

Land in Sicht?

Gesetzesauftrag und Dienst am Kunden

Die Ausübung der Verwaltungstätigkeit im Liegenschaftskataster des Landes Brandenburg wird im wesentlichen bestimmt durch übernommene, bewährte Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Dies gibt jedoch nur scheinbar Gelegenheit, sich wohlgefällig dem Tagesgeschäft hinzugeben. So wenig Bewährtes achtlos aufgegeben werden darf, so sehr müssen althergebrachte Auffassungen überdacht, andere Auffassungen gewürdigt und nicht mehr zeitgemäße Vorstellungen überwunden werden.

Situation

Das Liegenschaftskataster besetzt nach wie vor eine Schlüsselposition für Investitionen im Land Brandenburg und ist damit unweigerlich Zielscheibe vielfältiger Kritik, wenn Verzögerungen in der Antragsbearbeitung auftreten. Hauptanliegen muß es daher sein, Bearbeitungsstaus zu beheben und den Kunden mit seinen unterschiedlichen Anforderungen auf Dauer in einer vertretbaren Zeit zu angemessenen Kosten zu bedienen.

Die bereits in allen Katasterbehörden durch das Ministerium des Innern vorbeugend und beratend wahrgenommene Sonderaufsicht und die Weiterbildung der Bediensteten der Katasterbehörden waren und sind wesentliche Voraussetzungen, Arbeitsweisen und damit Bearbeitungszeiten zu beeinflussen sowie das Leistungsvermögen zu steigern. Andere bereits eingeleitete Maßnahmen zur Leistungssteigerung sind

- der Einsatz moderner Technik und Datenverarbeitung,
- die Einrichtung eines computergestützten Mikrofilmgebrauchsarchivs,

- der Aufbau permanenter Referenzstationen zum erleichterten Einsatz satellitengestützter Liegenschaftsvermessungen,
- die forcierte Einrichtung der Automatisierten Liegenschaftskarte.

Die erfreuliche Wirkung der getroffenen Maßnahmen ist aus den nachfolgenden 8 Abbildungen ersichtlich. Für beantragte Auszüge aus dem Liegenschaftsbuch und der Liegenschaftskarte ist ein zufriedenstellender Bearbeitungszeitraum nahezu erreicht. Die landesdurchschnittlichen Bearbeitungszeiten für andere beantragte Amtshandlungen gehen aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen, zu denen bis zum Jahresende auch die Prüfung der Vermessungsschriften durch Fachkräfte anderer Vermessungs- und Katasterbehörden (Aktenversendungsmodell) gehört, kontinuierlich zurück, obwohl die Antragszahlen stetig angestiegen sind. Die positive Entwicklung der Bearbeitungszeiträume in den Katasterbehörden wird anhalten, da sich die Wirkung der eingeleiteten Maßnahmen noch nicht voll entfaltet hat und die Maßnahmen weiterhin mit Nachdruck betrieben und ergänzt werden.



Rechts- und Verwaltungsvorschriften

Die vorgenannten Maßnahmen reichen allein nicht aus, den genannten Erwartungen gerecht zu werden. Die in Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgegebenen Verfahrensweisen müssen den technischen Möglichkeiten und Kundenwünschen angepaßt und die Qualität des Liegenschaftskatasters Zug um Zug gesteigert werden. Die Novellierung des Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzes Ende 1997 war ein wichtiger Schritt in diese Richtung [1]. Nun ist es notwendig, den Gegebenheiten und Zielvorstellungen angepaßte, weitere Regelungen zu treffen. Neben organisatorischen Maßnahmen, der Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte und dem Einsatz moderner Technik können Beschleunigungseffekte und Kostensenkungen nur erreicht werden, wenn Standards am Willen des Gesetzgebers und am Bedürfnis des Rechtsverkehrs, der Verwaltung und der Wirtschaft ausgerichtet werden und fachliche Erfordernisse nicht überschreiten.

Die nachfolgenden Ausführungen geben wesentliche Zielvorstellungen wieder.

Aufgabenteilung

Mit der Erledigung von Vermessungsanträgen sind die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure/Vermessungsbefugten wie auch im geringen Maße die Katasterbehörden befaßt. Neben diesen Tätigkeiten umfassen die Pflichtaufgaben der Katasterbehörden aber auch Arbeiten, die der Befriedigung der Belange der Allgemeinheit zu sozial angemessenen Bedingungen dienen (Daseinsvorsorge). Zu diesen Pflichtaufgaben gehören

- die Darstellung und Beschreibung der Nutzung und des Eigentums an Grund und Boden für alle Liegenschaften (Flurstücke und Gebäude) und die Bereitstellung der aktuellen Daten,
- zusammen mit dem Grundbuch die rechtliche Sicherung des Eigentums mit Hilfe des amtlichen Verzeichnisses der Grundstücke nach § 2 Abs. 2 der Grundbuchordnung,
- die Schaffung eines raum- und liegenschaftsbezogenen Basisinformationssystems für die Anforderungen des Rechtsverkehrs, der Verwaltung und der Wirtschaft,
- die Verknüpfung zu den öffentlich-rechtlichen Festlegungen anderer Fachbereiche,
- die Bereitstellung von Daten für die Bemessung öffentlicher Abgaben.

Aufgrund der Fülle der zu bewältigenden Aufgaben und des im Verhältnis dazu knappen Personalbestandes verweisen die Katasterbehörden bei Vermessungsanträgen auf den freien Berufsstand. Die stillschweigende Verteilung der Aufgabenschwerpunkte zwischen den Katasterbehörden - Ausfertigung der Vermessungsunterlagen sowie Prüfung und Übernahme der Vermessungsschriften - und dem freien Berufsstand - Ausführung der örtlichen Vermessungsarbeiten und Fertigung der Vermessungsschriften - hat sich bewährt. Die Anzahl der amtseigenen Vermessungen ist gesunken, die Anzahl der beigebrachten Vermessungen hat sich seit 1993 rasant erhöht. Infolge der beschriebenen Arbeitsteilung konnten Arbeitskapazitäten in den Katasterbehörden für andere bedeutsame Aufgaben freigesetzt werden.

Wenn dennoch die Bearbeitungszeiten für Vermessungsanträge und die Qualität des Liegenschaftskatasters insgesamt noch

nicht zufriedenstellend sind, liegt dies auch daran, daß

- die Antragsfülle immer noch groß ist,
- die zu Zeiten der DDR aus ideologischen Gründen erfolgte Vernachlässigung des Liegenschaftskatasters sich nachhaltig negativ auswirkt,
- die anliegenden Aufgaben mit dem in den Katasterbehörden vorhandenen Personal derzeit nicht zu bewältigen sind.

Liegenschaftsvermessungen

Liegenschaftsvermessungen sind nach dem Vermessungs- und Liegenschaftsgesetz solche Vermessungen, die der Einrichtung und Fortführung des Liegenschaftskatasters und der Feststellung und Abmarkung von Flurstücksgrenzen dienen.

Alle Daten, die in das Liegenschaftskataster einfließen, müssen hierzu auch qualitativ geeignet sein. Dies setzt voraus, daß bereits bei der Erhebung der Daten Anforderungen zu erfüllen sind, die aufgrund der beruflichen Ausbildung als bekannt vorausgesetzt werden müssen. Hierzu gehört die Beachtung der Grundsätze des Vermessungswesens und des Verwaltungshandelns. Darüber hinaus müssen besondere fachliche Erfordernisse in Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt werden.

Mit Änderung der Standardvermessungsverfahren unter Einsatz der Informationstechnik hat sich auch die Form des Datenaustausches verändert. Beherrschten früher Eintragungen in Formularen das Bild, so sind es heute Massen von Berechnungsprotokollen und Dateien. Gerade die Form des Datenaustausches vermag aber dazu beizutragen, Arbeiten wirtschaftlicher zu gestalten. Mit der im Hinblick auf das anzustrebende Koordinatenkataster zu stellenden Forderung nach einer genauen

und zuverlässigen Bestimmung der Liegenschaften im amtlichen Bezugssystem der Lage ist auch der Schritt zu einem ALK-konformen Datenaustausch, der technisch realisiert ist, nicht fern. Hierzu müssen auch die Vermessungsstellen die notwendigen Werkzeuge vorhalten.

Verantwortung der Vermessungsstelle

In Anbetracht der beschriebenen Aufgabenteilung kommt dem Grundsatz, daß die Qualität der Vermessungsschriften allein von der Vermessungsstelle zu vertreten ist, besondere Bedeutung zu. Verantwortung und Risiko müssen auch in der Praxis den berufsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Dies ist bisher nur unbefriedigend umgesetzt bei der Auswahl und dem Einsatz der angestellten Vermessungsfachkräfte der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure/Vermessungsbefugten. Die Schutzfunktion, die die Aufsichtsbehörde aufgrund der Rechtsvorschriften bei der Vergabe von Vermessungsgenehmigungen für Angestellte mit bestimmter Qualifikation derzeit ausübt, ist aufwendig und steht dem Vertrauen, das dem Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur/Vermessungsbefugten als beliehenem Unternehmer entgegenzubringen ist, entgegen. Die Auswahl der einzusetzenden Vermessungsfachkräfte sollte allein dem Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur/Vermessungsbefugten überlassen sein.

Verantwortung der Katasterbehörde

Die Entscheidung, ob die Qualität der Vermessungsschriften den vorausgesetzten und festgelegten Anforderungen genügt, trifft nach wie vor die Katasterbehörde. Die Entscheidung ist zu doku-

mentieren. Eine Absicherung der Vermessungsstelle durch regelmäßige detaillierte Prüfungen der Vermessungsschriften bis hin zu Nachberechnungen kommt allerdings nicht in Betracht. Die Vermessungsschriften sind seitens der Vermessungsstelle so aufzubereiten, daß der Katasterbehörde die Prüfung auf Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen und stichprobenartige Qualitätskontrollen leicht fallen. Zur Aufbereitung gehören auch gesonderte Nachweise über Punktidentitäten und über die Qualität der Lagebestimmung von Objekten im amtlichen Bezugssystem.

Im Zuge der Liegenschaftsvermessung erzeugte Daten, die nicht zu den Vermessungsschriften gehören, sind bei der Vermessungsstelle aufzubewahren und der Katasterbehörde auf Anforderung zur Verfügung zu stellen.

Kundenbetreuung

Der Kunde wird in aller Regel auf eine am Kundenwunsch ausgerichtete Betreuung durch die Behörde, zu der im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechts auch der Öffentlich bestellte Vermessungsingenieur/Vermessungsbefugte zählt, angewiesen sein, damit er nicht aus Unkenntnis, Unerfahrenheit oder Unbeholfenheit Rechte einbüßt oder anderen Schaden erleidet, wengleich er stets für sein Handeln verantwortlich bleibt. Die Betreuungspflicht der Behörde wird um so höher anzusetzen sein, je geringer Kenntnis und Fähigkeiten des Kunden und je höher die Pflichten der Behörde sind. Vor- und Nachteile des jeweiligen Kundenwunsches hat die Behörde richtig, vollständig und unmißverständlich darzulegen [2]. Die kundenorientierte Antragsbearbeitung führt dazu, daß der Kunde die Leistung erhält, die er nach

eingehender Betreuung seitens der Behörde beantragt hat.

Qualitätssteigerung im Liegenschaftskataster

Einsatz modernster Technik und Datenverarbeitung sowie organisatorische Maßnahmen sind nur Hilfen zum Ausbau eines Liegenschaftskatasters, das vielfältige Anforderungen zu erfüllen hat. Aufgrund seiner Entstehung liegt in Brandenburg für nur 40% der Landesfläche ein Kataster vor, das auf einwandfreien Vermessungsergebnissen beruht. Nur ein Bruchteil der Gebäude ist in der Liegenschaftskarte nachgewiesen. Während das Liegenschaftsbuch automatisiert geführt wird, steckt die automatisierte Führung der Liegenschaftskarte erst in den Anfängen.

Diese wenigen Hinweise deuten bereits an, daß das Liegenschaftskataster nicht so vorliegt, wie die Rechtsvorschriften es fordern und die Kunden es benötigen. Durch geeignete Maßnahmen müssen in einem überschaubaren Zeitraum zumindest Datenumfang und Aktualität des Liegenschaftskatasters deutlich gesteigert werden. Dies ist nicht allein durch die wertvolle Kooperation mit der Versorgungswirtschaft bzw. mit anderen Behörden und Stellen im Zuge des Aufbaus ihrer Fachdatensysteme oder durch sinnvolle, bedarfsorientierte Absenkung der Standards zu erreichen. Durch Nutzung der bei anderen Behörden und Stellen bereits vorliegenden Geodatenbestände ließen sich Datenumfang und Aktualität des Liegenschaftskatasters spürbar steigern. Über die Eignung der Daten entscheidet die Katasterbehörde. Die rechtlichen Voraussetzungen zur unentgeltlichen Nutzung dieser Daten, die den Katasterbehörden bisher in der Regel nicht zur Verfügung gestellt

werden, liegen vor. Es versteht sich beinahe von selbst, daß den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren in diesem Zusammenhang besondere Pflichten gegenüber dem öffentlichen Vermessungswesen erwachsen. Die bei ihnen vorliegenden amtlichen Lagepläne und Bestandspläne dürften regelmäßig Daten beinhalten, die die Qualität des Liegenschaftskatasters verbessern können.

Qualitätssteigerungen müssen bei jeder sich bietenden Gelegenheit unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit wahrgenommen werden. Die Vorgehensweise bedingt, daß die Qualität der Daten anhand von Qualitätsmerkmalen eindeutig beschrieben wird und für den Kunden jederzeit erkennbar ist.

Kosten

Für die Amtshandlungen - also die hoheitlichen Tätigkeiten - der Katasterbehörden und der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure werden Kosten in Form von Gebühren und Auslagenerstattung nach der Gebührenordnung für die Kataster- und Vermessungsbehörden (VermGebO) bzw. nach der Kostenordnung für die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (Öb-VermIngKO) erhoben. Beide Verordnungen wurden Ende 1991 konzipiert und aufgrund gewonnener Erfahrungen, der Kommunalisierung der Katasterbehörden, der zunehmenden Automatisierung im Liegenschaftskataster sowie der unterschiedlichen Entwicklung der Bodenwerte in Stadt und Land in den Jahren 1994 und 1997 geändert.

Schon die Novellierungen der Brandenburgischen Bauordnung und der Bauvorlagenverordnung, die die Betreuung des Bauherrn durch eine qualifizierte Vermessungsstelle [3] einfordern, machen

eine erneute Überarbeitung der Kostenbestimmungen zwingend erforderlich. Hinzu kommt nun noch die kundenorientierte Antragsbearbeitung bei Liegenschaftsvermessungen, die eine Veränderung der Struktur der Kostenbestimmungen geradezu herausfordert. Der Kunde soll die Möglichkeit erhalten, den Leistungsumfang und somit auch den Kostenumfang selbst zu bestimmen. Allerdings bleiben der Wahlfreiheit des Kunden da Grenzen gesetzt, wo gesetzliche Normen bestimmte Regelleistungen bedingen.

Der Regelungsumfang der Kostenbestimmungen kann wesentlich gestrafft, die Anwendung des Gebührentarifs unkomplizierter, die Gebührenberechnung für den Kunden leichter nachvollziehbar werden.

Fazit

Die inzwischen gewonnenen Erfahrungen aller mit dem amtlichen Vermessungswesen Beschäftigten und die technologischen Weiterentwicklungen erlauben, Politik und Wirtschaft erwarten eine an den Kundenwünschen orientierte Flexibilisierung der Arbeitsprozesse und der Kosten. Diesen Herausforderungen kann nur mit einem zukunftsorientierten Konzept begegnet werden.

Aufgrund der ausgeübten Aufsicht und gezielter Untersuchungen seitens des Ministeriums des Innern und des Landesvermessungsamtes sowie regelmäßiger Berichterstattungen der Katasterbehörden und Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure/Vermessungsbefugten liegen umfangreiche Erkenntnisse vor, die es erlauben, ein solches Konzept aufzubauen. Fortschreitende Technik und Datenverarbeitung ermöglichen es zudem, ohne Qualitätsverlust ausgerichtet an den Kundenwünschen zu arbeiten.

Einige Zielvorstellungen wurden vorgestellt. Ihre Umsetzung wird Wurzeln bilden, die zu einem gesunden Wachstum führen.

[1] Zöllner, W.: Novellierung des Vermessungs- und Liegenschaftsgesetzes, Vermessung Brandenburg, Heft 1/1998

[2] Stelkens/Bonk/Sachs: Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Auflage, Verlag C. H. Beck, München

[3] Meinert, M.: Vermessungsleistungen bei Bauvorhaben, Vermessung Brandenburg, Heft 2/1998

