

14. Neuorganisation der Katasterverwaltung

Katasterämter wurden in den Jahren 1999, 2002 und 2005 ohne ein am Anfang der Reorganisation erstelltes Gesamtkonzept zusammengelegt. Die Neuordnung stellt nur einen Zwischenschritt dar; sie hat insofern keine zukunftsfähige Organisationsstruktur geschaffen.

Die technische Entwicklung, die zunehmende Online-Verfügbarkeit der Daten der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters und ihre Bedeutung für raumbezogene Informationssysteme (Geodatenmanagement) sowie ein Rückgang der Vermessungstätigkeiten durch weitere Übertragung auf die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure ermöglichen eine Reduzierung der Zahl der Ämter mit größtmöglicher Nutzung der Synergieeffekte, z. B. durch Bildung von 4 großen, leistungsfähigen Katasterämtern.

Das Innenministerium sollte bis 2009 prüfen, ob die Zukunftsfähigkeit der Vermessungs- und Katasterverwaltung durch eine organisatorische Verbindung der Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters weiter gefördert werden kann. Alternativ zu der erwähnten Schaffung von 4 Katasterämtern wäre die Bündelung der Aufgaben in einem Landesvermessungs- und Katasteramt mit 3 Außenstellen eine wirtschaftliche und zukunftsfähige Lösung.

14.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat 2004 die Neuorganisation der Katasterverwaltung geprüft. Sie wurde 1999 begonnen, 2002 fortgesetzt und soll in 2005 abgeschlossen werden. Die Prüfung fand vor dem Hintergrund langjähriger Entwicklungen statt, die die Katasterverwaltung und deren Umfeld stark verändert haben.

Die Technik des Vermessungs- und Katasterwesens hat sich über die Jahre von der Messung mit Messband und Winkelprisma über elektrooptische Tachymetrie zu GPS-Messverfahren¹ weiterentwickelt. Dementsprechend hat sich die Katasterverwaltung hoch spezialisiert, was mit beträchtlichen Investitionen verbunden war. Diese Entwicklung ist nicht abgeschlossen, ein Ende ist nicht absehbar.

¹ Global-Positioning-System (GPS).

Die Erzeugnisse der Vermessungs- und Katasterverwaltung sind durch die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien stark verändert worden. Aus statischen Kartenerzeugnissen wurden dynamische Produkte. Es ist eine steigende Bedeutung der digitalen Daten des Liegenschaftskatasters und der Landesvermessung für raumbezogene Informationssysteme - Geodatenmanagement - zu verzeichnen.

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung wird künftig ihre Erzeugnisse für eine breite Öffentlichkeit anbieten. Wer einen Internet-Anschluss hat, kann schon bald topografische Karten, Flurkarten sowie amtliche Auszüge aus der Automatisierten Liegenschaftskarte (ALK) und dem Automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) auf dem Online-Weg erhalten. Diese Dienstleistung wird ihm zukünftig auch seine Kommunalverwaltung bieten können. Um Regelauskünfte des Katasteramts in Anspruch zu nehmen, muss der Bürger dieses künftig nicht mehr aufsuchen.

Neben den Katasterämtern gibt es ein Netz von Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI), die aufgrund des Vermessungs- und Katastergesetzes¹ Vermessungsaufträge erfüllen.

Der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung kommt angesichts der zunehmend angespannten Haushaltslage eine stärkere Bedeutung zu. Das gilt insbesondere dort, wo eine Konkurrenzsituation besteht, d. h. wo Leistungen der Verwaltung auch von anderen Anbietern, hier den ÖbVI, erbracht werden.

Der LRH ist daher der Frage nachgegangen, ob die vom Innenministerium verfolgte Neuorganisation der Katasterverwaltung diese Entwicklungen aufgegriffen hat.

14.2 **Zusammenlegungen von 1999, 2002 und 2005**

Zum 01.09.1999 wurde aus den Katasterämtern Niebüll und Husum das Katasteramt Nordfriesland in Husum mit Außenstelle in Niebüll und aus Eutin und Oldenburg das Katasteramt Ostholstein in Oldenburg mit Außenstelle in Eutin gebildet.² In einem 2. Schritt wurden zum 01.10.2002 die Katasterämter Pinneberg und Itzehoe zum Katasteramt Elmshorn in Elmshorn sowie Schleswig und Flensburg zum Katasteramt Flensburg/Schleswig in Flensburg mit Außenstelle in Schleswig zusammengelegt.³

¹ Gesetz zur Neufassung des Vermessungs- und Katastergesetzes und zur Änderung des Gesetzes über die Berufsordnung der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure vom 12.05.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 128.

² Landesverordnung über die Errichtung der Katasterämter Nordfriesland und Ostholstein vom 08.06.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 196.

³ Landesverordnung über die Errichtung der Katasterämter Elmshorn und Flensburg/Schleswig vom 23.08.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 191.

Diese Zusammenlegungen führten in den Haushaltsplänen 2001 und 2004/05 zur Einsparung von 10 Stellen.

2003 beschloss die Landesregierung nach intensiver Vorarbeit einer internen Arbeitsgruppe die Bildung größerer Katasterämter in Kiel (bisher: Katasterämter Rendsburg, Plön und Kiel und z. T. Neumünster), Bad Segeberg (bisher: Segeberg und z. T. Neumünster) sowie Lübeck (bisher: Ratzeburg, Bad Oldesloe und Lübeck). Außenstellen sind nicht mehr vorgesehen. Die rechtliche Zusammenlegung der Ämter erfolgte zum 01.03.2005¹; sie soll organisatorisch im Mai 2005 abgeschlossen werden. Die Zahl der Katasterämter beträgt dann nicht mehr 17 wie im Jahr 1999, sondern 8. Das Innenministerium beabsichtigt, 66 Stellen bis 2008 zu streichen.

Neben den Zusammenlegungen ist auch die **Kommunalisierung** der Katasterämter ein ständiges Thema. Ende 1994 hatte die Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung des Landes Schleswig-Holstein u. a. die Eingliederung der Katasterverwaltung in die Kreise und kreisfreien Städte, alternativ die Reduzierung der Zahl der Katasterämter vorgeschlagen.² Untersuchungen in den Jahren 1995 und 1997, zuletzt erst 2004³, führten jeweils zur Ablehnung einer Kommunalisierung aus der augenblicklichen Situation heraus, aber Offenhaltung des Themas für die Zukunft.

14.3 **Bewertung der Neuorganisation**

Unabhängig von der nachfolgenden kritischen Bewertung ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, dass das Innenministerium ab 1999 die Organisation der Katasterämter neu geordnet hat. Durch die Zusammenlegungen wird eine Übereinstimmung der Katasteramtsbezirke mit den Grenzen der Kreise und kreisfreien Städte hergestellt. Damit wird die Übersichtlichkeit der Behördenorganisation für den Bürger verbessert. Es sind Stelleneinsparungen vorgesehen. Diese basieren größtenteils auf der Anpassung der Personalbedarfsberechnung und zu einem kleineren Teil auf den Zusammenlegungen.

14.3.1 **Fehlendes Gesamtkonzept**

Die Neuordnung der Katasterverwaltung erfolgte nicht in einem Guss; den Teillösungen von 1999 und 2002 lag kein Gesamtkonzept zugrunde. Dies

¹ Landesverordnung über die Errichtung der Katasterämter Kiel, Lübeck und Segeberg vom 04.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 108.

² Landtagsdrucksache 13/2270 vom 02.11.1994.

³ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe IV Straßenverkehr/Verkehrsaufsicht/Katasterverwaltung vom 15.04.2004.

hatte insofern eine präjudizierende Wirkung auf die in 2003 beschlossenen Zusammenlegungen, als Mitarbeiter von bereits verschmolzenen Katasterämtern nicht erneut von einer Zusammenlegung betroffen werden sollten. Deren Ämter erhielten damit einen Bestandsschutz.

Daher macht die gesamte Neuorganisation einen unausgewogenen Eindruck.

14.3.2 **Ungleiche Strukturen**

Nach der Neuorganisation bleiben Strukturunterschiede der Katasterämter erhalten. Zwischen dem zukünftig größten Amt Kiel mit 74 Beschäftigten und dem kleinsten Amt Meldorf mit 42 Beschäftigten wird es einen Unterschied von 75 % geben. Dieser beträgt bei der Anzahl der Flurstücke sogar 160 %. Durch die Neuorganisation ist es nicht gelungen, Katasterämter zu schaffen, die groß genug sind, um alle ihre Aufgaben, z. B. Abbau ihrer Rückstände bei den Flurbereinigungsschlussvermessungen, selbst effektiv und effizient wahrzunehmen.

Das **Innenministerium** weist darauf hin, dass von 1999 bis 2004 rd. 30 % der Rückstände abgebaut wurden.

Hierzu bemerkt der **LRH**, dass dies ein gutes Beispiel für die amtsbezirksübergreifende Zusammenarbeit der Katasterämter ist. Die eigentlich zuständigen Ämter hätten diese Leistung nicht erbringen können.

14.3.3 **Außenstellen verursachen zusätzliche Kosten**

Die im Rahmen der Zusammenlegungen in 1999 und 2002 gebildeten Außenstellen in Niebüll, Eutin und Schleswig verursachen neben einem zusätzlichen Sachaufwand einen **höheren Personalaufwand** von rd. 4,5 Stellen. Die Unterhaltung von Außenstellen schmälert insofern den Einspareffekt der Ämterzusammenlegungen.

Der LRH hat empfohlen, die Außenstellen spätestens 5 Jahre nach ihrer Einrichtung zu schließen und die 4,5 Stellen einzusparen.

Der LRH begrüßt, dass bei den weiteren Zusammenlegungen keine Außenstellen mehr gebildet werden.

Das **Innenministerium** will prüfen, ob nach einer angemessenen Übergangsfrist auf die bestehenden Außenstellen verzichtet werden kann.

14.3.4 Standorte

Nach dem Grundsatz der zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung (§ 26 Abs. 1 LVwG¹) sind Praxis- und Bürgernähe, Einräumigkeit der Verwaltung (Grenzen der Verwaltungsbezirke sollen möglichst für alle Bereiche einheitlich bemessen werden) sowie Verbindlichkeit und Verlässlichkeit der räumlichen Verwaltungsplanung anzustreben. Daher werden Behörden an gleichen Standorten konzentriert (z. B. in Kreisstädten), um den Bürgern an einem Ort ein möglichst umfassendes Angebot öffentlicher Dienstleistungen zu geben, das darüber hinaus mit dem Angebot privater Dienstleistungen korrespondiert. Als überregionale Behördensitze haben sich in Schleswig-Holstein die Oberzentren Kiel, Lübeck und Flensburg sowie das Mittelzentrum Itzehoe entwickelt. Diese Verwaltungspraxis entspricht landesplanerischen Gesichtspunkten.

Diese langfristig angelegten Grundsätze wurden bei der Standortwahl der neuen Katasterämter nicht immer beachtet. Dies führte zu einer Schwächung der **zentralen Bedeutung von Kreisstädten** (Eutin und Itzehoe) bzw. des Oberzentrums Neumünster zugunsten anderer Orte (Oldenburg, Elmshorn bzw. Bad Segeberg), auch wenn dies im Einzelfall eine wirtschaftliche Lösung darstellen mag.

Das **Innenministerium** begründet seine Standortentscheidung zugunsten Oldenburgs mit einem Ausgleich von Nachteilen für die Stadt Oldenburg, die diese durch die Neuordnung der Kreise erlitten habe. Elmshorn sei gewählt worden, um die durch die Zusammenlegung entstehenden sozialen Probleme der Beschäftigten abzufedern. Die Entscheidung für Bad Segeberg gründe sich auf finanzielle Argumente, weil das Katasteramt Bad Segeberg Raumreserven habe, die für die Aufnahme der Beschäftigten aus Neumünster genutzt werden könnten.

14.3.5 Kein Nachweis der Kostendeckung bei den Auftragsvermessungen

Nach den Ergebnissen des 1. KLR-Gesamtberichts² für 2003 ergab sich in der Produktgruppe „Eigene Vermessungen“ im Durchschnitt aller Katasterämter ein **Kostendeckungsgrad von 85 %**. Zwischen den Katasterämtern gab es sehr große Unterschiede: 12 der 13 Katasterämter konnten mit 58 % bis 98 % keine Kostendeckung erreichen. Hierzu ist anzumerken, dass die KLR in der Katasterverwaltung noch ein neues Verfahren ist und nach Auffassung des Innenministeriums bisher noch nicht tragfähige Zahlen erbracht hat.

¹ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

² Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).

Die Katasterämter bemühen sich um eine wirtschaftliche Arbeitsweise, um in ihrer KLR eine Kostendeckung ausweisen zu können. Sie sind aber durch erhöhte Standards in ihrem Streben nach Wirtschaftlichkeit eingeschränkt. Dazu zählt ein höherer Personalbestand, der auch durch zahlreiche vorgegebene Funktionen bedingt ist, die jedes Katasteramt wahrnehmen muss (z. B. Fachkraft für Arbeitssicherheit, Spezialisten für ALK, ALB und andere Automationsbereiche, Gleichstellungsbeauftragte, Ideenberater im behördlichen Vorschlagswesen). Darüber hinaus müssen sie Einschränkungen hinnehmen beim Einsatz moderner Messgeräte, deren Anschaffung von der allgemeinen, zz. angespannten Haushaltslage abhängig ist. Sie haben daher eine geringere Flexibilität bei der Gestaltung des Arbeitsablaufs, z. B. in Bezug auf die Relation Geräteinsatz zu Personaleinsatz, als ÖbVI.

Der LRH hält weitere Bemühungen der Katasterämter und des Innenministeriums für erforderlich, um eine Kostendeckung zu erreichen. Wenn dieses Ziel bis 2008 aber nicht erreicht wird, sollten Vermessungen zur Fortführung des Liegenschaftskatasters künftig nicht mehr zu den Kernaufgaben eines Katasteramts gehören. Es ist nicht vertretbar, weiterhin einen Geschäftsbetrieb zu subventionieren, wenn diese Aufgabe wirtschaftlich von ÖbVI durchgeführt werden kann.

Das **Innenministerium** und die Katasterämter werden ihre Bemühungen um effektive und wirtschaftliche Arbeitsweisen fortsetzen. So sollen die Erkenntnisse aus der KLR genutzt werden, um Arbeitsweisen kritisch zu hinterfragen und ggf. zu ändern. Soweit dies erforderlich ist, wird das Innenministerium zu gegebener Zeit Konsequenzen ziehen.

14.3.6 **Aufgabenverteilung zwischen Katasterämtern und Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren**

Schon jetzt nehmen die ÖbVI den weitaus größten Teil der Vermessungstätigkeiten wahr. Der Anteil der ÖbVI an den Vermessungen zur Fortführung des Liegenschaftskatasters hat sich dem von der Landesregierung beschlossenen Ziel von 75 % angenähert, wobei es zwischen den einzelnen Katasterämtern erhebliche Unterschiede gibt.

Der LRH spricht sich für eine noch stärkere Aufgabenwahrnehmung durch ÖbVI aus, wenn gesicherte Erkenntnisse aus der KLR die Unterdeckung der Kosten bestätigen. Falls bis 2008 keine Kostendeckung erreicht werden sollte, wird empfohlen, diese Vermessungen den ÖbVI zu überlassen. Diese Empfehlung des LRH entspricht dem Vorschlag der Enquete-Kommission.

14.3.7 **Keine zukunftsfähige Organisationsstruktur**

Die technische Entwicklung, die zunehmende Online-Verfügbarkeit der Daten der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters und ihre Bedeutung für raumbezogene Informationssysteme (**Geodatenmanagement**) sowie der Rückgang der Vermessungstätigkeiten durch eine weitere Übertragung auf die ÖbVI wurden nicht für eine zukunftsfähige Organisationsstruktur genutzt. Die nacheinander - ohne Gesamtkonzept - in den Jahren 1998, 2000 und 2003 getroffenen Entscheidungen brachten der Katasterverwaltung nicht die mögliche stärkere Konzentration der Ämter. Die Neuordnung war wesentlich davon geprägt, eine Akzeptanz vor allem bei den Beschäftigten zu erreichen. Innerhalb der Katasterverwaltung herrscht trotzdem heute schon wenig Vertrauen in eine längerfristige Wirkung, weil durchaus gesehen wird, dass die inzwischen eingetretene technische Entwicklung eine weitere Reduzierung der Zahl der Katasterämter nahe legt.

14.4 **Empfehlungen des LRH**

Der LRH ist der Auffassung, dass die Strukturveränderungen der Katasterverwaltung - durch den technischen Fortschritt gefördert - weitergehen werden. Er empfiehlt dem Innenministerium, diese Entwicklung im Auge zu behalten, sie aktiv mitzugestalten und sie rechtzeitig konzeptionell zu verarbeiten.

In diese Konzeption sollten folgende Gesichtspunkte einfließen:

- Die Katasterverwaltung soll **bürger- und dienstleistungsorientiert** sein.
Dazu muss sie die Möglichkeiten des E-Government nutzen. In absehbarer Zeit werden die Bürger Auszüge und Auskünfte auch bei ihrer Kommunalverwaltung erhalten. Das neue Vermessungs- und Katastergesetz hat hierzu die rechtlichen Grundlagen geschaffen.
Aber auch die ÖbVI als gesetzliche Vermessungsstellen werden für die Bürger noch an Bedeutung gewinnen. Es gibt ein dichtes Netz von ÖbVI.
Das Argument der Bürgernähe spricht nicht gegen eine stärkere Konzentration der Katasterverwaltung.
- Sie muss wirtschaftliche Arbeitsweisen - auch in wesentlich größeren Amtsbezirken - fördern und bei den Auftragsvermessungen eine **Kostendeckung** erreichen.
Wenn dies bis 2008 nicht gelingt, sollten diese Vermessungen - in einem 1. Schritt - den **ÖbVI** überlassen werden.
Im Rahmen der dabei gemachten Erfahrungen sollte zeitgleich in einem 2. Schritt entschieden werden, ob und ggf. in welchem Umfang sich die

Katasterverwaltung von weiteren Vermessungstätigkeiten trennt, die von den ÖbVI wirtschaftlich wahrgenommen werden können.

- Eine Neuordnung soll eine Reduzierung der Zahl der Ämter mit größtmöglicher Nutzung der Synergieeffekte, z. B. durch Bildung von **4 großen, leistungsfähigen Katasterämtern**, anstreben.
Dazu bedarf es der Erstellung einer Zielaufbauorganisation mit einer Zielpersonalstruktur, die unabhängig ist von Altersabgängen und den zwischenzeitlichen Einsatz des Personalüberhangs festlegt.
- Die Zukunftsfähigkeit der Vermessungs- und Katasterverwaltung mit qualifizierten Arbeitsplätzen und hochinnovativen Produkten kann durch ein stärkeres Engagement im Bereich des **Geodatenmanagements** gefördert werden.
- Die Kooperation zwischen dem Landesvermessungsamt und den Katasterämtern sollte weiter verstärkt werden. Darüber hinaus sollte das Innenministerium bis 2009 prüfen, ob die Zukunftsfähigkeit der Vermessungs- und Katasterverwaltung durch eine organisatorische Verbindung der Aufgaben der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters weiter gefördert werden kann.
Nach Auffassung des LRH wäre - alternativ zu der bereits erwähnten Schaffung von 4 Katasterämtern - die **Bündelung der Aufgaben in einem Landesvermessungs- und Katasteramt mit 3 Außenstellen** eine wirtschaftliche und zukunftsfähige Lösung.
- Die Landesregierung sollte zeitnah die notwendigen Entscheidungen zur **Kommunalisierung** von Aufgaben vorantreiben. Dieses sollte auch für die Katasterverwaltung gelten. Bei dieser Entscheidung räumt der LRH der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung Priorität ein. Nur wenn keine wesentlichen Nachteile in wirtschaftlicher Hinsicht erzielt werden, sollte entsprechend der Regelung des § 26 Abs. 2 LVwG eine Kommunalisierung von Aufgaben vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass der vom LRH für richtig gehaltene umfassende Umgestaltungsprozess mit einer weitergehenden Konzentration auf Kernaufgaben nicht durch eine Kommunalisierung negativ beeinflusst werden darf. Weiter ist in die Entscheidung einzu beziehen, ob die Aufgaben der Flurneuordnung in einer gemeinsamen Organisation mit der Katasterverwaltung in kommunaler Hand wahrgenommen werden können.
Eine etwaige Kommunalisierung schließt die vorgeschlagene Konzentration der Katasterämter nicht aus.

Das **Innenministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass die Veränderungen der Katasterverwaltung bedingt durch den technischen Fortschritt weitergehen werden. Es wird diese Entwicklung im Auge behalten, sie aktiv mit gestalten und prüfen, ob strukturelle Änderungen erforderlich werden, und diese rechtzeitig konzeptionell verarbeiten.

Besonderen Wert legt das Innenministerium darauf, dass

- die Katasterämter weiterhin bürger- und dienstleistungsorientiert arbeiten und die Möglichkeiten des E-Government nutzen,
- die KLR in allen Katasterämtern nach gleichen Kriterien angewandt wird und deren Ergebnisse zur Steuerung einer effektiven und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung genutzt werden und
- die Zukunftsfähigkeit der Vermessungs- und Katasterverwaltung weiterhin durch ein starkes Engagement im Bereich des Geodatenmanagements gefördert wird.

Das Innenministerium sieht keinen Widerspruch darin, bei Aufrechterhaltung seines Angebots zur Kommunalisierung zeitgleich die Zahl der Katasterämter zu reduzieren. Es ist möglich, dass sich mehrere Kreise und/oder kreisfreie Städte auf ein gemeinsames Katasteramt verständigen.

Die Auffassung des LRH, dass die Entwicklung zu einer starken Kooperation zwischen Landesvermessungsamt und Katasterämtern rationellen Arbeitsweisen entspricht, wird vom Innenministerium geteilt. Es will die Kooperation in Zukunft noch weiter verstärken. Eine organisatorische Verbindung von Landesvermessungsamt und Katasterämtern lehnt es jedoch ebenso ab wie die stärkere Konzentration, z. B. durch Bildung von 4 großen leistungsfähigen Katasterämtern.

Das Innenministerium schließt für die Zukunft eine weitere Anpassung der Organisationsstruktur nicht aus, sieht jedoch derzeit in erster Linie die Notwendigkeit für eine Konsolidierungsphase mindestens bis 2009.

Der **LRH** anerkennt die Absicht des Innenministeriums, nicht nur die aktuellen Ämterzusammenlegungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, sondern auch die weitere Entwicklung - durch den technischen Fortschritt und die eigene Kosten-Leistungs-Situation gefördert - konzeptionell zu verarbeiten. Er sieht daher die Notwendigkeit, in den nächsten Jahren wichtige Entscheidungen, insbesondere zur Kostendeckung und zur Aufgabenstellung, zu treffen. Spätestens im Jahre 2009 bedarf es der Erstellung einer neuen Zielaufbauorganisation mit einer Zielpersonalstruktur, die sich nicht nur an der erwarteten Personalfuktuation orientiert, sondern unabhängig ist von Altersabgängen und den zwischenzeitlichen Einsatz des Personalüberhangs festlegt.