerledigung. Die Sachkosten sowie die EDV-Kosten steigen in geringem Umfang an. Diese Mehrkosten werden allerdings durch die Umlage der Gemeinde Diemelsee kompensiert, so dass sich eine finanzielle Verbesserung von 4.825,- € ergibt.

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich folgendes Bild:

Zusammenstellung:

	Zuschussbedarf Standesämter - bisher -	Zuschussbedarf Standesämter - neu -	Ersparnis
Korbach	46.500,00 €	41.675,00 €	4.825,00 €
Diemelsee	16.200,00 €	5.325,00 €	10.875,00 €
Gesamt	62.700,00 €	47.000,00 €	15.700,00 €

Tabelle 3: Gegenüberstellung Zuschussbedarf vor und nach der Zusammenlegung

Durch die Kooperation beider Kommunen kann der Zuschussbedarf im Standesamtsbereich insgesamt um rund 25 % vermindert werden. Diese Kostenreduzierung verbunden mit den beschriebenen Synergieeffekten eröffnet zusätzlich die Möglichkeit, Fördermittel zu akquirieren. Die Hessische Landesregierung vertritt die Meinung, dass die neuen Herausforderungen für die Städte und Gemeinden nur durch die Zusammenführung von beträchtlichen Teilen ihrer Verwaltungen in gemeinsame Dienstleistungszentren zu bewältigen sind.¹²⁰ Beabsichtigt wird daher, die interkommunale Zusammenarbeit der hessischen Städte, Gemeinden und Kreise mit verschiedenen Maßnahmen zu unterstützen und stärker voranzubringen. Für die Bildung von gemeinsamen kommunalen Dienstleistungszentren können Städte und Gemeinden mit bis zu 30.000 Einwohnern eine finanzielle Zuwendung erhalten.¹²¹

In der Vergangenheit wurden im Bereich Standesamt bereits zahlreiche Bewilligungsbescheide erteilt und weitere Förderungen in Aussicht gestellt.¹²² Da sich gemeinsame Standesamtsbezirke bewährt haben und attraktiv sind, gehören sie mittlerweile zum „Klassiker“ interkommunaler Zusammenarbeit. Da aber die Kooperation von nur zwei Städten und Gemeinden die Ausnahme¹²³ darstellen soll, ist ihre Modellhaftigkeit bzw. Vorbildfunktion nicht mehr vollstän-

¹²⁰ Vgl. HMdIS, IKZ, im Internet: http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?uid=38330931-ecfc-3511-1010-4397ccf4e69f vom 29.07.2010.

¹²¹ Vgl. HMdIS, Förderprogramm, im Internet: http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=61a20fd8287ed89a46927846b8a02895 vom 29.07.2010.

¹²² Nach Information des Leiters des Kompetenzzentrums für Interkommunale Zusammenarbeit. Die Listen der bereits geförderten Kooperationen befinden sich im Anhang Nr. 7.

¹²³ Diese Kooperationen werden nur aus besonderem Grund gefördert. Vgl. Koch/Bouffier, Rahmenvereinbarung, im Internet: http://www.hmdi.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_Internet/med/06a/06a50939-2b3a-8b11-2668-4144e9169fcc,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf vom 02.08.2010.

dig gegeben. Im Laufe des zweiten Halbjahres 2010 soll die Fördersumme daher in diesem Bereich herabgesetzt werden.¹²⁴

Die dazu nachzuweisende Ersparnis in Höhe von 15 % wird durch die oben dargestellte Kostenaufstellung auch für einen gemeinsamen Standesamtsbezirk der Gemeinde Diemelsee und der Stadt Korbach belegt. Ein entsprechender Förderantrag könnte daher in naher Zukunft gestellt werden.

6 Umsetzung des Handlungsfeldes „Gemeinsamer Standesamtsbezirk“ im KSVE

6.1 Zwei Mitglieder des KSVE: Diemelsee und Korbach - derzeitige Situation

Die beteiligten Gebietskörperschaften, bei denen die Idee eines gemeinsamen Standesamtsbezirks tatsächlich umgesetzt werden soll, nämlich die Gemeinde Diemelsee und die Stadt Korbach, liegen in räumlicher Nähe zueinander (Entfernung ca. 13 km). Bisher verfügen beide über einen separaten Standesamtsbezirk. Während die Stadt Korbach – auch unter Berücksichtigung der Einflussgrößen Stadtkrankenhaus und Altenheime – über ein relativ großes Standesamt mit guter materieller und personeller Ausstattung verfügt, weist das Standesamt der Gemeinde Diemelsee eine andere Ausgangslage vor. Mit geringeren Fallzahlen wird hier der Betrieb nicht als Einzelaufgabe, sondern von in anderen Verwaltungsbereichen Beschäftigten anteilig mitgetragen.

Aktuell ist das Korbacher Standesamt im Verwaltungsbereich mit zwei Vollzeitkräften im Beschäftigtenverhältnis besetzt, die beide auch als Standesbeamte bestellt sind. Für den Vertretungsfall stehen formal weitere Standesbeamte im Beamtenverhältnis zur Verfügung, so dass die gesetzlichen Mindestvorschriften eingehalten werden. In Diemelsee werden die Aufgaben durch eine Verwaltungskraft im Beschäftigtenverhältnis, die ebenfalls als Standesbeamtin bestellt ist, erledigt. Der Anteil für die Standesamtsaufgaben beträgt bei dieser Mitarbeiterin ein Viertel ihrer Stelle. Auch hier stehen formal weitere Standesbeamte zur Verfügung (eine Angestellte, zwei Beamte), von denen jedoch im nächsten Jahr ein Beamter in den Ruhestand verabschiedet wird.

Die Gemeinde Diemelsee muss trotz alledem die gleiche materielle Ausstattung¹²⁵ vorhalten. Besonders im Vertretungsfall ist der Betrieb eines solchen Standesamtes häufig mit Einbußen für den hauptamtlichen Tätigkeitsbereich dieser Angestellten verbunden, bei denen es zudem durch die Mehrfachtätigkeit und einen durch geringere Routine erhöhten Arbeitsaufwand zu Belastungen kommen kann. Auch Rückfragen oder der Klärungsbedarf und somit das Angewiesensein auf andere Standesämter, insbesondere bei Personenstandsfällen, bei denen weitere Spezialgesetze anzuwenden sind, kommen hinzu.

Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte erscheint eine Zusammenlegung der beiden Standesämter Diemelsee und Korbach bzw. die Aufgabenübertragung seitens der Gemeinde Diemelsee auf die Stadt Korbach für sinnvoll. Hierdurch sollen zum einen Kosten für die materiel-

¹²⁴ Diese Information ist noch nicht offiziell, wurde der Verfasserin aber nach Absprache im HMdIS, Referat IKZ, zur Verwendung übermittelt.

¹²⁵ Insbesondere EDV (PC, Laserdrucker, standesamtsspezifische Software Autista) und Fachliteratur (Gesetzes-
texte, Kommentare, Verwaltungsvorschriften).

le Ausstattung eingespart, aber zum anderen auch eine Bündelung von Kompetenzen und folglich eine effektivere Arbeitsweise bewirkt werden.

6.2 Rechtsform für einen gemeinsamen Standesamtsbezirk: Abwägung und Lösungsansatz

An dieser Stelle muss zunächst noch einmal bedacht werden, ob interkommunale Zusammenarbeit im Standesamtswesen überhaupt möglich und zulässig ist. Wie bereits im rechtlichen Teil dieser Arbeit erläutert, kommen als Kooperationsformen nur die öffentlich-rechtlichen in Betracht, die sich nach dem KGG regeln. Gem. § 1 KGG können Städte und Gemeinden solche Aufgaben wahrnehmen, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind und soweit die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe nicht durch Gesetz ausgeschlossen ist.

Fraglich ist nun, ob die kommunale Gemeinschaftsarbeit nach dem KGG durch Gesetz ausgeschlossen sein könnte. Zu einer ausdrücklichen Untersagung sagen weder das PStG noch das HAG PStG bzw. die Hess. VO zur Ausführung des PStG etwas aus.

Durch Anfrage beim zuständigen Regierungspräsidium in Kassel wurde deutlich, dass Standesamtsbezirke, die mehrere selbständige Städte und Gemeinden umfassen, nur auf Vorschlag der beteiligten Gebietskörperschaften gebildet werden können. Das bedeutet, dass die Städte und Gemeinden grundsätzlich erst einmal frei in ihren Verhandlungen sind. Wichtig ist aber dann, dass neben einem Antrag auf Neugründung eines Standesamtsbezirks Beschlüsse der jeweiligen Gemeindevertretungen bzw. Stadtverordnetenversammlungen gegeben sein müssen. Die Absegnung durch die Parlamente ist zwingend notwendig. Des Weiteren sollten die Beteiligten von Anfang an eine Vereinbarung über die Finanzierung des neu zu gründenden Standesamtsbezirks treffen. Den Städten und Gemeinden stehen alle Formen des KGG zur Verfügung, was die rechtliche Grundlage für etwaige Standesamtsbezirke in Zusammenarbeit mehrerer Kommunen bildet. Im Bereich des Standesamtswesens sei die öffentlich-rechtliche Vereinbarung die meist gewählte und bewährte Form.

Die beteiligten Städte und Gemeinden könnten zudem untereinander klären, auf wen die Geschäftsführung übergeht und welchen Namen und Sitz der neu gegründete Standesamtsbezirk haben soll. In der Regel stimmt die Aufsichtsbehörde den ihr unterbreiteten Vorschlägen der kooperierenden Städte und Gemeinden zu. Es wird aber darauf geachtet, dass mit einer Zusammenlegung von Standesämtern auch Synergieeffekte verbunden sind wie eine angestrebte Kostenersparnis als möglicher Ansatz der Überlegungen.

Da für eine Zusammenarbeit die Organisationsformen des KGG in Betracht kommen, muss eine Abwägung stattfinden, welche Form für diesen Aufgabenbereich und neu zu gründenden Standesamtsbezirk geeignet erscheint.

Dabei sind vor allem folgende Kriterien zu bedenken:

- Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften
- Möglichkeit der Umsetzung einer entsprechenden Rechtsform
- Zweckmäßigkeit der Rechtsform für die Aufgabenwahrnehmung
- Änderungen im Personalbereich
- Kosten der Einrichtung

6.2.1 Die kommunale Arbeitsgemeinschaft

Mit der Gründung einer Arbeitsgemeinschaft ohne eigenen Verwaltungsapparat und ohne Gemeinschaftsorgane entstehen den Mitgliedskommunen keine zusätzlichen Kosten bzw. kein zusätzlicher Aufwand für deren Bildung. Die Mitglieder stehen sich hierbei gleichberechtigt gegenüber, d. h. jeder bleibt selbständig und zuständig.

Für die kommunale Arbeitsgemeinschaft eignen sich vor allem Themen, die nicht auf bestimmte Bereiche beschränkt, aber für alle gemeinsam von Interesse sind. Der Erfahrungsaustausch und die gegenseitige informelle Unterstützung sind Kennzeichen dieser Organisationsform.

Die gemeinsame Erörterungsmöglichkeit von Themen und die gegenseitige Hilfestellung fördern sicherlich die Bereitschaft der Zusammenarbeit auf dieser Basis, verdeutlichen aber auch zugleich, dass sich diese Rechtsform nicht für eine gemeinsame Aufgabenerledigung eignet. Mit der Neugründung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks sind ja gerade langfristige und verbindliche Aufgabenübertragungen verbunden. Weil damit auch finanzielle und personelle Absprachen und Regelungen über die Nutzung von Trauräumen zusammenhängen, erfordert die Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks eine stärker institutionalisierte und verbindlichere Gestaltungsform als es die kommunale Arbeitsgemeinschaft vorsieht. Auf diese könnte allerdings in anfänglichen Planungen zurückgegriffen werden. Sie ist geradezu prädestiniert für eine Bestandsaufnahme interkommunaler Probleme im Rahmen der Ermittlung möglicher Kooperationsbedarfe.¹²⁶

6.2.2 Der Zweckverband

Kennzeichnend für die Kooperation auf Grundlage eines Zweckverbandes ist der selbständige Aufgabenträger mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenen neu zu bildenden Organen. Diesem sind zunächst einmal viele Vorteile zuzusprechen wie die Hoheit über die Finanzen oder die Satzungs- und Personalhoheit. Für die Aufgabenwahrnehmung würde sich zudem die eigene Dienstherrenfähigkeit mit der Befugnis, selbst Beamte zu ernennen, als geeignet erweisen. Da dem konkreten Kooperationsfeld Standesamt aber durch das PStG Grenzen gesetzt sind, können die festgestellten Vorteile und möglichen Spielräume nicht voll ausgeschöpft werden.

Außerdem ist ein hoher organisatorischer und finanzieller Aufwand für die Gründung zu bedenken wie auch der Aufwand, der sich aus der eigenen Geschäfts- und Haushaltsführung ergibt. Ein solcher kann nur gerechtfertigt sein, wenn die geplante Einrichtung nur mit erheblichen Mitteln oder die Aufgabe an sich nur durch einen selbständigen Aufgabenträger bewältigt werden kann.

Im Fall eines größeren Bezirks oder wenn einem Beteiligten als geschäftsführende Kommune mehrere Aufgaben wie z. B. die Ordnungsverwaltung inklusive der standesamtlichen Aufgaben übertragen werden sollen, kommen die Verwaltungsgemeinschaft oder der Gemeindeverwaltungsverband in Betracht. Dies ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

¹²⁶ Vgl. Richter 1997, 57.

6.2.3 Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Die gegenüber der kommunalen Arbeitsgemeinschaft intensivere, jedoch gegenüber dem Zweckverband wesentlich einfachere Form der Zusammenarbeit¹²⁷ durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung ermöglicht nicht nur die eigentliche Aufgabenübertragung, sondern auch die Festlegung bedeutender Regelungen für die zwischengemeindliche Beziehung. Die Städte und Gemeinden haben somit praktisch eine Wahl- und Vertragsfreiheit zur Gestaltung ihrer Rechtsbeziehung und den Inhalt der Vereinbarung.¹²⁸ Des Weiteren entfaltet die öffentlich-rechtliche Vereinbarung Außenwirkung.

In einem neu zu gründenden Standesamtsbezirk würden die Aufgaben auf eine Gebietskörperschaft übergehen, die die Möglichkeit hätte, Beamte zu beschäftigen. Somit eignet sich diese Kooperationsform grundsätzlich auch für die Bildung eines gemeindeübergreifenden Standesamtes.

Mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist zudem kein erhöhter finanzieller Gründungsaufwand verbunden, da lediglich die Zuständigkeit für die Aufgabenwahrnehmung verschoben wird. Daher muss kein neuer Aufgabenträger mit eigenem Verwaltungsapparat gebildet werden.

Die Kooperation auf Grundlage der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und die damit verbundene Verlagerung von Aufgaben eignet sich vor allem dann, wenn eine der beteiligten Kommunen über eine personell und materiell gute Ausstattung verfügt und die weitere Aufgabenerfüllung ohne großen bzw. nur geringen Mehraufwand erfolgen kann. In Bezug auf das konkrete Beispiel Diemelsee und Korbach ist es eindeutig sinnvoll, die Aufgaben auf das größere Standesamt von beiden zu verlagern. Die Übernahme durch die Stadt Korbach hätte des Weiteren den Vorteil, ihre bereits vorhandene gute Einrichtung optimal auszulasten. Positiv bei dieser Konstellation ist auch, dass Korbach als geschäftsführende Kommune über ein Standesamt verfügt, das ausschließlich standesamtliche Aufgaben erfüllt. Somit kann die genannte optimale Auslastung von qualifiziertem Personal hier zu noch mehr Routine – auch im Hinblick auf komplizierte Fälle – führen. Zugleich würde damit auf längere Sicht eine kürzere Bearbeitungszeit einhergehen.

Beim Standesamt in Diemelsee bzw. allgemein den Kommunen, die künftig durch die Aufgabenübertragung keine eigenen Standesämter mehr unterhalten müssen, ist so vor allem im materiellen Ausstattungsbereich mit Kosteneinsparungen zu rechnen. Besonders bemerkbar wird sich dies durch die bis zum Jahr 2014 umzusetzende Digitalisierung der Personenstandsbücher im Bereich hoher EDV-Kosten machen.¹²⁹

Neben den genannten Synergien sind aber auch die Nachteile und somit Risiken einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zu nennen. Die abgebende Gemeinde verliert ihre Einflussmöglichkeiten auf die Erfüllung der konkreten Aufgabe. Bei der delegierten Verlagerung der Zuständigkeit ist dieser Verlust besonders groß, da sie ihre Rechtsetzungs- und Vollzugsbefugnis abtritt. Allerdings können auch Mitwirkungsrechte (siehe § 24 II KGG) eingeräumt werden, was die Entscheidung zur Abgabe einer Aufgabe vielleicht erleichtert.

Innerhalb der genannten Grenzen lässt die öffentlich-rechtliche Vereinbarung Raum für untereinander zu treffende Regelungen. Hierzu zählen organisatorische Fragen wie die Bestellung

¹²⁷ Vgl. Borchmann/Breithaupt/Kaiser 2006, 221.

¹²⁸ Vgl. Borchmann/Breithaupt/Kaiser 2006, 216.

¹²⁹ Die technischen Voraussetzungen sind laut ekom21, Kassel, gegeben.

oder Übernahme von Standesbeamten, die Nutzung von Räumlichkeiten, die Bereitstellung der Trauräume und vor allem die Vereinbarung zur Finanzierung.

6.2.4 Ergebnis

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung lässt Regelungen zu den wesentlichen Belangen im Zusammenhang mit der Bildung eines neuen Standesamtsbezirks zu. Nach der erfolgten Abwägung aller nach dem KGG zur Verfügung stehenden Kooperationsformen wird daher für eine Kooperation im Standesamtswesen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als rechtliche Grundlage und somit institutionelle Organisationsform vorgeschlagen.

Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn in einem Verbund wie dem KSVE nicht bei allen Beteiligten die Bereitschaft bzw. der tatsächliche Bedarf für eine konkrete Kooperation besteht. Solange keine weiteren Aufgabenbereiche neben dem Standesamtswesen gemeinschaftlich erfüllt werden sollen und momentan nur die Gemeinde Diemelsee ihren Bedarf zur Zusammenarbeit sieht, können durch die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die mit der Gründung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks verbundenen Aufgaben sinnvoll erfüllt werden.

Die Ergebnisse, die sich vorerst auf zwei Standesämter beziehen, können jederzeit für weitere Fälle in diesem Aufgabenbereich oder für andere Zusammenlegungen der kooperierenden Städte und Gemeinden genutzt werden. Bei dieser Form ist nicht ausgeschlossen, dass sich weitere Kommunen bei Bedarf und Erfolg anschließen oder die Kooperation zwischen mehreren Beteiligten ausgebaut und die Aufgabenerfüllung gebündelt auf einen Zweckverband übertragen wird.

6.3 Empfehlung und möglicher Zeitrahmen

Zusammenfassend und unter Berücksichtigung der Abwägung der in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse kann zwischen der Gemeinde Diemelsee und der Stadt Korbach ein neuer gemeinsamer Standesamtsbezirk gegründet und somit die Zusammenlegung der Aufgaben beider Standesämter vorgenommen werden. Hierzu sind die notwendigen Beschlüsse beider Parlamente einzuholen, um eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung vertreten durch Gemeindevorstand und Magistrat abschließen zu können. Nach Abschluss der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist noch die Zustimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde einzuholen.

Da die Gemeinde Diemelsee im Monat August ihrer Gemeindevertretung und die Stadt Korbach im September ihrer Stadtverordnetenversammlung den Beschlussvorschlag vorstellen möchten, ist bei positiver Beschlussfassung und anschließender Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde¹³⁰ mit einer Durchführbarkeit innerhalb des nächsten Vierteljahres zu rechnen.

Ein gemeinsamer Standesamtsbezirk stellt ein realisierbares Handlungsfeld dar und bietet die Chance für eine intensiviertere interkommunale Zusammenarbeit. Indem der neue Standesamtsbezirk Korbach seine Aufgaben ab 1. Januar 2011 wahrnehmen könnte, hätte die Zielsetzung auch unter dem Aspekt, einen möglichst hohen Wirtschaftlichkeitsgrad zu erreichen, Aussicht auf Erfolg.

¹³⁰ Durch Genehmigungsbescheid. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung tritt am Tage nach ihrer öffentlichen Bekanntmachung oder einem später bestimmten Zeitpunkt in Kraft (siehe § 26 I S. 2 i. V. m. § 11 KGG).

7 Resümee

Interkommunale Zusammenarbeit gibt es schon lange Zeit. Als bezeichnetes Erfolgsmodell, was aber längst noch nicht ausgeschöpft sei, hat die Bedeutung auch vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslagen der kommunalen Aufgabenträger und durch gesetzte Anreize zur finanziellen Förderung durch das Land Hessen in den letzten Jahren wieder verstärkt an Attraktivität gewonnen. Unter Zuhilfenahme von modernisierten Begrifflichkeiten wie der Kooperation wird in dieser Art der Zusammenarbeit und Zusammenlegung örtlicher Strukturen und Aufgaben ein Mittel zur Verbesserung der Effektivität, Kostenersparnis und Effizienzgewinnung gesehen. Ein Mittel, was keine Antworten auf konjunkturelle Schwankungen gibt, sondern Antworten auf Fragen, die sich aus den Überlegungen zur Zukunftsfähigkeit der Kommunen ergeben.

Konkret auf den Bereich des Standesamtswesens bezogen gibt es zwar schon einige gegründete Kooperationen, aber in der Literatur und anderen Medien findet dieses spezielle Thema weniger Beachtung.

Anhand der aufgeführten Literatur und verfügbaren Quellen, insbesondere der geführten Gespräche und Befragungen bei den zuständigen Aufsichtsbehörden, konnte im Rahmen dieser Arbeit das konkrete Beispiel der Gemeinde Diemelsee und der Stadt Korbach untersucht und die Frage einer geeigneten Rechtsform – auch für eventuelle Angliederungen oder Erweiterungen – behandelt werden.

Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit bietet den Städten und Gemeinden prinzipiell alle öffentlich-rechtlichen Rechtsformen für das Handlungsfeld Standesamt an. In ihrer Entscheidung sind sie weitgehend frei. Im Ergebnis wird aufgrund der Besonderheit des Standesamtes als hoch spezifisches Sachgebiet hier die öffentlich-rechtliche Vereinbarung für eine Zusammenarbeit empfohlen.

Im Hinblick auf den neu zu gründenden gemeinsamen Standesamtsbezirk wurden zudem die Organisation, die Umsetzbarkeit und der mögliche Zeitrahmen untersucht. Aufgrund beider örtlichen Strukturen kommt als Hauptsitz die Stadt Korbach in Frage. Die Vor- und Nachteile für den Bürger unter dem Aspekt der Bürgerfreundlichkeit und die Option bzw. die Entscheidung, auch weiterhin vor Ort Eheschließungen in Diemelsee anzubieten, wurden betrachtet. Für den Sitz des Standesamtes in Korbach wurde die zur Senkung des Zuschussbedarfs zu zahlende Umlage der Gemeinde Diemelsee durch einen Kostenvergleich dargestellt.

Unter Berücksichtigung der erörterten Möglichkeiten wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung für die Gemeinde Diemelsee und die Stadt Korbach entworfen.¹³¹

Zusammenfassend wird erkennbar, dass die kommunale Gemeinschaftsarbeit auch im Standesamtswesen sinnvoll und erfolgversprechend ist und zur Kostenreduzierung führen kann. Findet man den passenden Kooperationspartner, ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für die weitere Umsetzung des Handlungsfeldes gegeben. Sie dient hier insbesondere den kleineren Kommunen in Zeiten von Finanznot, die Hilfe der größeren anzunehmen, ihre Kompetenzen zu bündeln, Lasten neu zu verteilen und somit weiterhin zukunftsfähig zu sein. Sie geben hierbei ihre Eigenständigkeit nicht auf, denn die Zusammenarbeit basiert auf Freiwilligkeit. Dies ist ein sehr entscheidender Gesichtspunkt. In einer abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung darf daher auch kein Zwang zur Abgabe der Aufgaben, sondern muss ein Schritt in die richtige Richtung gesehen werden.

¹³¹ Siehe Anhang Nr. 8.

Ein solches Verfahren ist zügig durchführbar, aber auch die schrittweise Zusammenführung der beteiligten Standesämter ist möglich. Somit kann dem Ziel einer intensivierten interkommunalen Zusammenarbeit ein nächster Baustein hinzugefügt und man auch der Erzielung von Synergieeffekten gerecht werden.

Für das Ergebnis ist auch bedeutend, dass in Zukunft, insbesondere durch die geplante und bis zum Jahr 2014 umzusetzende Digitalisierung der Personenstandsbücher, mit Veränderungen der Arbeit in den Standesämtern zu rechnen ist. Auch in diesem Kontext erscheint es deshalb richtig, rechtzeitig die notwendigen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen. Anknüpfungspunkte für weitere interessante Untersuchungen gibt diese Arbeit zudem durch die genannten Einsparpotenziale, die durch Kooperationsarbeit auch in vielen weiteren Handlungsfeldern erreicht werden können, und durch die Fördermöglichkeiten des Landes Hessen. Die Fördermittel allein dürfen aber nicht der Anstoß für eine Zusammenarbeit sein, sondern sollten als Mitnahmeeffekt gesehen werden.

Letztlich können die Ergebnisse der im Rahmen dieser Arbeit fokussierten Bereiche als Hilfestellung bzw. Lösungsansatz für ähnliche Projekte in der Zukunft dienen.

Literaturverzeichnis

Literatur

- Birkenfeld-Pfeiffer, Daniela/ Gern, Alfons
Kommunalrecht Hessen. 4. Auflage. Baden-Baden, 2005
- Borchmann, Michael/ Breithaupt, Dankwart/ Kaiser, Gerrit
Kommunalrecht in Hessen (Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft). 3. Auflage. Stuttgart, 2006
- Borchmann, Michael/ Vesper, Emil (Hrsg.: Püttner, Günter)
Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 58). Stuttgart, 1977
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.)
DStGB Dokumentation Nr. 39. Interkommunale Zusammenarbeit. Berlin, 2004
- Frick, Hans-Jörg/ Hockeler, Michael (Hrsg.: Friedrich-Ebert-Stiftung)
Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik (Texte der KommunalAkademie, Band 4). Bonn, 2008
- Gern, Alfons
Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden, 1994
- Gröttrup, Hendrik
Die kommunale Leistungsverwaltung. Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin, Band 37). 2. Auflage. Stuttgart, 1976
- Hemkemeyer, Horst
Beteiligung der Beschäftigten sprengt emotionale Barrieren. Veränderungsprojekte brauchen Partizipation und eine gemeinsame Sprache. In: VOP (innovative Verwaltung), Nr. 7-8/2010. Wiesbaden 2010
- Hessischer Städtetag e. V. (Hrsg.)
Informationen Hessischer Städtetag 6-7/2004. Interkommunale Zusammenarbeit als Erfolgsmodell mit Zukunft durch die Rechtsprechung bedroht? Wiesbaden, 2004
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.)
Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen. Interkommunale Kooperation. Wiesbaden, 2006
- Kistenmacher, Hans/ Geyer, Thomas/ Hartmann, Petra
Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Köln, 1994
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.)
KGSt-Bericht 5/2005: Stadt Böblingen und Stadt Sindelfingen auf dem Weg zu einer intensiveren Interkommunalen Zusammenarbeit. Erfahrungen mit der Initiierung von Projekten der Interkommunalen Zusammenarbeit. Köln, 2005
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.)
KGSt-Bericht 4/2007: Personalkostenmanagement: Möglichkeiten zur Optimierung der Personalkosten. Köln, 2007

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsmanagement (Hrsg.) KGSt-Bericht 11/2007: Interkommunale Zusammenar-
beit zwischen den Städten Friedrichshafen, Ravens-
burg, Weingarten und Meckenbeuren. Erfahrungen mit
der Initiierung von Projekten der Interkommunalen
Zusammenarbeit. Köln, 2007
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsmanagement (Hrsg.) KGSt-Bericht 4/2008: Interkommunale Zusammenar-
beit. Rahmenkapitel zum Handbuch. Köln, 2008
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsmanagement (Hrsg.) KGSt-Bericht 5/2009: Interkommunale Zusammenar-
beit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren.
Köln, 2009
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsmanagement (Hrsg.) KGSt-Materialien 3/2004: Interkommunale Zusam-
menarbeit – ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.
Am Beispiel eines Projektes der Städte Nürnberg –
Führt – Erlangen – Schwabach. Köln, 2004
- Kunze, Volkmar Kommunale Gemeinschaftsarbeit. Vieselbach/Erfurt,
1992
- von Mutius, Albert Kommunalrecht. Ein Lehr- und Lernbuch anhand von
Fällen (Schriftenreihe der Juristischen Schulung, H.
130). München, 1996
- Richter, Michael Regionalisierung und interkommunale Zusammenar-
beit. Wirtschaftsregionen als Instrumente kommunaler
Wirtschaftsförderung. Wiesbaden, 1997
- Schefbaumer, Franz Stadt Salzburg: Das Standesamt als Marke und
Imageträger etablieren. In: VOP (innovative Verwal-
tung), Nr. 7-8/2010. Wiesbaden 2010
- Steger, Christian O. Gemeinsam sind wir stark. Studie des Gemeindetags
Baden-Württemberg zur Interkommunalen Zusam-
menarbeit (IKZ). In: Die Gemeinde, Nr. 20/2005. Stutt-
gart, 2005
- Vogelsang, Klaus/ Lübking, Uwe/
Jahn, Helga Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen,
Organisation, Aufgaben. Berlin, 1991
- Zielke, Beate Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche,
organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglich-
keiten. Berlin, 1993

Internetquellen

- Bouffier, Volker
(Hrsg.: Hessisches Ministerium des
Innern und für Sport)
- Presseinformation: Land Hessen fördert interkommuna-
le Zusammenarbeit mit drei Millionen Euro. Förderpro-
gramm zur Bildung von gemeinsamen Dienstleistungs-
zentren aufgestockt, 04.08.2008.
http://www.hmdi.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_Internet/med/eb0/eb029392-b3a8-b112-6684-144e9169fccd,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf vom 30.07.2010
- Bouffier, Volker
(Hrsg.: Hessisches Ministerium des
Innern und für Sport)
- Rahmenvereinbarung zur Förderung der Bildung von
gemeinsamen kommunalen Dienstleistungszentren,
23.07.2008.
http://www.hmdi.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_Internet/med/06a/06a50939-2b3a-8b11-2668-4144e9169fcc,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf vom 02.08.2010
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.)
- Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Die
kommunale Arbeitsgemeinschaft. Juli 1996.
http://www.fes-kommunales.de/_data/S_Kommunale_AG.pdf
vom 31.07.2010
- Hessische Landesregierung (Hrsg.)
- Die Handlungsfelder der Hessischen Demographiepoli-
tik – Alles ist mit allem verbunden! Details zu den 7
Handlungsfeldern der demographischen Herausforde-
rung.
http://www.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/zentral_15/zentral_Internet/med/908/90810703-ff92-0a01-33e2-dc44e9169fcc,22222222-2222-2222-2222-222222222222.pdf vom 30.07.2010
- Hessisches Ministerium des Innern
und für Sport (Hrsg.)
- Förderprogramm.
http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=61a20fd8287ed89a46927846b8a02895 vom 29.07.2010
- Hessisches Ministerium des Innern
und für Sport (Hrsg.)
- IKZ - Interkommunale Zusammenarbeit.
http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?uid=38330931-ecfc-3511-1010-4397ccf4e69f vom 29.07.2010
- Hessisches Ministerium des Innern
und für Sport (Hrsg.)
- Kommunale Themen.
http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=43c9b08ee5e9550ed206a98fa5c78b9b vom 27.07.2010
- Koch, Roland/ Bouffier, Volker
(Hrsg.: Hessisches Ministerium des
Innern und für Sport)
- Kommunalkongress: Kommunen können die Heraus-
forderungen der Zukunft gemeinsam besser meistern.
Hessische Landesregierung fördert Interkommunale
Zusammenarbeit / Arbeitsgruppe bereitet Kompetenzzentrum als Anlaufstelle für Interessierte, 19.04.2007.
http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=130906448c942bea59ce63cbe934125f vom 29.07.10

Rast, Jürgen
(Hrsg.: Bundesverband der deutschen Standesbeamtinnen und Standesbeamten)

Regierungspräsidium Darmstadt
(Hrsg.)

Die Landesverbände. Fachverband der hessischen Standesbeamtinnen und Standesbeamten e. V.
http://www.standesbeamte.de/lv_hessen.html
vom 03.08.2010

Zweckverbandsrecht.
http://www.hessen.de/irj/RPDA_Internet?rid=HMdl_15/RPDA_Internet/nav/89b/89b102ba-a196-6b01-a3b2-1711785318b6,038b985c-a83c-01a3-b217-1765bee5c948,22222222-2222-2222-2222-222222222222,22222222-2222-2222-2222-222222222222,11111111-2222-3333-4444-100000005003.htm&uid=89b102ba-a196-6b01-a3b2-1711785318b6 vom 27.07.2010

Anhang

- Nr. 1: Vereinbarung zur Bildung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft „Kommunaler ServiceVerbund Eisenberg“
- Nr. 2: Erfahrungsbericht des Bürgermeisters Gerhard Krum, Idstein
- Nr. 3: Gegenüberstellung der Aufwendungen und Einsparungen in Volkmarsen und Breuna
- Nr. 4: Fragebogen zum Experten-Interview mit den Bürgermeistern des KSVE
- Nr. 5: Antworten zum Experten-Interview
- Nr. 6: Zahlen, Fakten und Statistik der Personenstandsfälle in Diemelsee und Korbach
- Nr. 7: Geförderte Kooperationen seit 2004
- Nr. 8: Entwurf der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung für Diemelsee und Korbach