

Heinrich Tilly

Verfassungen, Verwaltungen, Vermessung

Vom Grenzzeichen zur Geoinformation*)

Die Geschichte des Vermessungswesens umfasst mehr als die Geschichte einer wissenschaftlichen Disziplin. Möglichkeiten der Ingenieurwissenschaften beeinflussen wechselseitig gesellschafts- und ordnungspolitische Entwicklungen. Das Eigentumssicherungssystem - als Spiegelbild rechtspolitischer Ansprüche - ist dafür ein prägnantes Beispiel.

Garantie des Eigentums

Einer der geistigen Vorreiter der französischen Revolution war Rousseau. 1762 erschien sein Buch „Der Gesellschaftsvertrag“. Schon die ersten Sätze des Buches klingen wie eine Fanfare: „Der Mensch ist frei geboren und überall liegt er in Ketten. Einer hält sich für den Herrn der anderen und bleibt doch mehr Sklave als sie.“ Und nun stellt Rousseau eine Frage: „Wie ist dieser Wandel zustande gekommen? Ich weiß es nicht ...“ Sieben Jahre zuvor hatte Rousseau noch eine Antwort auf diese Frage: Es war das Privateigentum.

In seinem 1755 erschienenen Diskurs über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen beginnt er im zweiten Teil: „Der erste, der ein Stück Land eingezäunt hatte, und dreist sagte: das ist mein und so einfältige Leute fand, die das glaubten, der ist der wahre Begründer der bürgerlichen Gesellschaft gewesen. Wie viele Verbrechen, Kriege, Morde, Leiden und Schrecken würde einer dem Menschengeschlecht erspart haben, hätte er die Pfähle herausgerissen oder den Graben zugeschüttet und seinesgleichen zugerufen:

Hört ja nicht auf diesen Betrüger. Ihr seid verloren, wenn ihr vergesst, dass die Früchte allen gehören und die Erde niemandem.“ So Rousseau 1755. Sieben Jahre später hat Rousseau gelernt und einsehen müssen, dass sich das Privateigentum nur schwer abschaffen lässt. Zu stark waren die Widerstände. So musste wenigstens die Rechtmäßigkeit und damit auch die Garantie des Eigentums wiederhergestellt werden. Rousseau hat sich mit seiner Philosophie der direkten Demokratie nicht durchgesetzt. Zum Glück werden jetzt die Liegenschaftskatasterfachleute sagen, denn das war zu radikal und wäre es so gekommen, dann hätte sich eine gesamte Fachdisziplin nicht entwickeln können.

Aber auch die Gesellschafts- und Rechtsgeschichte hat in den letzten 250 Jahren immer deutlicher gezeigt, dass das Eigentum ein elementares Grundrecht ist, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht. Ihren Durchbruch erzielten die Individualrechte in der amerikanischen Verfassung von 1787. In ihr wurde die Unverletzlichkeit der wirtschaftlichen Privatsphäre, des Besitzes und des Eigentums garantiert.

*) Überarbeitete Fassung eines Vortrags, INTERGEO®, Berlin 2000

Die Geschichte der Verfassung, des Verwaltungsrechts und die Auswirkung auf die Verwaltung

Die Verfassungen in der Geschichte haben wesentlich den Charakter des Verwaltungsrechts und der Verwaltung bestimmt. Die in der Verfassung zum Ausdruck kommenden Entscheidungen über den Staat, über seine Aufgaben und seine Kompetenzen sowie über sein Verhältnis zu den Bürgern müssen sich in der Verwaltung niederschlagen, wenn sie Wirklichkeit werden sollen. Verwaltung ist gelebte Verfassung, somit hat jede Verfassungsepoche ihren eigenen Verwaltungstyp.

Das Eigentumsrecht in der Verfassungsgeschichte

In Deutschland wie im übrigen westlichen Europa hat auf der Basis der römischen Eigentums-Rechtsauffassung das Privateigentum immer unter starkem staatlichen Schutz gestanden. Im Artikel 9 der Preussischen Verfassung wurde festgelegt: „Das Eigentum ist unverletzlich. Es kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigungen nach Maßgabe des Gesetzes entzogen oder beschränkt werden.“ Die Länder Württemberg, Baden, Sachsen und Bayern legten diese Eigentumsgarantie in ähnlicher Weise fest. Die Reichsverfassung von 1871 hatte keine vergleichbaren Vorschriften für die Garantie des Eigentums. Einzelne Artikel verliehen dem Reich aber das Recht, Eigentumsbeschränkungen festzulegen, z.B. die Möglichkeit, Eisenbahnunternehmen das Enteignungsrecht zu verleihen.

Die in Weimar 1919 beschlossene Reichsverfassung garantierte wiederum ein Eigentumsrecht in Artikel 153: „Das Eigen-

tum wird von der Verfassung gewährleistet, sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen. Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden.“ Hier wurde die Preussische Eigentumsgarantie übernommen, ebenfalls abgeschwächt, weil sie unter den Vorbehalt von Enteignungsgesetzen gestellt war. Der Absatz 3 des Artikels 153 deutete auf eine Minderung des Eigentumsrechts hin: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das allgemeine Beste.“ Darin kann der Beginn der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gesehen werden.

Der Nationalsozialismus setzte die Weimarer Verfassung außer Kraft, ohne eine neue Verfassung hervorzubringen. Führeranweisungen hatten Verfassungsrang und Gesetzeskraft. Das dritte Reich hat für seine politischen und militärischen Zwecke die Enteignungsmöglichkeiten der Weimarer Verfassung kräftig ausgenutzt.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik wird die Eigentumsgarantie in Artikel 14 wiederholt. Damit wird im Grunde die Garantie des Eigentums der Weimarer Verfassung fortgesetzt und zwingend jede Enteignung an eine Entschädigung geknüpft. Jedem Privateigentümer wird ein individuelles Abwehrrecht gegen willkürliche staatliche Eingriffe zuerkannt, dessen Grenzen allerdings durch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums sowie durch die Möglichkeit des Gesetzgebers beschränkt werden, generelle Auflagen für das Eigentum zu machen.

Gesetzgebung und Verwaltung liegen gleichsam in einem Koordinatensystem der Verfassung und der prägenden Umwelt. Somit liegt es auf der Hand, dass sich Verfassungsumwälzungen auf die Verwaltung

auswirken aber das geschieht in der Regel nicht sofort, sondern mit zeitlichen Verzögerungen, da ihre Konsequenzen für das Verwaltungsrecht ermittelt und verwirklicht werden müssen. Soweit eine allgemeine Betrachtung. Das soll im Folgenden etwas mehr konkretisiert werden, indem die wesentlichen Epochen der Verwaltungsgeschichte mit der beginnenden Neuzeit beschrieben werden.

Die Verwaltung im Absolutismus des 17. und 18. Jahrhunderts

Im 17. Jahrhundert gelang es den Monarchen und Fürsten sich in der Auseinandersetzung mit dem Adel aus den Bindungen des Ständerrechts zu lösen, die Staatsgewalt wurde ausgebaut und alle staatlichen Bedürfnisse in der Person des Monarchen oder Fürsten vereint. Sie stützten sich in ihrer Machtausübung auf das Beamtentum und das stehende Heer. In dieser Zeit nahm die Verwaltungstätigkeit an Umfang und Intensität erheblich zu. Sie griff nicht nur reglementierend und befehlend in das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben ein, sondern auch fördernd und helfend in allen sozialen Belangen. Daher wurde der absolute Staat in dieser Zeit auch als Wohlfahrtsstaat oder Polizeistaat bezeichnet, wobei die Polizei den gesamten Bereich der inneren Verwaltung abdeckte. Der Staat in dieser Zeit zeichnete sich durch eine umfassende aber auch rechtlich ungebundene Verwaltung aus.

Die Verwaltung im liberalen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts

Das liberale Bürgertum wandte sich im 19. Jahrhundert gegen die Bevormundung des Staates. So wurde die Reduzierung der staatlichen Verwaltungstätigkeit auf den Bereich der Abwehr von Gefahren für die öf-

fentliche Sicherheit und Ordnung gefordert. Der private, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereich sollte dem Prinzip des freien Wettbewerbs überlassen bleiben.

Ausdruck und Höhepunkt dieser Entwicklung ist die 1869 erlassene Gewerbeordnung, die die Gewerbefreiheit postulierte und nur wenige durch die Gefahrenabwehr motivierte Beschränkungen und Eingriffe zuließ.

Den Übergang vom Polizeistaat zum liberalen Rechtsstaat charakterisiert in eindrucksvoller Weise das sogenannte Kreuzbergurteil. Hier handelt es sich nicht um die in Berlin erlebten langen Nächte in Kreuzberg, sondern um das Kreuzbergdenkmal. Dieses wurde 1821 zum Andenken an die Befreiungskriege am südlichen Ende von Berlin auf einem Sandhügel erbaut. Nachdem zum Norden, also in Richtung Stadt, schon alles mit mehrstöckigen Mietskasernen zugebaut war, erließ der Polizeipräsident 1879 eine Verordnung, „dass nur noch Villen im Südteil gebaut werden sollten und somit die Aussicht des Denkmals nicht beeinträchtigt wird“. Aufgrund dieser Verordnung wurde 1881 ein Bauantrag für ein vierstöckiges Mietshaus abgelehnt. Der Polizeipräsident sagte, zur öffentlichen Ordnung gehöre alles, was die Interessen des öffentlichen Wohles angeht, also auch die Sorge für die richtige Wirkung des Denkmals. Nein, sagte das Preußische Oberverwaltungsgericht. Öffentliche Ordnung heißt nicht, für das öffentliche Wohl zu sorgen. Die Polizei darf nur eingreifen, wenn ein wirklicher Schaden droht. Das war - in der Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht - die Wende vom absolutistischen Wohlfahrtsstaat zum bürgerlichen Rechtsstaat. Die Polizei hatte nicht die Aufgabe, für allgemeine Glückseligkeit zu sorgen, sondern sollte Gefahren abwehren.

Die Verwaltung im sozialen Rechtsstaat des 20. Jahrhunderts

Der Staat hat auch im 19. Jahrhundert niemals völlig auf die Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Bereiche verzichtet. Nachdem dieses aber in den Jahrhunderten zuvor eine recht übersichtliche Angelegenheit war, wurde der Staat im Übergang vom 19. in das 20. Jahrhundert immer stärker gefordert. Die zunehmende Industrialisierung und Technisierung, die Zusammenballung vieler Menschen auf engem Raum in Großstädten auf der einen Seite, andererseits aber auch die steigenden Bedürfnisse und die wachsenden Ansprüche des Einzelnen forderten die soziale Aktivität des Staates. Die damit begonnene Ausweitung und Steigerung der Verwaltungstätigkeit hat dazu geführt, dass der heutige Staat als „Verwaltungsstaat“ bezeichnet wird. Einher ging aber auch - und das darf nicht unerwähnt bleiben - eine große Aktivität auf dem Gebiet der Gesetzgebung und der Rechtsprechung, welche die Verwaltungstätigkeiten leiten und binden.

In diesem Zusammenhang weise ich auf den von Forsthoff geprägten Begriff der „Daseinsvorsorge“ hin. Die Tätigkeiten des Vermessungswesens werden sehr häufig mit diesem Begriff in Verbindung gebracht. Forsthoff hat mit seiner 1938 erschienenen Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ als erster auf die Entwicklung zur Leistungsverwaltung hingewiesen. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist inzwischen zum Allgemeingut geworden. Er ist aber hinsichtlich seines inhaltlichen Umfangs als auch hinsichtlich seiner juristischen Relevanz immer umstritten gewesen. Ich habe allerdings den Eindruck, dass dieser Streit mit der jeweiligen Haushaltslage des Staates korreliert.

Entwicklung der Geodäsie

Nach der bisher doch recht allgemeinen geschichtlichen Betrachtung - die aber schon deutlich den Einfluss auf unsere Fachdisziplin zu erkennen gibt - möchte ich nun kurz, gleichermaßen zur Erinnerung und zur Auffrischung, die Entwicklung der Geodäsie, der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters beschreiben. Hier geht es aber nicht in erster Linie um die Darstellung der technisch-wissenschaftlichen Entwicklung, die Ihnen sicherlich geläufig ist, sondern um den Versuch einer Beschreibung der Wechselwirkung der Rechts- und Gesellschaftsentwicklung einerseits und deren Einfluss auf das Vermessungswesen andererseits.

Für die Entwicklung der Geodäsie kommt seit dem 19. Jahrhundert ein wichtiger Einfluss hinzu. Im Zeitalter der Industrialisierung nahmen der Staat und die Wirtschaft immer mehr die Wissenschaft und die Technik in ihren Dienst. Bisher war das staatliche Interesse über die wissenschaftlichen Gesellschaften und Wissenschaftsakademien umgesetzt worden. Dies galt auch für die geodätischen und astronomischen Fragestellungen. Für die Kartographie und die angewandte Geodäsie erfolgte die Interessenswahrnehmung überwiegend über militärische Institutionen. Durch die Industrialisierung fand ein deutlicher Einfluss auf die messenden Wissenschaften statt. Ein Einfluss ganz direkter Art, in dem neue produktionswirksame Techniken und neue Werkstoffe auch Fortschritte im Instrumentenbau verursachten. In den Werkstätten der Instrumentenhersteller kamen bei erhöhten Ansprüchen an Optik und Feinmechanik neue wissenschaftliche Prinzipien zur Anwendung. In dieser Zeit wurden der Basismessapparat, das Revisionspendel, Passageinstrument und Repetitionstheodolit entwickelt.

Es kann kein Zufall sein, dass gerade in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts in Astronomie und Geodäsie gleichermaßen die Methode der kleinsten Fehlerquadrate und damit das adäquate fehlertheoretische Mittel für messende Wissenschaften entwickelt wurde. Durch die Mechanisierung des Messvorgangs war es nun möglich, die Anzahl der Beobachtungen beliebig zu erhöhen. Somit wurde über die Zauberformel der Ausgleichsrechnung der mittlere Fehler immer kleiner.

Wenn nun mal die INTERGEO® in Berlin stattfindet, dann ist es naheliegend, zwei Namen zu erwähnen, die mit der Geschichte der Geodäsie im Berliner Raum unmittelbar verbunden sind. Zunächst einmal Johann Jacob Baeyer, der in seinem langen schöpferischen Leben die Geodäsie im Berliner Raum, in Preußen, in Europa und in der ganzen Welt nachhaltig beeinflusst hat. J. J. Baeyer war ein Verehrer und Freund von Alexander von Humboldt.

Im Sinne von Humboldt hat er dabei die Geodäsie stets als Teil der Gesamtheit gesehen und sowohl den Erkenntnisaspekt als auch die praktische Nutzenanwendung in der Gesellschaft hervorgehoben. Sein Nachfolger Friedrich Robert Helmert hat diese Arbeiten nicht nur fortgesetzt, sondern wissenschaftlich vertieft und in den interdisziplinären geowissenschaftlichen Zusammenhang gestellt. Ihnen beiden ist es zu verdanken, dass der Raum Berlin/Potsdam in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem Zentrum der Geodäsie wurde. In Potsdam entstand in den Jahren 1889 bis 1892 das Geodätische Institut. Vergleichbare astronomische, meteorologische und geomagnetische Observatorien gab es zwar schon hier und da, eine solche geodätische Forschungsstelle, ausgestattet mit so vielen speziellen Messanlagen für Länge,

Winkel, Schwere, astronomische Örter und Zeit aber nicht. Die Bezeichnung „Mekka der Geodäten“ entstand und machte weltweit die Runde.

Heute ist auf dem Telegrafenberg in Potsdam das GeoForschungsZentrum mit rund 500 Mitarbeitern untergebracht. Es ist ein würdiger Nachfolger des Geodätischen Instituts und hat heute schon nach achtjähriger Tätigkeit einen internationalen Namen.

Geschichte der Landesvermessung, föderal, zentral

Das von Bismarck gegründete Reich von 1871 war seiner Verfassung nach ein Bundesstaat, bestehend aus 22 Einzelstaaten. Die Zuständigkeit für das öffentliche Vermessungswesen blieb auch weiterhin bei den Ländern. Somit war es auch weiterhin - bedingt durch die historische Entwicklung - unterschiedlich gestaltet.

Die notwendig gewordene Landestrianulation des norddeutschen Raums veranlasste Preußen, sparsam wie es war, die Zuständigkeit für die Landesaufnahme auf das Reich vorzuschlagen. Generalfeldmarschall Moltke schloss sich diesem Vorschlag an und verfasste eine Denkschrift. Bismarck lehnte jedoch aus Budgetgründen ab; er sah den Widerstand der Länder gegen die Zuschüsse voraus, die diese hierfür dann an das Reich hätten entrichten müssen. Es folgte daraufhin als kleine Lösung die Gründung der preußischen Landesaufnahme im Jahr 1875. Sie wurde vom Reichshaushalt getragen, unterstand jedoch organisatorisch und personell dem Chef des preußischen Generalstabs.

Es gibt nur zwei Begebenheiten, bei welcher im Kaiserreich auf dem Gebiet des Vermessungswesens reichseinheitlich vorgegangen wurde. Moltke forderte ein einheit-

liches Kartenwerk im Maßstab 1:100 000 für das gesamte Reichsgebiet, welches letztlich dann 1878 durch ein Abkommen der Länder Preußen, Sachsen, Bayern und Württemberg erfüllt wurde.

Kein Berlinbesuch ohne Hinweis auf den Normalhöhenpunkt, der an der Sternwarte in Kreuzberg reich verziert als Marke hergestellt wurde. Der offizielle Normalhöhenpunkt für das Königreich Preußen ist nach Kommissionsempfehlung als obligatorischer Normalnullpunkt eingeführt worden. Alle Ministerien stimmten dem zu, nur nicht das Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten. Dieses lehnte durch seinen Vertreter, den Präsidenten des Geodätischen Instituts, Generalleutnant Baeyer, die Einführung ab, weil es den Swinemünder Pegel (mittleres Ostseewasser) favorisierte. Die förmliche Übergabe fand dann letztlich zum Geburtstag des Kaisers am 22. März 1879 statt. So nach und nach wurden dann sämtliche Höhenmessungen der deutschen Staaten an das Preußische Normalnull angeschlossen, so dass man auch in diesem Punkt von einer Reichseinheitlichkeit sprechen konnte.

Die Vermessungsbehörden der Länder hatten somit jede für sich ein Vermessungswesen eingerichtet und lebten mit diesem. In den frühen Jahrgängen der ZfV tauchen aber immer wieder Veröffentlichungen auf, die eine Reichseinheitlichkeit forderten. Der langjährige Hauptschriftleiter der ZfV, Prof. Jordan, beklagt in mehreren Veröffentlichungen das Gewirr von etwa 50 Koordinatensystemen in Deutschland und forderte ein Geodätisches Reichsamt.

Um dennoch die von allen Seiten angestrebte Einheitlichkeit in Fachfragen einschließlich der Ausbildung zu fördern, wurde in der Weimarer Republik 1921 unter der Obhut des Reichsministers des Innern

der Beirat für das Vermessungswesen gebildet. Der aus Vertretern aller beteiligter deutscher Staaten gebildete Beirat löste das seit 51 Jahren bestehende „Central-Direktorium der Vermessungen im Preußischen Staate“ ab. Dies wurde erforderlich, weil infolge des Versailler Vertrags die bis dahin militärisch organisierte Landesaufnahme zivil weitergeführt werden musste und die personell stark dezimierte Reichswehr die Aufgaben der Landesaufnahme überhaupt nicht übernehmen konnte. Der Beirat sorgte für die Einführung des Gauß-Krüger-Koordinatensystems und für die weitere Vereinheitlichung der Geodätischen Grundlagen der Landesvermessung. In Preußen wurde das Gauß-Krüger-Koordinatensystem 1927 offiziell eingeführt.

Nachdem ab 1933 durch den Nationalsozialismus das deutsche Reich nach und nach aus einem demokratischen Bundesstaat in einen zentralen Führerstaat umgewandelt war, wurde auch das Vermessungswesen diktatorisch aus der Zuständigkeit der Länder in die des Reiches überführt. Eines Beirats aus Ländervertretern bedurfte man nicht mehr. Ab 1933 war seine Arbeit ohnehin zum Erliegen gekommen, er wurde durch eine Verordnung 1935 aufgelöst.

Die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg ist erlebte Geschichte. Die DDR behielt die getrennte Aufgabenwahrnehmung bei. Das Liegenschaftskataster war nach Auflösung der Länder bei den Räten der Bezirke angesiedelt, die Landesvermessung und die Ingenieurvermessungen bei den volkseigenen Betrieben, die sich dann ab 1971 zum Kombinat für Geodäsie und Kartographie vereinten.

Im westlichen Teil Deutschlands war es bei den Beratungen zum Grundgesetz umstritten, ob das Vermessungswesen in die

ausschließliche Gesetzgebung des Bundes aufgenommen wird oder nicht. Noch zur dritten Lesung der Gesetzgebungskompetenzen im Jahr 1949 wurde eine Eingabe des „Beirats für das Vermessungswesen in der Britischen Zone“ von der SPD vorgebracht, die das Vermessungswesen in den Katalog der Vorranggesetzgebung aufgenommen wissen wollte. Diese Eingabe wurde aber nicht mehr behandelt. Das Vermessungswesen fiel in die Zuständigkeit der Länder.

1948 ist die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen (AdV) gegründet worden. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten hat die AdV im Laufe der vergangenen Jahrzehnte sehr viel dazu beigetragen, bundeseinheitliche Verfahrensfragen einvernehmlich zu regeln.

Die Preußische Katasterverwaltung - Diener mehrerer Herren

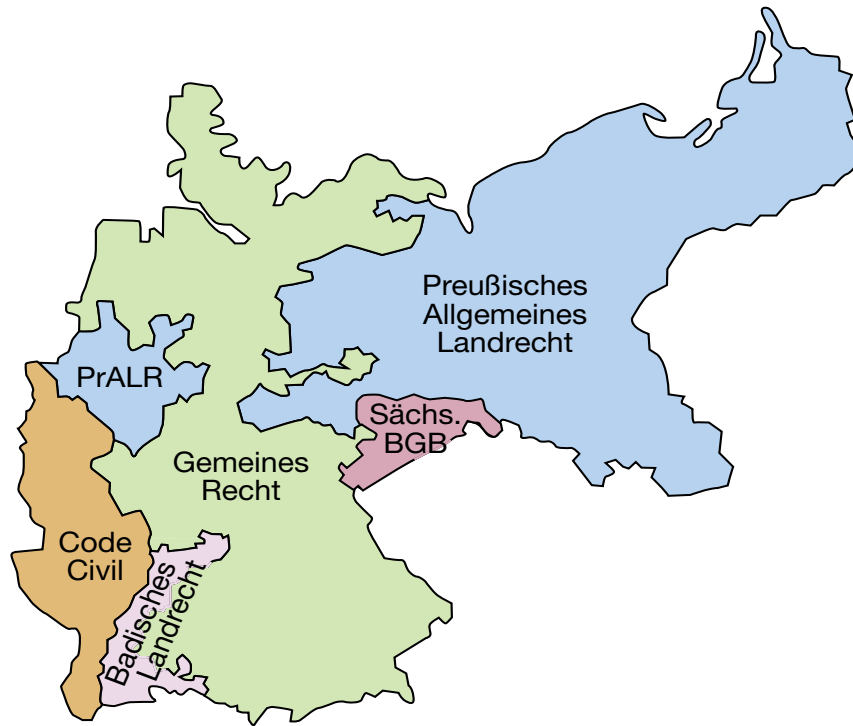
Der Ursprung eines Teils des heutigen Vermessungswesens ist die preußische Katasterverwaltung und die königlich preußische Landesaufnahme. 1931 stellte der damalige Finanzminister fest: Die Katasterverwaltung sei mit der Geschichte des preußischen Staats eng verbunden und in ihr seien stets die hervorragenden Eigenschaften des preußischen Beamtentums vertreten gewesen. Inwieweit Preußen damals Vorbild für die anderen Länder war, beantwortete der Volksmund aus der damaligen Zeit: Die Preußen machen die Gesetze, die Schwaben befolgen diese und die Bayern lachen darüber. Kurz zur Erinnerung: 1861 erfolgte die Grundsteuerreform. Die Bemühungen um eine gerechte Grundsteuer sind auch in diesen Jahren wieder aktuell. Erneut nehmen die Vermessungsverwaltungen in den zur Zeit diskutierten Lösungsmodellen eine Schlüsselposition ein. Dies-

mal ist es nicht das Kataster, sondern es sind die Gutachterausschüsse, deren Arbeiten in den unterschiedlichen Reformmodellen eine wichtige Rolle spielen. Damals war der Hintergrund die allgemeine Unzufriedenheit über die verschiedenartigen unterschiedlich hohen Grundsteuererhebungen in den einzelnen Landesteilen. Aber auch vor dem Hintergrund der beabsichtigten Militärreorganisation sollte die Grundsteuerreform bereits zum 1.01.1865 in Kraft treten.

Für die beiden westlichen Provinzen des preußischen Staates, Rheinland und Westfalen, bedeutete das seinerzeit eine Erneuerung des dort seit dem Abschluss der Urmessung (1818 - 1834) vorhandenen Grundsteuerkatasters. In den sechs östlichen Provinzen Brandenburg, Sachsen, Schlesien, Posen, Pommern und Preußen (von 1824 - 1878 bildeten Ost- und Westpreußen eine Provinz), musste ein solches Kataster neu aufgestellt werden. Fachgerechte und einheitliche Neuvermessungen der sechs östlichen Provinzen waren zeitlich nicht möglich. Dieses ist allgemein bekannt. Durch den Verzicht auf die Vermessung der Einzelgrundstücke in den bebauten Teilen der Städte und Dörfer, weil von ihnen keine Grundsteuer, sondern die besondere Gebäudesteuer erhoben werden sollte, entstanden die sogenannten ungetrennten Hofräume, an deren Auflösung heute noch gearbeitet wird.

Der jungen Katasterverwaltung wurden nach 1865 recht bald neue, teilweise sehr umfangreiche Aufgaben zugewiesen:

- \$ Umrechnung der bisherigen Flächenangaben in metrische Werte
- \$ Ab 1872 Bereitstellung der Unterlagen für die Anlegung des Grundbuchs
- \$ Turnusgemäße Gebäudesteuerrevision
- \$ Mitwirkung bei der alle drei Jahre statt-



Das im Deutschen Reich bis zum 1.01.1900 geltende Recht. Einzelheiten in: Deutsche Rechts- und Gerichtskarte, Ndr. 1966 (Hg. v. Diethelm Klippel)

findenden Veranlagung der Ergänzungssteuer sowie Anlegung umfangreicher Kaufpreissammlungen

Im Laufe der Zeit wurden die technischen Entwicklungen in den neuen Verwaltungsvorschriften aufgegriffen. Die Ergebnisse - insbesondere die Erneuerung des Liegenschaftskatasters - ließen jedoch zu wünschen übrig. Die katastertechnischen Arbeiten mussten immer hinter den Aufgaben steuerlicher Art zurücktreten. So wurde sogar die regelmäßige Einmessung aller neuen Gebäude durch die Katasterämter „zur Geschäftsvereinfachung“ im Jahre 1892 eingeschränkt und 1909 ganz aufgegeben.

Ein wichtiger Einfluss auf das Liegenschaftskataster hatte die Einrichtung des

Grundbuchs. Es wandelte das Steuerkataster in ein sogenanntes Eigentumskataster um. In Folge der Verschiedenartigkeit des vor 1900 in Preußen geltenden bürgerlichen Rechts erfolgte die Einführung des Grundbuchsystems in Preußen nicht in allen Landesteilen gleichzeitig. Zur Anlegung der Grundbücher wurden als Unterlagen alles gesammelt, was in Frage kam: Hypothekenbücher, Schriftstücke sogar Erklärungen der Beteiligten, Abschriften der Flurbücher und der Gebäudesteuerrollen, welche die Katasterverwaltung zu liefern hatte. Nach ihnen wurden die Grundbücher auf das Kataster zurückgeführt.

Dazu eine Bemerkung: Bei den Angehörigen der Vermessungsverwaltungen ist oft

von der Verbindung des Liegenschaftskatasters mit dem Grundbuch die Rede. Dieses wird bei den Juristen ganz anders gesehen, sie sprechen von einer Verbindung des Grundbuchs mit dem Kataster. Erst unlängst verglich der Vizepräsident des Oberlandesgerichts in Brandenburg auf einer Fachtagung in Potsdam die beiden Einrichtungen mit einem Vettern-Cousinen-Verhältnis und stritt geschwisterliche Verbindungen ab.

Auch bei der Anlegung der Grundbücher schossen die Preußen nicht so schnell wie vielleicht vermutet. Erst 1925 konnte der Justizminister mitteilen, dass für alle Bezirke des Freistaates Preußen das Grundbuch eingerichtet ist. Aber auch danach fehlte den Grundbüchern in den östlichen Provinzen des Landes vielfach das Fundament: Bei den Grundstücken in den immer noch zahlreichen nicht vermessenen Ortslagen, konnten in die Bestandsverzeichnisse der Grundbücher keine Flurstücksnummern eingetragen werden, auch keine Flächengrößen; man hatte sich nur auf Angaben der Gebäudesteuerrollen beschränken müssen.

Nachdem der Aufbau der Grundbücher mehr oder weniger abgeschlossen war, kamen in der Weimarer Republik neue Aufgaben auf die Katasterverwaltung zu. Die Inflation zwang den Staat, wieder Grundsteuern zu erheben. Die Veranlagung wurde einschließlich aller Rechtsmittelverfahren den Katasterämtern übertragen. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben geschah unter der Bezeichnung „Der Vorsitzende des Grundsteuerausschusses beim Kataster- und Vermessungsamt“. Die neuerliche Einbindung der Katasterverwaltung in die Grundsteuererhebung brachte umfangreiche Arbeit, allerdings mit der Folge, dass viele originäre Aufgaben liegengeblieben

sind. Dies führte zu einer Überlastung der Katasterämter in den größeren Städten und auch zu einer entsprechenden Personalvermehrung.

Rekordhalter in Preußen war übrigens das Katasteramt Berlin-Mitte: Hier waren 20 Vermessungsfachkräfte tätig und zusätzlich rund 100 Verwaltungsangestellte, die alle ausschließlich mit der Bearbeitung von Steuerangelegenheiten befasst waren. Mitte der 30er Jahre wurden der Katasterverwaltung erneut zusätzliche Aufgaben übertragen:

- \$ Katastertechnische Arbeiten für die Bodenschätzung (1935)
- \$ Mitwirkung am Landesgrundkartenwerk
- \$ Beginn der Arbeiten zur Neuaufstellung des Katasters mit den Ergebnissen der Bodenschätzung (Reichskataster).

Die Kataster- und Vermessungsämter in Preußen blieben weiterhin dem Finanzministerium unterstellt, das übrigens nach 1933 als einziges Ministerium Preußens nicht mit dem entsprechenden Reichsministerium verbunden war.

Mit Auflösung des Preußischen Finanzministeriums im Jahre 1944 wurden schließlich durch eine Verordnung die Katasterbehörden aller deutschen Länder mit Wirkung zum 1. Oktober 1944 zu Reichsbehörden erklärt. Das bedeutete verwaltungsrechtlich das Ende der preußischen Katasterverwaltung also rund 80 Jahre nach ihrer Gründung.

Funktionswandel durch GIS

Während die Entwicklung der Kataster- und Vermessungsverwaltung überwiegend durch den Einfluss von Recht und Gesellschaft bestimmt wurde, dominierte seit 1950 mehr der technische Einfluss. Die technischen Möglichkeiten insbesondere die

Entwicklung der EDV in den letzten Jahrzehnten bestimmten auch einen Bewusstseinswandel in der Kataster- und Vermessungsverwaltung. Die Daten des Liegenschaftskatasters sollten nicht nur wenigen klar umrissenen Anwendern dienen, sondern möglichst vielen, ja man plante auch schon für die Zukunft: Die Daseinsvorsorge; der Begriff Mehrzweckkataster entstand. Ich möchte am Beispiel der Geoinformationssysteme demonstrieren, wie langsam die technische Entwicklung begann und wie rasant sie sich in den letzten Jahren entwickelte:

- \$ Von 1955 bis etwa 1975 war diese Zeit eine Zeit der Pioniere, die Lösungswege der Entwickler waren individuell und isoliert. Recht früh fingen die Vermessungsbehörden mit der Entwicklung von Konzepten an (z.B. ALK) und mit der Umstellung von Basisdaten in digitaler Form.
- \$ In der Zeit von 1970 bis 1985 diente das GIS zunächst nur als Erfassungswerkzeug.
- \$ Die Jahre 1980 bis 1990 kann man als Zeit der Firmen bezeichnen; Es entsteht ein GIS-Markt, die Hardware wurde leistungsfähig, eine Umstellung von Großrechnern auf Workstations findet statt.
- \$ Die Zeit der Nutzer fing erst Ende der 80er Jahre an; GIS entwickelte sich mehr und mehr weg von Universalwerkzeugen hin zu einem System, das modular aufgebaut war und einen Werkzeugkasten darstellte, der jeweils an Benutzerwünsche angepasst werden konnte.
- \$ Ab Mitte der 90er Jahre begann die Zeit des offenen Markts; Angebot und Nachfrage statt behördlicher Vorgaben und Großprojekte bestimmen jetzt den

Markt sowohl für GIS-Software als auch für Geodaten.

Folgerung für die Vermessungsverwaltungen: Nutzerbelange aufgreifen, Geobasisdaten definieren, Verfahrensintegration in standardisierte Techniken.

Fachpolitische Lösungskompetenz ist ein knappes Gut

Zum Schluss möchte ich die Gegenwart mit der Feststellung umschreiben, dass fachpolitische Problemlösungskompetenz ein knappes Gut ist. Ich versuche dieses anhand von drei Strukturerscheinungen, die gegenwärtig die Gestaltungsfähigkeit der Politik beeinträchtigen, darzulegen.

Voranschreitende Verrechtlichung des Lebens

Quantitativ und qualitativ gibt es zur modernen Verrechtlichungstendenz kaum eine Alternative. Nahezu alle Lebensverhältnisse sind durch rechtliche Regeln geordnet. Eine systematische juristische Disziplin der „Deregulierung“ gibt es nicht. Der Zug zur Verrechtlichung und zur Verfeinerung der Rechtsordnung spiegelt sich auch in der Rechtsprechung wieder. Kuriose Ausuferungen sind hinlänglich bekannt wie z.B. das vor wenigen Jahren in Sachsen gesprochene Urteil. Hier legte das Gericht den Grenzabstand auf zehntelmillimeter genau fest, eine um Haaresbreite gefällte Entscheidung. Neben diesen lokalen Erscheinungen ist die Verfassungsrechtsprechung natürlich wesentlich bedeutsamer, da sie in alle „Lebensbereiche“ mit hervorgehobenen Verbindlichkeitsanspruch hineinwirkt. Mittlerweile haben wir über 100 Bände der amtlichen Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts. Hier finden sich eine Fülle von teilweise sehr engmaschigen Vorgaben für die Gestaltungsaufgaben des Ge-

setzgebers. Die Logik der Verrechtlichung verschärft sich, weil der Gesetzgeber verfassungsrechtliche Vorgaben nicht ohne weiteres ändern kann.

Der Ruf nach dem schlanken Staat

Der Ruf nach dem schlanken Staat, nach der Privatisierung von Staatsaufgaben usw. führt in der Summe dazu, dass das Verständnis für notwendige Staatsaufgaben abnimmt. Der Maßstab für die Qualität des politischen Handelns reduziert sich bei diesen Ansätzen nur auf die Wirtschaftsfrage. Die Politik ersetzt dabei immer häufiger die Gemeinwohlorientierung durch ökonomische Effizienz. Damit verliert sie zugleich ihr originäres Kennzeichen und wird verwechselbar. Es entsteht das Bild eines weitgehend staatsfernen auf die Mechanismen der Selbstregulierung gebauten Gemeinwesens.

Zunehmende Finanzknappheit

Die finanziellen Spielräume werden nicht zuletzt durch die Staatsverschuldung enger. Der Staat wird - jenseits aller Ideologien - faktisch gezwungen, sein Leistungsangebot einzuschränken. Der Spielraum für Politik nimmt dadurch in kostenintensiven Bereichen ab. Zusätzlicher Gestaltungsspielraum muss vor allem durch Einsparung gewonnen werden. Trotz des sogenannten Diktats der knappen Kassen bleibt die Entscheidung, in welchen Bereichen gespart wird und wo nicht, eminent politisch.

Wir erkennen, dass durch diese aufgezählten Strukturprobleme die Gestaltungsfähigkeit der Politik beeinträchtigt wird und somit auch die fachpolitische Problemlösungskompetenz zunehmend ein knappes Gut wird. In diesem Sinne habe ich bewusst die Problembereiche allgemein gehalten

und überlasse es dem Leser, diese mit seiner beruflichen Wirklichkeit widerzuspiegeln.

Literaturverzeichnis und Quellenangabe

- Albrecht, Oskar: Der Beirat für das Vermessungswesen im Deutschen Reich, Bayerische Akademie der Wissenschaften, Reihe E, Heft 21, München, 1984
- Bialas, Volker: Die Geodäsie und ihre Geschichte – wissenschaftstheoretische Aspekte, Bayerische Akademie der Wissenschaften, Reihe E, Heft 22, München, 1984
- Buschmann, Ernst: „Einst auf dem Potsdamer Telegrafenberg“, Vermessung Brandenburg, 1996, Heft 2, S. 5ff
- Hamer, Eberhard, Gebhardt, Reiner: Grund- und Immobilieneigentum in der Marktwirtschaft, Ullstein, Berlin-Frankfurt am Main, 1996
- Huber, E.: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, Stuttgart
- Krauß, Georg, Harbeck, Rolf: Die Entwicklung der Landesaufnahme, Wichmann, Karlsruhe, 1985
- Krüger, Gert, Schnadt, Jörg: Die geodätischen Jahrhunderte, Berlin-Brandenburg im Kartenbild, Katalog zur Ausstellung, hg. v. W. Scharfe u. H. Scheerschmidt, Staatsbibliothek zu Berlin, 2000
- Ufer, W.: „Zur Geschichte der preußischen Katasterverwaltung“ NÖV-NRW, 1992/1
- Wesel, Uwe: Geschichte des Rechts, Beck, München, 1997

