

Kataster und Grundbuch in Japan

Liegenschaftskataster und Grundbuch sind in Deutschland die Pfeiler der Eigentumssicherung. Wie dieses in Japan geregelt ist, interessierte mich insbesondere während eines dreiwöchigen Aufenthalts dort. Im Rahmen eines Austauschprogramms für junge Berufstätige hatte ich die Möglichkeit, einen, wenn auch kleinen Einblick, in die Lebens- und Arbeitswelt des Landes zu erlangen. Zusammenhängende Darstellungen über das Katasterwesen in Japan habe ich leider nicht finden können, so dass meine Ausführungen auf der Zusammenführung eigener Recherchen basieren.

Vor mehr als 50 Jahren wurde die Reformierung des Katasters in Japan nach zeitgemäßen staatlichen und wirtschaftlichen Anforderungen begonnen. Die Hälfte der Karten in den japanischen Landregisterämtern (ähnlich unseren Grundbuchämtern) basiert heute noch nicht auf dem nationalen geodätischen Referenzsystem. Diese Karten erfüllen nicht die an eine Katasterkarte gestellten Anforderungen. Die Eigentumsregistrierung wird noch immer mit der „papierbasierten Methode“ gehandhabt. In den letzten Jahren wurde die Katasterreformierung allerdings vorangetrieben. Der Wechsel zum modernen Kataster ist jedoch noch nicht geschafft. Dabei hat man in Japan mit ähnlichen Problemen wie in Deutschland zu kämpfen. Der Forderung nach einem aktuellen modernen Kataster und einer komfortablen IT-Lösung (GIS) steht ein immer knapper werdender Haushalt gegenüber.

Die japanischen Landregisterämter

Für die Registrierung der Liegenschaften ist das japanische Justizministerium zuständig. Diesem sind mehr als 1 300 Landregisterämter zugeordnet.

In Japan wird nicht nur das Eigentum an Grund und Boden, sondern auch das an Gebäuden – getrennt von der Bodenfläche – erfasst.

Das Landregisteramt ist gesetzlich verpflichtet, die zuständigen Behörden von jeder Änderung des Landregisters und der Karten zu informieren.

Jedoch sind die Eigentümer nicht verpflichtet, sich in das Landregister eintragen zu lassen. Ein staatlicher Schutz wie in Deutschland (öffentlicher Glaube) besteht für die eingetragenen Eigentümer nicht!

Die Aufzeichnungen im Landregister basieren meist auf den Vermessungsergebnissen aus der Zeit des Steuerkatasters der Meiji-Ära (1867 - 1912), der Umgestaltung von Staat, Armee und Wirtschaft nach europäischem Muster.

Speziell die Flächengrößen sind wegen der damals verwendeten Messtechnik oft sehr ungenau. Eine Vielzahl der Karten sind einfache Skizzen, so dass die Lage der Flurstücke heute nicht in der Örtlichkeit angezeigt werden kann. Dies führt zu Grenzkonflikten. Auch der Landerwerb für öffentliche Belange ist daher sehr zeit- und kostenintensiv.



Abb. 1: Alte Karte

Um die o.g. Situation der Landregisterämter zu verbessern, müssen neue exakte Karten erstellt werden. Wegen der Budgetgrenzen sind aber nur 2 bis 3 km² jedes Jahr im Amtsdistrikt realisierbar. Daher nimmt das Justizministerium Vermessungsergebnisse anderer Stellen an, um die Aufzeichnungen

in den Landregisterämtern zu korrigieren. Der Hauptanbieter solcher Vermessungsergebnisse ist die Katastervermessung. Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Anzahl der in den Landregisterämtern verwendeten Karten:

Gesamtzahl der Karten	5 190 671
davon präzise Karten	
- aus der Katastervermessung	1 957 198
- vom Justizministerium	2 729
- aus anderen Projekten	968 184
alte unpräzise Karten	2 262 560



Abb. 2: Aktuelle Katasterkarte

Nationale Landesvermessung

Nach dem 2. Weltkrieg wurde die Notwendigkeit einer umfassenden Landesvermessung erkannt. Es gab keine verlässlichen Daten für einen Wieder-

aufbauplan der Wirtschaft des Landes. 1951 wurde das Gesetz zur Nationalen Landesvermessung beschlossen (Gesetz Nr. 180 vom 1. Juni 1951). Dieses Projekt brachte zunächst nicht den gewünschten Fortschritt. 1962 wurden daher Spezialmaßnahmen zur Förderung der Nationalen Landesvermessung festgelegt (Gesetz Nr. 143 vom 19. Mai 1962) und ein 10-Jahresplan mit folgenden Zielen aufgestellt:

- Verbesserung der Basisdaten für mehr Effizienz und eine sinnvolle Flächennutzung
- umfassende Vermessung unter modernen Bedingungen
- Reformierung des Katasters

Die Nationale Landesvermessung gliedert sich in die 3 Bereiche Katastervermessung, Bodenklassifizierung und Gewässervermessung.

Nationale Landesvermessung		
Katastervermessung	Bodenklassifizierung	Gewässervermessung
Der größte Bestandteil der Nationalen Landesvermessung ist die Katastervermessung. Die Ermittlung der Eigentümer ist zwingend erforderlich. Die Flurstücksnummer, die Nutzungsart, die Lage der Grenze und die Flächengröße werden erfasst. Anschließend werden großmaßstäbige Karten erstellt. Die Katastervermessung ist sehr kosten- und zeitintensiv.	Die Klassifizierung sammelt Daten über die Landnutzungssituation, die Bodenbedingungen, die topographischen und geologischen Charakteristiken sowie zur Produktivität des Landes (Landnutzungspotential). Die Flächen werden nach ihrer tatsächlichen Nutzung erfasst. Außerdem erfolgt eine Einteilung in Bodenklassen. Die weiteren Eigenschaften des Bodens wie Qualität, Erosion u.a. werden festgehalten. Die Flächen werden unter Beachtung ihrer Erträge und entsprechend ihrer möglichen Nutzung klassifiziert. Nach der Analyse der Daten werden thematische Karten erstellt.	Die Vermessung erfasst hydrologische und hydraulische Daten sowie Informationen bezüglich der Wassernutzung. So werden Werte über meteorologische Bedingungen, die Quantität der Binnengewässer und die Wasserqualität gesammelt. Die Wasserquantität wird u.a. im Zusammenhang mit Materialtransport und nach Kriterien wie Drainage bewertet. Nach der Datenanalyse ergeben sich ebenfalls thematische Karten.

Abb. 3: Die drei Bereiche der Nationalen Landesvermessung in Japan

Katastervermessung in Japan

Organisation der Katastervermessung

In Japan gibt es einen dreistufigen Verwaltungsaufbau:

- auf nationaler Ebene das Ministerium für Land, Infrastruktur und Verkehr (MLIT) als oberste Stufe

- die Präfekturregierungen der 47 Präfekturen als mittlere Stufe
- die Städte- und Gemeindebüros mit mehr als 3 250 Kommunalverwaltungen als unterste Stufe

Bis 2000 war das Premierministerbüro auf nationaler Ebene für die Nationale Landesvermessung zuständig. Seit 2001 hat das MLIT diese Arbeit übernommen.

Die Aufgaben der nationalen Landesbehörde (MLIT) sind:

- Erstellen des 10-Jahresplans auf nationaler Ebene (Zusammenarbeit mit den Präfekturen)
- Koordinierung eigener Auftragsausführungen
- Geographisches Vermessungsinstitut (Bauministerium)
- technische Spezifikation (z.B. Festlegen der Kartenformen, Fehlergrenzen)
- Genehmigung und Beurkundung von Vermessungsergebnissen
- Erarbeitung von Kabinettsvorlagen

Zu den Aufgaben der Präfekturregierungen gehören:

- Erstellen der Präfekturversion des 10-Jahresplans (Zusammenarbeit mit den Kommunen)
- Projektplan für das Geschäftsjahr
- Koordinierung eigener Auftragsausführungen
- Budgetierung und Vergabe von Subventionen für die Kommunen
- Prüfen von Programmen und Spezifikationen
- technische Anleitung der Kommunen
- Beurkundung von Vermessungsergebnissen

- Versendung von Kopien der Vermessungsergebnisse an Landesregisterämter und Kommunalbehörden
- Sicherung und Aufbewahrung der Originalvermessungsergebnisse

Die Aufgaben der Kommunalbehörden sind:

- Vermessungsausführungsprogramm gemäß Projektplan
- Vorbereiten der Spezifikationen für das Vermessungsprogramm
- Erstellen eines Vermessungsplans
- Durchführung von Vermessungen
- Vorhalten der Vermessungsprodukte und Präsentation in der Öffentlichkeit

Die Katastervermessung wird hauptsächlich von den kommunalen Behörden geleistet. Auch private Vermesser werden daran beteiligt. Die National- und Präfekturregierungen subventionieren die Katastervermessungen (Stand 1993 - Nationalregierung 50%, Präfekturregierung 25%).

Die durchschnittlichen Vermessungskosten liegen bei etwa 6,6 Millionen Yen (etwa 33 000 €) pro km² ohne Innendienstpersonalkosten.

Das Ergebnis der Nationalen Landesvermessung ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Periode	Geplanter Zeitraum	Planung (km ²)	Erfüllung (km ²)	Leistungsrate (%)	Bemerkungen
1951 - 1956			1 840		
1957 - 1962		35 000	5 562	16	Spezialplan
1963 - 1969	1963 - 1972	42 000	18 909	45	1. 10-Jahresplan
1970 - 1979		85 000	38 328	45	2. 10-Jahresplan
1980 - 1989		60 000	32 735	55	3. 10-Jahresplan
1990 - 1999		49 200	21 266	43	4. 10-Jahresplan
2000 - 2009		34 000			5. 10-Jahresplan

Tab. 1: Planung der Katastervermessung

In der Anfangsphase (1951 – 1956) wurde die Katastervermessung von den Kommunen freiwillig ohne einen definierten Plan durchgeführt. Um die Katastervermessung zu beschleunigen, wurde das Nationale Landesvermessungsrecht nachgebessert. Dafür gab es einen speziellen Vermessungsplan ab 1957. Die Subventionsrate der Nationalregierung wurde angehoben und die Verteilung der Vermessungskosten auf die National-, Präfektur- und Kommunalregierungen erstmalig im Gesetz festgelegt. Trotz des Spezialplans verfehlte die Vermessung das angestrebte Ziel. Zur Beschleunigung der Vermessung wurde 1963 der erste 10-Jahresplan beschlossen. Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Nationalen Wirtschaftsentwicklungsplans 1970 wurde der erste 10-Jahresplan in den zweiten überführt.

Im 1980 beschlossenen 10-Jahresplan bestand das Projektgebiet zum größten Teil aus unvermessenen landwirtschaftlichen Flächen, aber auch aus Siedlungen und benachbarten Waldflächen.

Das durch die Katastervermessung abzudeckende Gesamtgebiet, ohne die nationalen Waldflächen und Gewässer (Seen, Teiche, Flüsse), ist über 285 000 km² groß. Danach lag der Deckungsgrad nach dem vierten 10-Jahresplan bei ca. 43% der gesamten Fläche, aber nur bei 17% der städtischen Gebiete. Regional gibt es beträchtliche Unterschiede.

Das Gesetz zur Förderung der Nationalen Landesvermessung wurde mit dem fünften 10-Jahresplan am 23. Mai 2000 erneut verbessert. Darin wurde das Vermessungsgebiet zur Flächenklassifizierung, das durch die zentralen Organe geleitet wird, auf 70 000 km² festgeschrieben. Für eine Fläche von 5 000 km² erfolgt die Flächenklassifizierung durch die lokalen Behörden.

Das Vermessungsgebiet der Katastervermessung soll 34 000 km² umfassen. Als Basis der Katastervermessung werden durch die staatlichen Organe 14 000 Festpunkte gesetzt. Zur Förderung der Katastervermessung sind folgende Grundsätze eingeführt worden:

- Beteiligung privater Spezialisten in der Flurstücksuntersuchung: Damit ist ausgeschlossen, dass Städte, Dörfer und Gemeinden Flurstücksuntersuchungen bei sich selbst ausführen.
- Intensive Vermessung besiedelter Gebiete: Der Hauptanteil des Budgets wurde Projekten in besiedelten Gebieten zugewiesen.

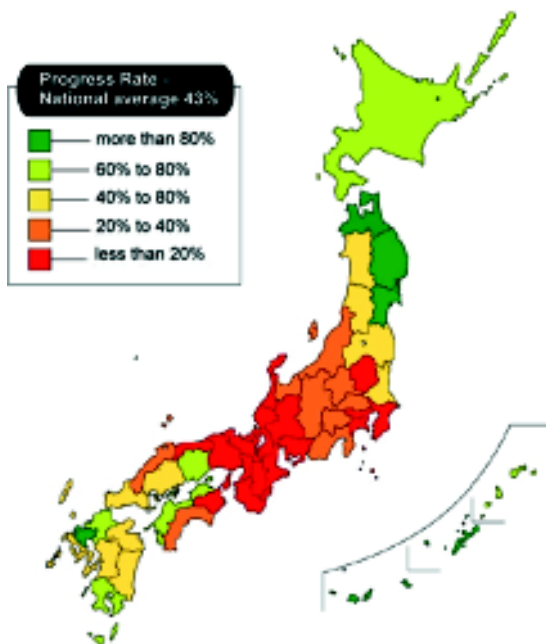


Abb. 4: Stand der Katastervermessung in Japan

- Flexible Bestätigung der Grenzen: Landeigentümer müssen bei der Anerkennung der Grenzen grundsätzlich anwesend sein. Zur Bestimmung der Grenzlage sollen Fotografien, Vermessungskarten, unterzeichnete Erklärungen von Landeigentümern usw. genutzt werden.

Verfahren der Katastervermessung

In der Regel führt die Kommunalbehörde die Vermessung durch. Sie stimmt das Vorhaben mit den betroffenen Stellen ab, gibt die Katastervermessung ortsüblich bekannt und beantragt die notwendigen Subventionen. Die Behörde bereitet die Spezifikation für ihre Vermessung nach den Standardvorgaben des Landesministeriums (MLIT) vor. Danach erfolgt eine offizielle Anhörung über den Vermessungsgegenstand und die Auswirkungen für die lokalen Anwohner.

Das Geographische Vermessungsinstitut unterhält die Festpunktfelder erster bis dritter Ordnung. Diese wurden durch die Kartenbehörde der Armee vor 60 Jahren als

nationales Festpunktfeld eingerichtet. Auf Antrag der Kommunalbehörden richtet das Vermessungsinstitut die vierte Ordnung ein. Als Koordinatensystem wird das Tokyo-Datum mit UTM-Abbildung verwendet.

Landeigentümer sind verpflichtet, im Rahmen der Flurstücksuntersuchung ihre eigenen Flächengrenzen für die Katastervermessung abzuklären. Beim Aufsuchen der Grenzlage wird auf die Daten alter Karten zurückgegriffen. Durch Einverständniserklärung erkennen die Landeigentümer ihre Grenzen an. Nach der Bestätigung werden sichtbare Grenzzeichen gesetzt. Ohne die Einwilligung des Eigentümers kann die Grenze nicht festgelegt werden. Sie wird als ungeklärt behandelt und nicht in der Katasterkarte nachgewiesen.

Nach der Lagebestimmung jedes Flurstücks erstellen die Kommunalbehörden genaue Katasterkarten. Es gibt sechs Genauigkeitsstufen für die Katastervermessung, in Abhängigkeit von den Landnutzungsbedingungen.

Nach dem Genauigkeitsstandard gelten folgende Maßstäbe für die Katasterkarten:

Bezeichnung der Genauigkeitsstufen (Grad)	Lagefehler (cm) ^{*)}	Anwendungsbereich
A1	2	städtisches Gebiet, Großstadt
A2	7	städtisches Gebiet, Stadt mittlerer Größe
A3	15	andere besiedelte Gebiete: kleine Stadt, Dorf, landwirtschaftliches Gebiet
B1	25	landwirtschaftliche Flächen
B2	50	Waldflächen, Ödland/Brachflächen
B3	100	Bergland

*) Lagefehler des Grenzpunkts in Relation zum tatsächlichen Punkt

Tab. 2: Genauigkeitsstufen

Wohnviertel	1:250 oder 1:500
landwirtschaftliche Flächen	1:500, 1:1 000 oder 1:2 500
Berg-, Wald- und Brachflächen	1:2 500 oder 1:5 000

Katasterdaten und -karten der Grenzvermessung werden 20 Tage in den Kommunalbehörden öffentlich ausgelegt. Jeder Bürger kann sich über die Ergebnisse der Katastervermessung informieren.

Danach legt die Kommunalbehörde die Daten und Karten dem Präfekturpräsidenten vor, der die Zustimmung des Ministeriums einholt. Sofern kein Fehler im Ablauf des Vermessungsverfahrens begangen worden ist und es sich nach den Vorgaben des Kabinettsbeschlusses richtet, wird das Ergebnis bestätigt. Nach der Zustimmung des Ministeriums erfolgt die Genehmigung durch den Präfekturpräsidenten.

Die originalen Katasterunterlagen und Karten werden aufbewahrt. Kopien der Vermessungsergebnisse werden an die jeweils relevanten Landregisterämter übersandt. Das Landregister wird entsprechend der Katasteraufnahme überarbeitet, die alten Karten gegen die neuen offiziellen Katasterkarten ausgetauscht und vom Landregisteramt aufbewahrt.

Weiterentwicklung der Katastervermessung

In den Ergebnissen der Katastervermessung sind die meisten Geobasisinformationen enthalten. Sie dienen der Fortführung bzw. Aktualisierung des Landregisters, der Planung und Ausführung anderer Projekte (z.B. Stadtplanung), der Klärung von Eigentumsrechten, der Grundeigentumsbesteuerung und der effizienten Verwaltung des Landes. Die Katasterdaten ändern sich täglich. Seit der Vervollständigung des

Katasters müssen die Kommunalbehörden die Unterlagen manuell bearbeiten.

Um die Arbeit zu erleichtern, haben verschiedene Kommunalbehörden Computersysteme eingeführt. Sie legen die Informationen in digitaler Form ab. Das vorhandene System ist jedoch ausschließlich für die Verwaltung der Katasterdaten ausgelegt. An vorausschauenden Systemen, die verschiedene Belange der Verwaltungsdaten inklusive der Katasterinformationen gemeinschaftlich verwerten können, wird gearbeitet.

Das von der Zentralregierung organisierte GIS-Komitee bringt die Daten der Flurstücksgrenzen in die nationale raumbezogene Dateninfrastruktur. Die Standarddatenformate der numerischen Katasterdaten werden überarbeitet. Der Entwurf des neuen Formats und Datenkonverters steht.

Auch das geodätische Datum wird derzeit überarbeitet. Das neue Datum JGD2000 - Japanisches Geodätisches Datum 2000 - basiert auf dem ITRF94. Alle geodätischen Festpunkte wurden wieder eingemessen bzw. berechnet (Fixierung von GPS-Stationen). In einigen Regionen sind die Ergebnisse wegen der tektonischen Bewegungen nicht mit den Neuvermessungsdaten ausgeglichen worden. Diese Punkte werden durch das Ministerium neu bestimmt.

Ein Erfahrungsaustausch zwischen Japan und Deutschland auf dem Gebiet der Eigentumsicherung wäre sicherlich für beide Seiten von Vorteil. Dazu zählen auch die Informationen über die eingeschlagenen Verfahrenswege mit Hilfe moderner Mess- und Auswertesysteme (z.B. Satellitenpositionsservice) sowie eine zeitgemäße IT-Lösung.

Literatur

Oshima, Taichi und Miyazaki, Kiyohiro, Cadastral Survey in Japan, FIG XX. In-

ternational Congress Melbourne, Australien, 1994

Oshima, Taichi und Oki, Shoichi, The Status Report of Reforming the Cadastre in Japan, “New Technology for a New Century” Technical Conference during the FIG Working Week Seoul, Korea, 8. - 10. Mai 2001

