

Positionen zu Aufgaben und Bedeutung des kommunalen Vermessungswesens

Nach dem Vermessungs- und Katastergesetz ist die Unterhaltung eines Katasteramtes eine Pflichtaufgabe der Kreise und kreisfreien Städte. Große kreisangehörige Kommunen dürfen Liegenschaftsvermessungen ausführen, wenn die Vermessungen von einem Beamten der betreffenden behördlichen Stelle geleitet werden, der dem höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst angehört und die Vermessung der Erfüllung eigener Aufgaben dient. Diese sog. Vermessungsdienststellen sind an die Weisung der Aufsichtsbehörden des Landes gebunden.

Die eigenständige, qualifizierte Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Geoinformation, Amtliche Grundstückswertermittlung, Bodenordnung und Vermessung durch große kreisangehörigen Städte ist ein effizientes und flexibles Steuerungsinstrument zur Unterstützung und Verbesserung des kommunalen Dienstleistungsangebot für die Bürgerschaft. Die kommunale Bedeutung und der Mehrwert der Aufgaben des Vermessungswesens lassen sich insbesondere an folgenden Kriterien nachvollziehen:

Kommunale Vermessung ist ein konkurrenzfähiges "Geodatenerfassungs-Center" und integraler Bestandteil im Gesamtprozess der Generierung von kommunalen Geoinformationen

Kommunale Daten sind für vielfältige strategische und operative Fragestellungen in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Verwaltung nutzbar. Durch die Zusammenführung einmal erhobener Sach-, Karten- und Plandaten werden Mehrwerte erzeugt, die insbesondere in den Kommunen die Geschäfts- und Entscheidungsprozesse optimieren, die Erstellung flexibler Steuermechanismen unterstützen sowie das Dienstleistungsangebot für die Bürgerschaft verbessern.

Gutachterausschüsse schaffen Transparenz durch Grundstückswertermittlung

Die örtlichen und unabhängigen Gutachterausschüsse mit ihren Geschäftsstellen ermöglichen durch die jährlichen Veröffentlichungen der Boden- und Immobilienrichtwerte sowie des Grundstücksmarktberichtes einen wesentlichen Beitrag zur Transparenz. Dieser Vorteil kommt insbesondere bei der Beantwortung der vielfachen kommunalen Bewertungsfragen zur Geltung.

Umlegungsausschüsse dienen der Lösung eigentumsrechtlicher Problemstellungen

Die amtliche Grundstückswertermittlung ist wiederum neben der Bauleitplanung die Basis für die Bodenordnung mit dem Ausführungsorgan des gemeindlichen Umlegungsausschuss und der angegliederten Geschäftsstelle. Diese nehmen zur Lösung von eigentumsrechtlichen Problemstellungen eine moderierende Rolle ein, indem sie über die Möglichkeiten des eigentlichen Liegenschaftsverkehrs hinaus ohne den sonst erforderlichen notariellen und gerichtlichen Aufwand flexibel im Ausgleich der Interessen zeitnahe Lösungen bewerkstelligen.

Kommunale Vermessungstätigkeiten helfen Kosten sparen

Wenn Vermessungen nicht mehr durch die Vermessungstrupps der Stadt durchgeführt werden, sondern von öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren erledigt werden, erhöht sich durch die vermehrte Fremdvergabe der städtische Finanzmittelbedarf. Mit einer Kosten- und Leistungsrechnung kann und sollte die Vermessungsstelle demgegenüber die Wirtschaftlichkeit ihrer Arbeit überwachen und belegen.

Die Bedeutung und Wertigkeit des Vermessungswesens spiegelt sich in den vier Produkten Vermessung, Geoinformation, Amtliche Grundstückswertermittlung und Bodenordnung wider:

1. Vermessung

Vermessungsdienststellen kreisangehöriger Städte führen für eigene Zwecke Fortführungsvermessungen, Ingenieurvermessungen, topographische Vermessungen und Grundlagenvermessungen aus. Dabei stellen die Vermessungen eine mittelbare Kernaufgabe dar, die z.B. für Bauwillige, Bauträger und für das tägliche Verwaltungshandeln vieler technischer Ämter und Eigenbetriebe unbedingt notwendig sind.

Sie dürfen als behördliche Vermessungsstelle nach § 2 (4) VermKatG NRW Fortführungsvermessungen (Teilungsvermessungen, Grenzvermessungen) ausführen, wenn diese Arbeiten in der Verantwortung einer Beamtin oder eines Beamten der betreffenden Behörde stehen, die oder der dem höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst angehört und eigene Aufgaben erfüllt werden. Fortführungsvermessungen zur Erfüllung eigener Aufgaben unterliegen nicht der Umsatzsteuerpflicht. Wenn Fortführungsvermessungen durch eigenes Personal der Gemeinde ausgeführt werden, spart die Gemeinde gegenüber einer Vergabe z.B. an einen Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur (ÖbVI) oder an die zuständige Katasterverwaltung den jeweils gültigen Umsatzsteuersatz.

Gebühren für das amtliche Vermessungswesen müssen nach der Vermessungs- und Wertermittlungsgebührenordnung des Landes NRW abgerechnet werden. Da die Gebühren so kalkuliert sind, dass die ÖbVI's durch die Vermessungen ihren Lebensunterhalt verdienen, sind die Gebühren höher als die tariflichen Lohn- und Gehaltskosten für kommunale Bedienstete. Außerdem muss bei einer Vergabe der Aufwand zur Auftragsabwicklung berücksichtigt werden, dieser ist mit ca. 20 % der entstehenden Kosten in Ansatz zu bringen. Aus den genannten Gründen ist die Durchführung von Fortführungsvermessungen zur Erfüllung eigener Aufgaben durch städtische Bedienstete für die Gemeinde günstiger als bei einer Auftragsvergabe.

Fortführungsvermessungen werden überwiegend für die Liegenschaftsämter (Grundstücksvermessungen für alle städtischen Grundstücksankäufe und Grundstücksverkäufe), für die Umlegungsstelle (sämtliche notwendigen Vermessungen zur Durchführung von amtlichen Umlegungsverfahren) oder für das Gebäudemanagement (Gebäudevermessungen) durchgeführt. Insbesondere bei den Grundstücksvermessungen und bei

Vermessungen für die Umlegungsstelle ist ein enger Kontakt zwischen allen beteiligten Verwaltungseinheiten notwendig. Hierdurch werden Synergieeffekte gesichert.

Die örtlichen Vermessungen sowohl im Bereich der Ingenieurvermessungen als auch im Bereich der topographischen Vermessungen werden überwiegend „just in time“ ausgeführt. Hier ist eine hohe Flexibilität erforderlich, denn je nach Baufortschritt bei den einzelnen Baumaßnahmen für z.B. den Straßenbau oder den Kanalbau müssen oftmals kurzfristig Grenzanzeigen oder Höhenvermessungen durchgeführt werden. Topographische Bestandsaufnahmen werden für Abrechnungszwecke ausgeführt oder dienen der Vervollständigung der Basiskarten als Grundlage für Bebauungspläne. Auch bei diesen Vermessungen gelten die Ausführungen zur Umsatzsteuer und zum Aufwand zur Auftragsabwicklung im Falle einer Vergabe. Durch die kurzen Wege bei der Terminabsprache und bei der Koordination der unterschiedlichen Aufträge innerhalb der Verwaltung ergeben sich ebenfalls Synergieeffekte, die bei Vergaben an verschiedene Auftragnehmer nicht zu erzielen sind.

In fast allen Verwaltungen mit einer eigenen Vermessungsdienststelle werden städtische Höhennetze vorgehalten. Diese städtischen Höhennetze dienen der Daseinsvorsorge und werden von den städtischen Ämtern oder Eigenbetrieben bei allen Straßenvermessungen oder Kanalvermessungen benötigt. Ebenso sind korrekte Höhenangaben für die Eigentümer oder Bauträger für die Planungen von Grundstückszufahrten oder Entwässerungsplanungen unbedingt notwendig. Das Höhenfestpunktfeld muss im Rahmen von Grundlagenvermessungen ständig gepflegt, in neuen Baugebieten erweitert und die Höhen exakt bestimmt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Durchführung notwendiger Vermessungen als mittelbare Kernaufgabe durch städtische Vermessungsdienststellen kostengünstig (keine Umsatzsteuer, kein Vergabeaufwand, niedrigere Personalkosten als Vergabekosten), flexibel (direkte Absprache mit allen beteiligten Ämtern, „just in time“ Messungen) und notwendig (Abrechnungsgrundlage, Bebauungsplangrundlage, korrekte Höhenangaben) sind. Die Messergebnisse werden sowohl von den beteiligten Ämtern und Eigenbetrieben als auch von den Bürgerinnen und Bürgern benötigt. Durch eine gute Koordination der Vermessungen im eigenen Haus lassen sich somit Kosten sparen und Synergieeffekte erzielen.

2. Geoinformation

Der Umgang mit geographischen Daten war in der Vergangenheit für die Masse der Bevölkerung eher ungewöhnlich. Hier hat sich in wenigen Jahren ein rasanter Umbruch vollzogen, es findet allgemeine gesellschaftliche Akzeptanz, mit mobilen Geräten z.B. Smartphones digitale Karten aufzurufen, Luftbilder zu betrachten, Routen zu berechnen, Zusatzinformationen u.v.a. zu erhalten.

Identisches geschieht bereits seit längerer Zeit im kommunalen Verwaltungsbereich. Geo-Informationssysteme (GIS) bilden Geobasisdaten in intelligenten Karten- und Plandarstellungen in beliebigen Maßstäben ab, zu denen je nach Bedarf unterschiedliche Themen in Form von Sachdaten hinzugeladen und analysiert werden können. Durch GIS-Abfragen lässt sich z.B. klären und darstellen, wie viele Einwohner, Schulen, Krankenhäuser etc. bei einem Bombenfund oder bei einem Dammbrech (mit unterschiedlichen Szenarien) in den betroffenen Flächen evakuiert werden müssen.

Die GIS - Anwendungen sind zunehmend in der Kommunalverwaltung eine zentrale, etablierte Querschnitts- und Kernaufgabe und in Form des Geodatenmanagements eine wichtige Dienstleistung des Vermessungswesens (*siehe Handlungsempfehlungen-Kommunale Spitzenverbände NRW 2009*).

Die GIS- Unterstützung ist in u.a. folgenden Bereichen unverzichtbar geworden: Katastrophenschutz, Bauleitplanung, Neues kommunales Finanzmanagement, kommunale Kataster, Umwelt, Statistik und Wahlen, Soziales, Jugend, Bildung etc. Einmal erhobene Daten können mit vergleichbar wenig Aufwand, auch thematisch verschnitten, für den Bürger, Politik und Wirtschaft bereitgestellt werden. Suchfunktionen erlauben den schnellen Zugriff auf Orte, Adressen, Flächennutzungs-, Bebauungspläne, Baum-, Jagd-, Straßen-, Kanal-, Grünflächenkataster, Orthofotos, etc.

Mittlerweile werden geobasierte Daten aus vielen unterschiedlichen öffentlichen Verwaltungen in Geoportalen gesammelt und im Internet publik gemacht. Gleichzeitig sind durch die massenhafte Verbreitung mobiler Internetgeräte GIS- Funktionen Bestandteil der vernetzten Informationsgesellschaft geworden und steigern den Bedarf an weiteren, aktuellen und verlässlichen GEO-Daten. Deren Bereitstellung erfolgt im Rahmen der Verpflichtung zum Aufbau einer europäischen und nationalen Geodateninfrastruktur (INSPIRE / GDI DE / GDI NRW), sowie der aufkommenden OpenData- Diskussion mit dem Schwerpunkt der kommunalen Daten.

Die Nutzung und Weiterentwicklung des im kommunalen Bereich unverzichtbaren GIS ist auch notwendig um mit den Ansprüchen der Informations- und Kommunikationsgesellschaft Schritt zu halten. Die GIS - Zuständigkeit innerhalb einer Kommunalverwaltung sollten wegen der dort vorhandenen Kompetenzen bei den kommunalen Vermessungsdienststellen angesiedelt sein und bleiben.

Um GIS auf Dauer als ein authentisches, aktuelles Werkzeug zu erhalten und weiter auszubauen, sind finanzielle und personelle Ressourcen vorzuhalten.

(siehe: Handlungsempfehlungen- Kommunale Spitzenverbände Bund, Januar 2013 „Einsatz von Geoinformationen in Kommunen“).

3. Amtliche Grundstückswertermittlung

Die nach Bundes- und Landesrecht auf örtlicher Ebene gebildeten Gutachterausschüsse mit ihren ehrenamtlichen Sachverständigen und ihren Geschäftsstellen sind von der Gemeinde unabhängige Behörden. Sie sind in NRW grundsätzlich den Kreisfreien Städten, den großen kreisangehörigen Städten und den Kreisen zugeordnet letzteren insbesondere für die kleinen und mittleren Kreisangehörigen Gemeinden (§ 1 GAVO NRW).

Wesentliche Aufgaben der Gutachterausschüsse sind:

- Erstattung von Gutachten über den Verkehrswert von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie Rechten an Grundstücken
- Führung und Auswertung der Kaufpreissammlung
- Ermittlung von Boden- und Immobilienrichtwerten einschl. Auskunftserteilung
- Ermittlung erforderlicher Daten zur Wertermittlung (z.B. Indexreihen)
- Herausgabe des Grundstücksmarktberichtes
- Erarbeitung örtlicher Mietspiegel

Sie tragen mit ihren Produkten wesentlich zur Transparenz auf dem Immobilienmarkt bei. Mit ihrer Sachkunde und der Kenntnis über den gesamten Grundstücksverkehr innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs werden objektive Grundlagen für Wertermittlungen abgeleitet. Dies nutzt den Bürgerinnen und Bürgern, der Bau- und Immobilienwirtschaft, verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Sachverständigenwesen.

Dabei hat sich die Eigenständigkeit der Gutachterausschüsse als Pflichtaufgabe bei den großen kreisangehörigen Städten seit 1981 / 82 bewährt, da die Immobilienmarktstruktur dieser Städte sich von der in kleineren und mittleren kreisangehörigen Gemeinden erheblich unterscheidet (z.B. Mietwohnungsbau, Eigentumswohnungen, gewerbliche Renditeobjekte). Hinzu kommt, dass auf die für die Aufgabenwahrnehmung notwendigen Ergänzungsdaten und Fachinformationen innerhalb der Stadtverwaltung unmittelbar und aktuell zugegriffen werden kann (Bauakten, B-Pläne, Erschließungsakten u. a.). Somit ist ein Höchstmaß an Synergieeffekten sichergestellt.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben stützen sich die Gutachterausschüsse auf Bewertungsfachpersonal in den örtlichen Geschäftsstellen. Diese sind in bei den jeweiligen Kommunalverwaltungen eingerichtet Hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung unterliegen sie aber dem fachlichen Weisungsrecht des jeweiligen Gutachterausschusses und sind somit unabhängig.

Gleichwohl nimmt die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses in der Kommune eine wichtige Aufgabe als unabhängiger Dienstleister in Bewertungsfragen wahr. Sie unterstützt das gemeindliche Handeln in Verbindung mit Grundstücken und Grundstücksrechten. Diese bilden zugleich Vermögenswerte, welche auch als Grundlagen für Steuern, Beiträge, Ausgleichszahlungen etc. benötigt werden. Beispiele für die Arbeit sind nachfolgend aufgezählt:

- Wertermittlungen im Zusammenhang mit dem An- und Verkauf von Grundstücken
- Ermittlungen des Wertes von Erbbaugrundstücken
- Wertermittlungen für die Anlagenbuchhaltung im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)
- Wertermittlungen bzgl. des Bundesbodenschutzgesetzes (Altlastenflächen)
- Wertermittlungen von Konversionsflächen
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen anhand verschiedener Bau- und Planungsvarianten im Rahmen der Stadtentwicklung
- Ermittlung von Einwurfs- und Zuteilungswerten in Baulandumlegungen
- Wertermittlungen bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
- Wertermittlungen für die Sozialbehörden, Arbeitsagenturen und die ARGE nach § 64 SGB X
- Steuerliche Bewertungsfragen
- Erarbeitung von Mietspiegel

4. Bodenordnung

Die Ressource Grund und Boden ist nicht beliebig vermehrbar. Umso wichtiger ist eine effiziente, zielgerichtete und planvolle Nutzung dieses Gutes. Dazu trägt die Planungshoheit der Kommunen bei. Häufig orientieren sich jedoch die durch einen Bebauungsplan überplanten Flächen nicht an der Größe und dem Zuschnitt der vorhandenen Grundstücke. Deshalb gestaltet sich die Umsetzung der Planung oft schwierig.

Für solche Fälle hat der Staat Instrumente der Bodenordnung geschaffen, um eine gerechte und zügige Umsetzung eines Bebauungsplanes zu gewährleisten. Die Bodenordnungsverfahren haben das Ziel, Grundstücke so neu zu ordnen, dass sie für die vorgesehene Nutzung zweckmäßig gestaltet und erschlossen sind. Weiterhin können mit diesem Instrumentarium und der damit einhergehenden Grundstücksneuordnung baurechtswidrige Zustände beseitigt werden. Mittels Sanierungsverfahren zur Behebung städtebaulicher Missstände und dem Abschluss städtebaulicher Verträge zur Umsetzung von Erschließungsvorhaben stehen weitere Möglichkeiten der Umsetzung der kommunalen Planungsvorstellungen zur Verfügung.

Umlegungsverfahren werden durch den Umlegungsausschuss durchgeführt. Dieser bedient sich einer Geschäftsstelle, die bei den kommunalen Vermessungsdienststellen angesiedelt sein sollte. Das ermöglicht eine optimale Nutzung der dort vorhandenen Kompetenzen aus den Bereichen Vermessungsleistungen, Bewertungsaufgaben und grundbuchrechtlicher Fragestellungen. Diese Spezialaufgaben werden in enger Zusammenarbeit zwischen Bauleitplanung, Stadtentwicklung und unter Berücksichtigung städtischen Bau- und Liegenschaftsvorhaben auf der einen Seite und den privaten Umlegungsbeteiligten auf der anderen Seite bearbeitet und gelöst. Auch können hiermit sehr sinnvoll die Folgen des demographischen Wandels mitberücksichtigt werden. Das koordinierte Ineinandergreifen aller an Umlegungsverfahren Beteiligter führt zu einer flexiblen, wirtschaftlichen, gerechten und zeitnahen Umsetzung der kommunalen Planungen.

Gerade in jüngster Zeit wird der Innenentwicklung Vorrang gegenüber der Außenentwicklung mit teuren Erschließungsanlagen beigemessen. Die häufig heterogene Eigentumsstruktur gerade in diesen Bereichen erfordert die Anwendung von Bodenordnungsverfahren.

In Zeiten knapper Finanzmittel tragen die Umlegungsverfahren durch Abschöpfung der umlegungsbedingten Bodenwertsteigerungen darüber hinaus auch zur finanziellen Entlastung der kommunalen Haushalte bei.

Zur Durchführung von Sanierungsverfahren nach dem BauGB als städtische Pflichtaufgabe ist für die Ermittlung der sanierungsbedingten Anfangs- und Endwerte, der Bodenordnungsmaßnahmen sowie der Verwaltungsakte u.a. nach §§ 144 ff BauGB ebenfalls die bei den kommunalen Vermessungsdienststellen vorhandene Kompetenz aus den Bereichen Vermessungsleistungen, Bewertungsaufgaben und grundbuchrechtlicher Fragestellungen erforderlich.