

Kommunales Vermessungswesen in Deutschland

Gerold Stahr

Zusammenfassung

Die Situation des kommunalen Vermessungswesens, das in den deutschen Städten seit teilweise weit über 100 Jahren besteht, wird mit seinen wichtigsten Aufgabenfeldern Geoinformation, Kartographie, Grundstücksbewertung und Bodenordnung dargestellt. Weiterhin werden die Verbindung zum Liegenschaftswesen sowie das Bodenmanagement und die Kooperationsmöglichkeiten verschiedener Aufgabenträger angesprochen.

Summary

This paper describes the situation of local surveying, which has existed in some German cities for more than 100 years, and its most important areas of responsibility like geo information, cartography, valuation and real-estate regulation. In addition the connection to real-estate administration as well as land management and the possibilities for co-operation between various actors will be addressed.

1 Ausgangssituation

Das Vermessungswesen in den Kommunen der Bundesrepublik Deutschland stellt sich für einen Außenstehenden und gelegentlich auch für den Insider überraschend heterogen dar. Dies betrifft sowohl die Inhalte der darunter verstandenen Aufgaben als auch die organisatorische Einordnung. Dies ist so, obwohl das Vermessungswesen in den Kommunen und insbesondere in den Städten eine lange Tradition hat. Es verbirgt sich dahinter eine Entwicklung von mehr als 100 Jahren. Beispielhaft sei hier verwiesen auf die Festschriften der Städte Berlin (125 Jahre in 2001), Bochum (100 Jahre in 1985), Bremen (150 Jahre in 1985), Dresden (125 Jahre in 2001), Frankfurt a. M. (200 Jahre in 1988), Hagen (100 Jahre in 2003), Köln (100 Jahre in 1975), Münster (100 Jahre in 1999), Pforzheim (100 Jahre in 2002), Wiesbaden (100 Jahre in 1984) und Wuppertal (100 Jahre in 2004).

Um eine erste Einordnung vorzunehmen, wird auf ein Bild zurückgegriffen, nach dem das behördliche Vermessungswesen auf drei Säulen ruht: der staatlichen Vermessungs- und Katasterverwaltung, der Flurneuordnungsverwaltung und dem kommunalen Vermessungs- und Liegenschaftswesen. Möchte man bei dem Bild bleiben, so stellt sich bei vergleichender Betrachtung eher die eingangs genannte Vielfalt denn eine Einheitlichkeit heraus. So arbeitet die Flurneuordnungsverwaltung heute auf der Grundlage eines Bundesgesetzes und ressortiert – dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland entsprechend – in den Ländern überwiegend bei den für die

Landwirtschaft zuständigen Ministerien. Hingegen arbeiten die staatlichen Vermessungs- und Katasterbehörden auf Grundlage von jeweilig in den Ländern erlassenen Gesetzen und sind – anders als die Flurneuordnungsbehörden – länderspezifisch entweder dem Innen-, dem Wirtschafts- oder dem Finanzressort zugeordnet. Zur Erledigung der Aufgaben des kommunalen Vermessungs- und Liegenschaftswesens wird auf unterschiedliche gesetzliche Grundlagen zurückgegriffen, die sowohl auf Bundesrecht als auch auf Landesrecht oder auf Ortsrecht (Satzungen) beruhen. In den Kommunalverwaltungen ist das Vermessungswesen in der Regel dem Bau- und Planungsdezernat zugeordnet. Sind die Aufgaben des Liegenschaftswesens und des Vermessungswesens organisatorisch zusammengefasst, so ist die entsprechende Einheit gelegentlich auch dem Finanzdezernat zugehörig.

Auf eine weitere Besonderheit sei an dieser Stelle hingewiesen. Da die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster nach dem Grundgesetz eine Angelegenheit der Bundesländer sind, gibt es auch durchaus unterschiedliche Festlegungen in den Bundesländern. Im Bundesland Bayern beispielsweise sind allein staatliche Behörden bis zur unteren Ebene (ausgenommen Stadt München) zuständig für Landesvermessung und Liegenschaftskataster. Im Bundesland Nordrhein-Westfalen ist die Führung des Liegenschaftskatasters auf der unteren Ebene auf die kreisfreien Städte und die Landkreise übertragen. Das bedeutet, dass in Nordrhein-Westfalen alle großen Städte in der für das Vermessungswesen zuständigen Organisationseinheit auch das Liegenschaftskataster führen (Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung).

Die Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen sind Beispiele eines Spektrums, das auch dazwischen Lösungen kennt. So gibt es Bundesländer, die durch Gesetz oder auf Antrag großen Städten die Führung des Liegenschaftskatasters übertragen.

2 Kommunale Aufgaben

Was verbirgt sich nun hinter dem verwendeten Begriff »Kommunales Vermessungswesen« an inhaltlichen Aufgaben? Ohne Zweifel hat sich seit den Anfängen der Vermessung durch die Anforderung der jeweiligen Zeit bzw. der Gesellschaft ein Aufgabenspektrum entwickelt, das auch heute noch vielfach unter dem Begriff Kommunales Vermessungswesen subsumiert wird. Dieser Begriff steht für eine Qualität, die mit der reinen Tätigkeit des Vermessens nur noch wenig gemein hat. Selbst in den großen Städten mit ihren großen Vermessungsabteilungen sind in den letzten beiden Jahrzehnten die Personalstellen stark zurückgeführt worden. Das mag einerseits mit der ra-

santen Entwicklung der Instrumententechnik zu tun zu haben, teilweise erfolgten diese Rückführungen auch zugunsten einer stärkeren Vergabe an öffentlich bestellte Vermessungsingenieure bzw. – soweit zugelassen – an Ingenieurbüros für Vermessung.

Auch bei der Darstellung der Aufgaben des kommunalen Vermessungswesens wird zur besseren Orientierung auf ein Säulenmodell zurückgegriffen, um auch dort festzustellen, dass eine große Vielfalt vorhanden ist. Diese Vielfalt wird bestimmt durch die Größe der jeweiligen Kommune nach Fläche und Einwohnerzahl, durch regionale Besonderheiten, durch historisch gewachsene Zuständigkeiten oder aufgrund organisatorischer Bedingungen. Als Säulen seien genannt: Geoinformation, Kartographie, Grundstücksbewertung und Bodenordnung.

Sind Vermessungswesen und Liegenschaftswesen in einer Kommune zusammengefasst, treten weitere Säulen hinzu. Sie tragen dann das Gesamtgebilde »Kommunales Vermessungs- und Liegenschaftswesen«.

2.1 Geoinformation

Die Vermessung (der Erde) hat eine jahrtausendelange Geschichte. Es war die wissenschaftliche Neugier, die den Menschen mit der Frage beschäftigte: »Wo bin ich?« Berühmte Namen stehen dafür, wie beispielsweise Erathostenes.

Später machte man sich die Vermessung zunutze, um ganze Gebäudequartiere (z.B. römische Heerlager) und neue Stadtgrundrisse zu vermessen.

Die kommunale Vermessung entstand im Zusammenhang mit der Landflucht und der Industrialisierung im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts. Es zeigte sich, dass die staatlichen Vermessungsverwaltungen den kommunalen Bedürfnissen nicht mehr nachkommen konnten. Zwar gibt es in dieser Zeit Stadtanlagen, beispielsweise im Königreich Preußen, die von preußischen Stadtbauameistern angelegt sind, jedoch ergaben die Probleme vor Ort, dass sich insbesondere in den großen Städten zunehmend Vermessungsabteilungen und später auch Vermessungsämter bildeten. Ihre Aufgabe bestand im Wesentlichen darin, topographische Situationen zu erfassen und in Karten niederzulegen. Diese Karten dienten insbesondere Planungszwecken. Nach Erstellung der Planungen war der Vermessungsingenieur wiederum aufgerufen, diese in die Örtlichkeit umzusetzen. Die Arbeit der Vermessungsämter bestand also insbesondere im Erfassen und Abstecken. Darüber hinaus wurden Stadtkarten in kleineren Maßstäben erstellt, die dann die Kunst des Generalisierens erforderten. Solche historisch wertvollen Stadtkarten finden heute noch Zuspruch und geben insbesondere auch für die heutige Zeit wichtige Informationen. So ist es unter Umweltgesichtspunkten wichtig zu wissen, wo sich zugeschüttete Gruben aus früherer Lehmgewinnung oder in früherer Zeit eine Bleigießerei befand. Weitere erste Informationsquellen dafür sind die histo-

rischen Liegenschaftskarten und Gebäudebücher der Katasterverwaltung.

Das kommunale Vermessungswesen erwies seine Bedeutung nach der Not und den Wirren des Zweiten Weltkrieges. Damals lagen Karten und Pläne buchstäblich unter Trümmern. Die Zeit des Wiederaufbaus hatte begonnen und brauchte dazu entsprechende Kartengrundlagen. Es wurde deutlich, dass im weitesten Sinne die Aufgaben des Vermessungswesens zur Daseinsvorsorge gehören. Dabei ging es nicht nur um die Schaffung von Planungsgrundlagen für den Wiederaufbau, sondern auch um die Probleme des Nachweises der Grundstücke i. S. v. § 2 der Grundbuchordnung. Übrigens eine Situation, die sich nach der Wiedervereinigung 1990 in den ostdeutschen Ländern wiederholte, weil zu Zeiten des vorhergehenden Regimes weitestgehend der Eigentumsnachweis vernichtet worden war.

Hinzu kam für die Kommunen, dass das Reichskataster »aufgelöst« wurde und gemäß Art. 73 des Grundgesetzes die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster auf die Bundesländer übertragen wurde. Die Bundesländer wiederum haben die Organisation der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters in unterschiedlicher Weise vorgenommen (siehe oben). In den Fällen, in denen die Führung des Liegenschaftskatasters auf die kreisfreien bzw. großen Städte übertragen wurde, gab es für die Grundlagenstellung neue Ansatzmöglichkeiten. In diesen Städten musste das Liegenschaftskataster nicht mehr doppelt als Zweitkataster geführt werden. Die Entwicklung weiterer Maßstabebenen und damit auch die Entwicklung weiterer maßstabsgebundener Ebenen für Fachinformationen wurde wesentlich erleichtert.

Die inzwischen angestoßene Entwicklung zur Automation förderte diesen Vorgang beträchtlich. 1973 beschloss die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder das Sollkonzept »Automatisiertes Liegenschaftskataster als Basis der Grundstücksdatenbank«. Damit war der Grundstein gelegt für ein Informationssystem, das alle den Grund und Boden erfassenden Informationen beinhalten sollte. An der Entstehung dieses Konzeptes waren auch kommunale Vertreter beteiligt. Denn auch in den Kommunen nahm die Automation ihren Fortgang. So war es eigentlich nur konsequent, dass das Präsidium des Deutschen Städtetages (als einer der drei kommunalen Spitzenverbände in der BRD) bereits 1988 den Mitgliedstädten empfahl, schrittweise MERKIS aufzubauen. Das Kürzel bedeutet »Maßstaborientierte Einheitliche Raumbezugsbasis für Kommunale Informationssysteme« und will letztlich, dass in das automatisiert geführte kommunale Informationssystem auch der grafische Teil mit allen Geometrieinformationen integriert wird.

Dabei wurde im Laufe der Zeit immer deutlicher, dass die kommunalen Informationen auch für andere Zwecke, beispielsweise für die Wirtschaft, von zunehmender Bedeutung sind. Insbesondere die kommunalen Informationen mit geografischem Bezug stellen inzwischen einen erheblichen Wirtschaftsfaktor dar. Unterstrichen wird

dies durch die MICUS-Studien aus dem Jahre 2001 und 2003. Diese Studien belegen die Bedeutung von Daten mit geografischem Bezug für die Geoinformationswirtschaft, wie sie heute genannt wird. Sie verweisen darauf, dass über 80% aller Entscheidungen in der Gesellschaft auf raumbezogene Daten zurückgreifen. Geodaten werden definiert als rechnerlesbare Informationen über Objekte und Sachverhalte mit Raumbezug. Sie beinhalten wiederum die Geobasisdaten und die Geofachdaten. Dabei sind Geobasisdaten die grundlegenden amtlichen Geodaten, welche die Topographie, die Grundstücke und die Gebäude anwendungsneutral in einem einheitlichen geodätischen Bezugssystem beschreiben. Die Geofachdaten wiederum sind thematische Daten mit Raumbezug, der sowohl direkt durch geografische Koordinaten als auch indirekt z. B. durch Postleitzahlbezirke oder andere administrative Einheiten gegeben sein kann.

Auch dieser Entwicklung hat sich das kommunale Vermessungswesen gestellt. Heute sind es nicht mehr so sehr die Grundlagen für den Aufbau bzw. Wiederaufbau der Kommunen. Vielmehr werden von den Verwaltungen, von der Wirtschaft und nicht zuletzt vom Bürger Geoinformationen unterschiedlichster Art verlangt. Dabei kann es sich um Informationen zu Schutzgebieten z. B. für die Umweltverwaltung, um Informationen zu Verkehrsstraßen für die Automobilindustrie oder auch um Informationen über die Lage von Apotheken oder Taxiplätzen für den Bürger handeln. In diesem Sinne hat sich auch die Dienstleistung des kommunalen Vermessungswesens erheblich verändert. Sie ist bereits so weit entwickelt, dass eine Reihe von Städten diese Geoinformationen über internetfähige Geoportale anbieten.

Es wäre an dieser Stelle reizvoll, noch auf andere Entwicklungen einzugehen, z. B. bei den Vermessungsinstrumenten, beim Datenfluss oder bei der Verarbeitung der Aufnahmedaten. Alle diese Entwicklungen haben Einfluss genommen auf die heute üblichen Standards im kommunalen Vermessungswesen, insbesondere was die Qualität der Dienstleistung und was die erhöhte Qualifikation des Dienstpersonals betrifft. Daher ist damit, um diesen Wandel zu charakterisieren, mancherorts auch eine Änderung des Namens verbunden. Aus dem (kommunalen) Vermessungsamt wurde beispielsweise das Amt für Geoinformation.

2.2 Kartographie

Die Herstellung kleinmaßstäbigerer Karten war in früherer Zeit langwierig und mit hohem personellen Aufwand verbunden. Neben dem üblichen Stadtplan gab es insbesondere in den großen Städten eine Fülle von thematischen Karten zu erarbeiten, beispielsweise zu Schiedsmannsbezirken, Vorkaufsrechtsgebieten, Landschaftsschutzgebieten usw. Einige dieser Themenkarten wurden nur dadurch lesbar, dass sie in kleineren Maßstäben dargestellt wurden. Ab dem Maßstab 1:10.000 beginnt etwa die Not-

wendigkeit zur Generalisierung, um bei einer annehmbaren und handhabbaren Größe des Kartenblattes bleiben zu können.

Auch in der Kartographie hat die technische Entwicklung zu enormen Veränderungen bei der Herstellung und der Nutzung von Karten geführt. Ist einmal das Stadtplanwerk auf digitale Führung umgestellt, so lassen sich Karteninhalte sehr schnell verändern und Druckvorlagen sehr kurzfristig erstellen. Dies macht es möglich, dass neue bzw. veränderte Informationen nach ihrer Kenntnisgabe unmittelbar in das Kartenwerk eingearbeitet werden können. Um einen Begriff aus der Logistik zu benutzen: »just in time«. Für kommunale Kartenwerke besteht der unschätzbare Vorteil darin, dass Veränderungen in der Kommune, ob es nun die Einbahnstraßenrichtung, die Umbenennung einer Schule oder die Neubenennung eines Platzes sind, sofort in das Kartenwerk eingearbeitet werden können. Neuaufgaben von Karten bzw. Plänen haben einen äußerst hohen Aktualitätsgrad.

Das kommunale Vermessungswesen ist auch dieser Entwicklung engagiert gefolgt. Denn die Karteninformationen, die primär in der Kommune gewonnen werden, dienen gleichermaßen den großen, überörtlichen Kartenverlagen, die darauf gerne durch entsprechende Abfragen zurückgreifen. Darüber hinaus bieten aber auch nur aktuelle Stadtpläne und Themenkarten unter dem Gesichtspunkt des Stadtmarketing und der Wirtschaftsförderung den gewünschten Nutzen.

Neben der Erstellung und Verarbeitung von kartographischen Informationen erlaubt die digitale Führung völlig neue Formen der Auskunft. Stand in früherer Zeit allein die Papierkarte zur Verfügung, so ist nach der Umstellung die (internetfähige) Auskunft aus der elektronischen Karte möglich geworden. Diese digitale Karte lässt sich aber auch auf elektronischem Wege oder auf ein entsprechendes Medium gepresst (z. B. CD) versenden. Die digitale Karte kann dann an anderer Stelle – soweit rechtlich zulässig und technisch möglich – weiter verarbeitet, ergänzt und gedruckt werden. Damit ist dem kommunalen Vermessungswesen ein völlig neues »Geschäftsfeld« eröffnet worden. Dies belegen die vielseitigen kartographischen Produkte, die in den Kommunen heutzutage zur Verfügung stehen. Dies belegen aber ebenso die entsprechenden Geoinformationen, die schon heute in vielen kommunalen Geoportalen eingestellt sind.

2.3 Grundstücksbewertung

Die Kommunen nehmen in Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben am allgemeinen Grundstücksmarkt teil. Sie erwerben, veräußern, tauschen und verwalten unbebaute und bebaute Grundstücke. Darüber hinaus vergeben sie Rechte und Pachten an Grundstücken. Weiterhin sind die Kommunen Teilnehmer in Bodenordnungs-, Erschließungs-, Enteignungs-, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Nach den

Gemeindeordnungen der Bundesländer haben die Kommunen beim Umgang mit ihrem Vermögen den Verkehrswert zu beachten. Grundlage ist die Definition über den Verkehrswert gemäß § 194 des Baugesetzbuches, wenngleich dieser in den Gemeindeordnungen beispielsweise als »voller Wert« bezeichnet wird. Zur entsprechenden Beurteilung wird auf kommunaler Ebene Sachverstand erforderlich, der die vorzunehmenden Bewertungen ggf. auch gutachterlich begleitet. Kleinere Kommunen vergeben diese Aufgabe in der Regel an öffentlich bestellte bzw. anerkannte Sachverständige außerhalb der eigenen Verwaltung. Größere Kommunen haben unter Berücksichtigung der Vielfalt und des Umfangs dieser Aufgaben eigene kommunale Bewertungsstellen gebildet. Organisatorisch sind diese im Bereich des Vermessungswesens angesiedelt.

Mit dem Bundesbaugesetz von 1960 wurde allgemein für die BRD die Einrichtung von Gutachterausschüssen für Grundstückswerte vorgeschrieben. Nach dem Ende der Preisstoppvorschriften des Jahres 1936 sollte dem Grundstücksmarkt damit ein Regulativ an die Hand gegeben werden, das die notwendige Transparenz am Grundstücksmarkt herstellen kann. Die Organisation der Gutachterausschüsse ist den Ländern übertragen. Dort, wo es die Verordnungen der Länder vorsehen, sind die Städte Träger der Gutachterausschüsse mit ihren Geschäftsstellen und Aufgaben nach dem Baugesetzbuch. Der Bündelung von Sachverstand und Fachwissen dient es, wenn die kommunalen Bewertungsstellen und die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse möglichst eng zusammenarbeiten. Daraus hat sich ergeben, dass kommunale Bedienstete gleichzeitig für die kommunale Wertermittlung wie auch vorbereitend für den Gutachterausschuss tätig werden. Dabei muss klargestellt bleiben, dass die Gutachterausschüsse in ihrer hoheitlichen Tätigkeit absolut unabhängig bleiben.

Die geschilderte Entwicklung hat dazu geführt, dass die Grundstücksbewertung im Laufe der Jahrzehnte sich als Standbein des kommunalen Vermessungswesens etabliert hat. Dies wird aktuell bestätigt durch die Bewertungsaufgaben, die für das bis zum Jahr 2009 einzuführende Neue Kommunale Finanzmanagement (z.B. im Bundesland NRW) zu leisten sind. Der Zugriff auf Geoinformationen und Bewertungsgrundlagen sozusagen in einer Hand stellt sich wiederum als Vorteil dar.

2.4 Bodenordnung

Die Bodenordnung ist ein traditionelles Aufgabenfeld des Vermessungswesens. Ursprünge der Bodenordnung lassen sich zurückverfolgen bis in das 14. Jahrhundert. Im kommunalen Bereich wurde erstmals ein Gesetz zur Bodenordnung im Jahre 1902 eingeführt. Die so genannte Lex Adickes wurde vom damaligen Oberbürgermeister Adickes in Frankfurt erlassen. Er erkannte, dass die bodenordnerische Umsetzung von Planungen nach dem

Preußischen Fluchtliniengesetz von 1875 nicht in ausreichender Form gewährleistet war. Dieses Gesetz mit seinen 58 Paragraphen wurde ab 1911 auch in anderen Städten und im Jahre 1915 in der Provinz Ostpreußen für den Wiederaufbau in den kriegszerstörten Orten eingeführt. Nach dem 2. Weltkrieg haben die Aufbaugesetze der Länder Vorschriften aus der Lex Adickes aufgenommen. Das Bundesbaugesetz und das heutige Baugesetzbuch enthalten die Vorschriften in im Wesentlichen unveränderter Form. Sie geben den Rahmen für Bodenordnungsmaßnahmen auf heutige Bedürfnisse modifiziert.

Es mag zutreffen, das in einigen Städten – sogar in großen – die Baulandumlegung, wie die Bodenordnung auch genannt wird, nicht angewandt wird. Hingegen gibt es andere Städte und auch viele ländliche Kommunen, in denen die Baulandumlegung eine erhebliche Tradition besitzt. Von daher lässt sich die Bodenordnung als weitere Säule des kommunalen Vermessungswesens nicht wegdenken.

Es mag des Weiteren zutreffen, das die Vielzahl der Umlegungsverfahren – regional unterschiedlich – geringer geworden ist, weil es gegenwärtig keine Aufbau- und glücklicherweise auch keine Wiederaufbauphase gibt. Auch die Zeichen der demografischen Entwicklung sprechen gegenwärtig dafür, dass die Schaffung neuen Baulandes im früheren Umfang zur Zeit nicht erforderlich wird. Allerdings ist hierzu anzumerken, dass das Know-how, das die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Laufe der Jahre in den Geschäftsstellen der für die Baulandumlegung zuständigen Umlegungsstellen/Umlegungsausschüsse erlangt haben, genutzt werden kann und sollte. Der in Umlegungsverfahren gelernte Umgang mit Eigentum und Eigentümern, mit Rechtsinhabern, Mietern und Pächtern, mit Planungsbehörden, Bauordnungsbehörden und Umweltbehörden, mit Finanzbehörden und Steuerberatern usw. hat neben der Befassung mit Bewertungs- und mit Rechtsfragen ein Querschnittswissen erzeugt, das dringend bei der Umsetzung von städtebaulichen Maßnahmen und beim Stadtumbau benötigt wird.

2.5 Liegenschaftswesen und Bodenmanagement

Die Instrumente des Liegenschaftswesens sind, anders als die städtebaulichen Instrumente, zivilrechtlicher Art. Im Bürgerlichen Gesetzbuch sind der Kauf, der Verkauf, der Tausch, die Erbbaurechtsbestellung, die Bestellung von sonstigen Rechten, Miete, Pacht, und das (zivilrechtliche) Vorkaufsrecht geregelt. Jeder dieser zivilrechtlichen Akte setzt das gegenseitige Einvernehmen der Vertragsparteien voraus. Eine einseitige Einflussnahme auf Inhalt und Zeitpunkt dieser Akte ist für die Kommune nicht gegeben. Dies gilt auch dann, wenn Ziele einer Planung, beispielsweise ein Bebauungsplan oder ein Landschaftsplan, verwirklicht werden sollen. Kommt es nicht zur Einigung, muss – soweit die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen – auf das gesetzliche Instrument der Umlegung

bzw. der Enteignung zurückgegriffen werden, die im Baugesetzbuch bzw. in den Landesenteignungsgesetzen geregelt sind.

Neben den genannten zivilrechtlichen Instrumenten des aktiven Liegenschaftswesens besteht eine weitere Aufgabe in der Verwaltung der kommunalen Immobilien. Klassischerweise sind der aktive Bereich und der verwaltende Bereich des Liegenschaftswesens den Finanzdezernaten zugeordnet, hingegen sind städtebauliche Planung und Planrealisierung dem Planungs- und Baudezernat oder anderen Dezernaten zugeordnet. Dies führt aus fachlicher Sicht zu Unzulänglichkeiten beim Umgang mit Grund und Boden in einer Kommune: Zielsetzungen sind unterschiedlich, Steuerungsmöglichkeiten sind kaum gegeben, Investoren haben mehrere Ansprechpartner, in der Verwaltung bestehen Konkurrenzsituationen, Zuständigkeiten sind nicht klar geordnet, möglicherweise ist offen, wer die Ergebnisverantwortung trägt.

Aus diesen und auch anderen Gründen haben in der Vergangenheit Kommunen das Vermessungswesen und das Liegenschaftswesen in einer Organisationseinheit zusammengefasst. Dass hierdurch Synergieeffekte gegeben sind, zeigen bestehende Vermessungs- und Liegenschaftsämtler. Allerdings hängt ihre Bildung von historisch gewachsenen Gepflogenheiten einer Gemeinde und von ihrer Größenordnung ab.

Entscheidender als die organisatorische Zusammenführung ist jedoch, dass der Umgang mit dem Grund und Boden »aus einer Hand« erfolgt und damit die o. g. Unzulänglichkeiten vermieden werden. Es empfiehlt sich ein »Kommunales Bodenmanagement«, das alle städtebaulichen und zivilrechtlichen Instrumente in einer Verwaltungseinheit zusammenführt. Nur wenn eine gemeinsame und zentrale Zuständigkeit besteht, kann die jeweilig bestmögliche Problemlösung durch Anwendung des geeigneten Instrumentes, einer Kombination von Instrumenten und den Einsatz der Steuerungselemente bei der Umsetzung städtebaulicher Vorhaben erreicht werden. Ebenso wie die Bündelung aller kommunalen Planungsvorhaben in der Planungsverwaltung sinnvoll ist, so muss auch die Bündelung der Umsetzungsinstrumente organisatorisch und inhaltlich erreicht werden. Es besteht die Möglichkeit, stärker mit der Planung auf die Umsetzung und umgekehrt mit der Umsetzung auf die Planung einzuwirken. Letztlich ist es allerdings nicht entscheidend, ob ein besonders eingerichteter Stab unterschiedlicher Disziplinen in einer Verwaltung oder ein Arbeitskreis bzw. »runder Tisch« oder aber eine Projekt leitende und koordinierende Organisationseinheit die Aufgabe des Bodenmanagements wahrnimmt.

Das kommunale Vermessungswesen jedenfalls kann hierbei aufgrund seines Erfahrungshintergrundes einen guten Beitrag leisten. Beispiele hierfür sind die Stadt Bocholt mit ihrer Organisationseinheit »Bodenmanagement« und die Landeshauptstadt München mit der Einrichtung eines »runden Tisches«.

3 Interkommunale Kooperation

Bereits in den 90er Jahren wurden angesichts der Misslage der öffentlichen Haushalte in den Verwaltungen erhebliche Anstrengungen unternommen, um zur Haushaltskonsolidierung zu kommen. Dies galt insbesondere auch für die Haushalte der Kommunen. In vielen Städten gab es bereits seinerzeit organisatorische und aufgabenkritische Untersuchungen, die vielfach auch durch externe Gutachter begleitet wurden. Ebenso wurde durch Städtevergleich nach Optimierungsmöglichkeiten gesucht. Die kommunalen Vermessungsverwaltungen hatten ein erhebliches Eigeninteresse, an den Konsolidierungsbemühungen mitzuwirken, um nicht in einen Strudel zu geraten, der selbst die Aufgaben der Daseinsvorsorge in Frage stellt. Die darauf folgenden Maßnahmen haben in den kommunalen Vermessungsverwaltungen zu teilweise drastischen Personaleinsparungen geführt.

Die nach wie vor bestehenden Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung haben ergeben, dass auch eine interkommunale Aufgabenerledigung geprüft wird. Dies wohl in der Erkenntnis, dass eine kommunale Gebietsreform und damit das Zusammenfassen von teilweise kleineren Einheiten nur schwierig politisch umzusetzen ist.

Diese Prüfungen der Kooperationsmöglichkeiten betreffen ebenso das kommunale Vermessungswesen. Dazu ist festzustellen, dass der Einsatz der Technikunterstützung bei der Vermessung und im Liegenschaftskataster historisch gesehen schon immer weit nach vorne getrieben worden ist. Heute arbeiten alle Bereiche des Vermessungs- und Katasterwesens weitestgehend mit Technikunterstützung. Ohne den Einsatz aufwändiger und teurer Hard- und Software wären die Aufgaben nach den heutigen (gesetzlichen) Ansprüchen und Anforderungen nicht mehr zu bewältigen. In einer Untersuchung für vier Städte in der Region Ruhrgebiet wurde festgestellt, dass »nicht zuletzt als Folge der Kommunalisierung zur Erledigung gleicher Aufgaben fast überall unterschiedliche Werkzeuge eingesetzt werden. Die damit verbundenen Mehrkosten für Pflege, Entwicklungen, Beschaffungen, Schulungen, Administration usw. sind künftig weder weiter zu vertreten noch zu finanzieren. Hinzu kommt, dass auch die Nutzung der Geobasisdaten als Standortfaktor der Region und als Wirtschaftsgut des wachsenden Geoinformationsmarktes eine Vereinheitlichung von Datenformaten, Datenbanksystemen, Schnittstellen usw. erzwingen.« Diese Erkenntnisse haben, jedenfalls was die Datenführung betrifft, schon früh zu der Einrichtung gemeinsamer Datenzentralen geführt. Teilweise bestehen diese Einrichtungen seit über 30 Jahren und sind Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit.

Heutzutage sind – nicht nur aus Einsparungsgründen – Kooperation und Zusammenarbeit bedeutungsvoller denn je. Dies gilt besonders für den Bereich der Geoinformation, in der die Nutzung der Geodaten in einer globalisierten Welt als Standortfaktor der Region und als Wirtschaftsgut wachsende Bedeutung erlangt. Auch im Bereich der

Kartographie und der Grundstücksbewertung sind in Teilbereichen interkommunale Kooperationen denkbar. In der Bodenordnung und im Liegenschaftswesen ist dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt und auf der Grundlage der gegenwärtigen rechtlichen Gegebenheiten weniger wahrscheinlich.

Für den Abschluss freiwilliger bzw. öffentlich-rechtlich verfasster Kooperationen ist das Folgende als Voraussetzung zu berücksichtigen:

- Verwirklichung von Einsparpotentialen und Synergieeffekten;
- Optimierung und Sicherung einer ausreichenden Personalausstattung durch Zusammenlegung personell ausgedünnter Bereiche, damit die verantwortliche Aufgabenwahrnehmung weiterhin gewährleistet werden kann;
- Erhalt der Kontinuität in der Aufgabenerfüllung;
- Erhalt und Verbesserung der kommunalen raumbezogenen Dienstleistungen für die Gesamtheit der Gebietskörperschaft ohne Benachteiligung eines der Kooperationspartner;
- Berücksichtigung steuerlicher Auswirkungen;
- Verteilung der Kosten unter gerechten und sachgerechten Gesichtspunkten;
- Gewährleistung örtlicher Besonderheiten und kommunaler Prioritäten für Bürger, Kunden und Verwaltung;
- Einbindung und Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie der Personalvertretung zu einem frühen Zeitpunkt;
- Erhalt der Fachkompetenz in den kooperierenden Gebietskörperschaften, um Abhängigkeiten und unerwünschte Einflussnahmen zu vermeiden;
- Berücksichtigung von bestehenden Verflechtungen fachtechnischer Aufgaben entsprechend den örtlichen Anforderungen.

4 Ausblick

Die bereits beschriebenen Veränderungen inhaltlicher und organisatorischer Art sowie in der beruflichen Qualifizierung werden auch in der Zukunft ihren Fortgang nehmen.

In der Geoinformation ist das kommunale Vermessungswesen eingebettet in den Aufbau der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE) bis hin zu den Entwicklungen auf europäischer Ebene (INSPIRE). Dabei wird zunehmend auch die dritte Dimension im Raumbezug eine Rolle spielen. Zarte Ansätze für eine 3-D-Nutzung in den Kommunen sind festzustellen. Die Wirtschaft fordert bereits entsprechende Datengrundlagen z. B. für Kfz-Navigationssysteme. Das behördliche Vermessungswesen sollte in der Lage sein, diese Daten bedarfsgerecht zu liefern (siehe auch MICUS-Studie). Dies wiederum setzt voraus, dass entsprechend ausgebildete Fachleute zur Verfügung stehen.

Die Grundstücksbewertung kannte in der Vergangenheit nur wachsende Märkte. Zukünftig muss sie auf stagnierende und schrumpfende Märkte reagieren und entsprechende zuverlässige Bewertungsaussagen treffen. Die Ansprüche an die Nachprüfbarkeit von Bewertungsaussagen sind seit Begründung der Gutachterausschüsse ständig gestiegen. Nicht nur der Grundstücksmarkt, sondern beispielsweise auch das Bankenwesen oder der Sozialbereich fordern bei sich verändernden Märkten entsprechende Ergebnisse. Es zeigt sich, dass für Bewertungsaufgaben im kommunalen Vermessungswesen entsprechend ausgebildete Fachleute notwendig bleiben.

Bestandteil des Städtebaus ist der Umgang mit dem Grund und Boden. Das gilt für städtebaulich wachsende Kommunen wie auch für die sich gegenwärtig andeutenden gegenläufigen Entwicklungen. Beide Prozesse, sowohl das Wachstum als auch die Schrumpfung, müssen bodenordnerisch begleitet werden. Auch hierfür bedarf es in den Kommunen eines entsprechenden Sachverständigen.

Was die tägliche Praxis anbetrifft, so bestehen zum Erfahrungsaustausch verschiedene Netzwerke. Als solche fungieren beispielsweise die drei kommunalen Spitzenverbände: der Landkreistag, der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund. Für die Städte und Gemeinden spielen die beiden letztgenannten Organisationen eine wichtige Rolle. Für das kommunale Vermessungs- und Liegenschaftswesen besteht die gleichnamige Fachkommission im Deutschen Städtetag im Jahre 2007 bereits seit 60 Jahren. Sie ist seitdem Gewährsträger des notwendigen Erfahrungsaustausches. Darüber hinaus begleitet die Fachkommission mit ihren entsprechenden Arbeitskreisen in den Landesverbänden die Entwicklung auf dem Gebiet des kommunalen Vermessungs- und Liegenschaftswesens und gibt Anstöße zu neuen Entwicklungen.

Erforderlich bleibt, dass im kommunalen Vermessungswesen die benötigten Führungskräfte nachwachsen, um auch zukünftig den angesprochenen Bedarf abzudecken. Hier sind insbesondere die Hochschulen gefragt, denn die Verwaltungen ziehen sich zunehmend aus der weiterführenden Ausbildung zurück. So gibt es einige Bundesländer, die sich bereits dauerhaft aus der Referendarausbildung zurückgezogen haben. Auch die Inspektorenausbildung nehmen viele Verwaltungen nicht mehr wahr. Daraus gilt es Konsequenzen zu ziehen.

Nun werden einige darauf verweisen, dass bereits gehandelt wird. Ist dem aber wirklich so? Oder sind Hochschulen und Verwaltungen gegenwärtig nur zu sehr mit den eigenen Problemen beschäftigt und haben den Blick für die Gesamtentwicklung verloren?

Es ist wichtig, dass sich der Deutsche Verein für Vermessungswesen dieser Frage angenommen hat und eine Zukunftsperspektive für das breite Berufsbild – also auch für das kommunale Vermessungswesen – entwickelt.

Literatur

- Brügelmann/Schriever: Kommentar zum Baugesetzbuch, Vor §§ 45–84, Verlag W. Kohlhammer
- Cummerwie, H.-G.: Organisationsmanagement der Raumbezogenen Informationsverarbeitung (RIV) in den Kommunalverwaltungen; ZfV, S. 391 ff., 1995
- Deutscher Städtetag: Maßstabsorientierte Einheitliche Raumbezugsbasis für Kommunale Informationssysteme (MERKIS), DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E, Heft 15, 1988
- Deutscher Städtetag: Stadtvermessung, Geoinformation, Liegenschaften – 50 Jahre Fachkommission »Kommunales Vermessungs- und Liegenschaftswesen« im Deutschen Städtetag, DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E, Heft 25, 1997
- Fornefeld, M., Oefinger, P.: Aktivierung des Geodatenmarktes in NRW – Marktstudie der MICUS Management Consulting GmbH –, media NRW, Band 24, 2001
- Fornefeld, M., Oefinger, P., Rausch, U.: Der Markt für Geoinformationen: Potenziale für Beschäftigung, Innovation und Wertschöpfung, Studie der Micus Management Consulting GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2003
- Hintzsche, M.: Wirkungsfelder der Vermessungsingenieure im kommunalen Vermessungs- und Liegenschaftswesen, ZfV, S. 649 ff., 1981
- Hintzsche, M.: Das Vermessungs- und Liegenschaftswesen in den Städten – Eine Entwicklung über 100 Jahre, Zeitschrift für Vermessungswesen und Raumordnung, S. 305–317, 1994
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGST): Bericht 4/1989: Vermessungs- und Katasteramt: Arbeitsverteilung und Zusammenarbeit
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGST): Bericht 5/1996: Aufgaben und Produkte für Gemeinden, Städte und Kreise in den Bereichen Räumliche Nutzungen, Bau, kommunale Immobilien und Umweltschutz
- Lucht, H.: Kommunales Vermessungs- und Liegenschaftswesen im Deutschen Städtetag, Zeitschrift für Vermessungstechnik, Berlin, S. 38–40, 1991
- Lucht, H.: Unser Umgang mit dem Grund und Boden – Lebensräume erfassen, werten und gestalten, ZfV, S. 527–545, 1995
- Stahr, G.: Städtebauliche Bodenordnung, Zeitschrift für Flächenmanagement und Bodenordnung, S. 11–20, 2002
- Stahr, G.: Haushälterisches Bodenmanagement – Herausforderungen an eine nachhaltige Stadt- und Landentwicklung, 3. Münchener Tage der Bodenordnung und Landentwicklung, Technische Universität München, Materialiensammlung, Heft 25/2001

Anschrift des Autors

Dipl.-Ing. Gerold Stahr
Leiter des Fachbereiches Vermessungs- und Katasterwesen der Stadt Krefeld
Konrad-Adenauer-Platz 17, 47708 Krefeld
gerold.stahr@krefeld.de