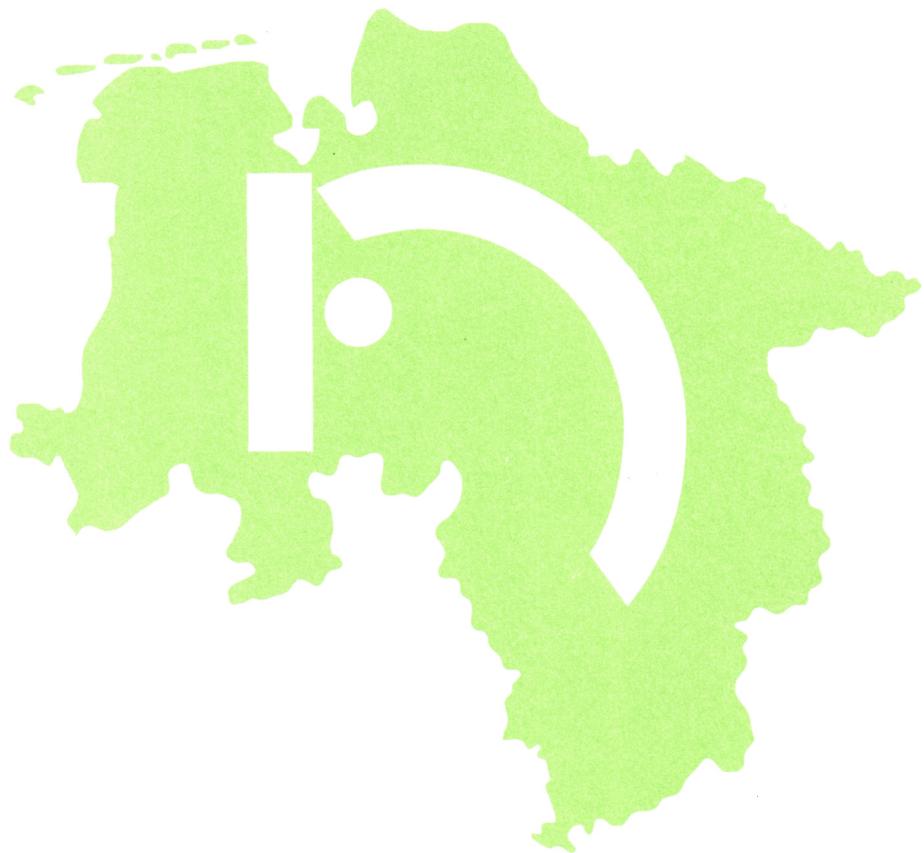


NACHRICHTEN

*der Niedersächsischen
Vermessungs- und
Katasterverwaltung*



Hannover
Nr. 3
48. Jahrgang
3. Vierteljahr 1998
H 6679

 Niedersachsen

NACHRICHTEN
der Niedersächsischen
Vermessungs-
und Katasterverwaltung

Nr. 3 · 48. Jahrgang
Hannover · September 1998

Herausgegeben vom
Niedersächsischen Innenministerium,
Hannover

Die Beiträge geben nicht in jedem Falle die
Auffassung der Niedersächsischen
Vermessungs- und Katasterverwaltung
wieder

Schriftleitung:
Ministerialrat Dr. Hartmut Sellge,
Lavesallee 6, 30169 Hannover
(Niedersächsisches Innenministerium)

Verlag, Druck und Vertrieb:
Landesvermessung und Geobasisinformation
Niedersachsen – LGN –
Podbielskistraße 331, 30659 Hannover

Erscheint einmal vierteljährlich
Bezugspreis: 3,00 DM pro Heft zuzüglich
Versandkosten

Inhalt

<i>Schapper</i> Die Modernisierung des Staates als zentrale politische Aufgabe	98
<i>Sellge</i> Veränderungsprozeß in der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (VuKV) - Stand und Zielsetzungen -	102
<i>Vöhringer</i> Budgetierung und Planung des Landeshaushalt	110
<i>Schmalgemeier</i> Kostenregelung in der Diskussion	120
<i>Ziegenbein</i> Rechtliche Grundlagen für Kostenordnungen in Niedersachsen	121
<i>Schmalgemeier</i> Kostenregelungen – Ländervergleich	126
<i>Kiepke</i> Zukunft der gemeinsamen Kostenordnung	128
<i>Moos</i> Kostenregelung der Vermessungs- und Kataster- verwaltung in der Diskussion – Aus der Sicht einer Vermessungs- und Katasterbehörde –	131
<i>Kertscher/Krumbholz/Wiesner</i> Deutsche Vermessungs-Starthilfe in Kambodscha	136
Informationen aus der Verwaltung	140
Buchbesprechung	142
Anschriften der Mitarbeiter dieses Heftes	143
Redaktionsschluß	144

Die Modernisierung des Staates als zentrale politische Aufgabe^{*)}

von Henning Schapper

Anrede!

Ich begrüße Sie, die Führungskräfte der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung. Es ist mir eine besondere Freude, im Rahmen Ihrer Fortbildungsveranstaltung mit dem Thema „Aufgaben der Vermessungs- und Katasterverwaltung im Wandel“ einige grundlegende Aspekte zur Modernisierung des Staates ansprechen zu können.

Die Verwaltungsreform in Niedersachsen ist eine Erfolgsgeschichte, auch und insbesondere im bundesweiten Vergleich. In etwa 300 Projekten, von denen fast ein Drittel schon abgeschlossen sind, wurde und wird der Reformprozeß von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit großem Engagement vorangetrieben.

Welches sind nun mit Blick zurück die wichtigsten Ergebnisse, welches sind unsere Ziele für die vor uns liegende Legislaturperiode?

1 Sachstand Verwaltungsreform

Mit der Haushaltsentlastung gewinnen wir unsere Handlungsfreiheit zurück:

- Durch generelle Vorgaben noch in diesem Jahr 7 000 Stellen weniger als 1994,
- dadurch Personalkostenreduzierung 1995 - 1998 in Höhe von rd. 1,5 Mrd. DM,
- schon jetzt für die künftigen Jahre jährlich Entlastung von rd. 500 Mio. DM.

In der Organisation passen wir die Verwaltung den veränderten Erfordernissen an:

- Durch Großprojekte konkrete Voraussetzungen zum Wegfall von ca. 3 000 Stellen schon jetzt (z. B. Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung in den Ministerien, Gründung der Landesbetriebe „Informatikzentrum“ - IZN - und „Landesvermessung und Geobasisinformationen“ - LGN -, Neustrukturierung der Ortsebene der Vermessungs- und Katasterverwaltung, Auflösung der Medizinaluntersuchungsämter, Umstrukturierung der Bezüge-, Hochbau-, Sozial-, Schulaufsichts- und Forstverwaltung sowie Automation der Haushaltsbewirtschaftung).
- Mehr als 150 Behörden bereits aufgelöst oder in anderen Behörden aufgegangen.
Hieran hat die Vermessungs- und Katasterverwaltung mit ihrer Ortsebene einen erheblichen Anteil.

- Neue zukunftsfähige Einheiten gebildet, viele Behörden - z. B. die Bezirksregierung - fit gemacht.

Die Steuerung der Verwaltung wird auf neue Beine gestellt:

- Betriebswirtschaftliche Steuerungselemente bringen die Grunddaten für Kostenklarheit und ermöglichen mehr Steuerung auch in der öffentlichen Verwaltung.
Auch hier ist Ihre Verwaltung sehr weit fortgeschritten: als erste und einzige Verwaltung hat sie landesweit flächendeckend eine Kosten-/Leistungsrechnung (KOLEIKAT) eingeführt. Sie sind dabei weiter als alle anderen Verwaltungsbereiche.

Personalentwicklung macht Ernst mit Mitarbeiterorientierung:

- Modernes Personalmanagement schafft die Voraussetzungen für zeitgerechte Führung und Mitarbeiterorientierung.
- PE-Berater-Ausbildung soll notwendiges know-how in die Behörden bringen.

Verbesserung von Rahmenbedingungen und Abbau von Vorschriften erleichtern die künftige Arbeit:

- Verbesserung durch IuK-Ausweitung mit die Praxis verändernden und verschlankenden Anwendungen (Automation der Haushaltsbewirtschaftung, Personal- und Bezüge-Verwaltung in einem IuK-Verfahren, Bürger-Staat-Schnittstelle).
- Abbau von Verwaltungsvorschriften - VORIS - (Ziel 50 % Verwaltungsvorschriften weniger bis zur Mitte der Legislatur).
- Anstöße gegenüber Bund zum Abbau von hemmenden Bundesvorschriften; dabei intensive Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern, Vorbereitung von eigenen Bundesratsinitiativen.

2 Perspektive Verwaltungsreform

Regierungserklärung vom 30.03.1998:

Die Modernisierung der staatlichen Verwaltung ist weiter eines der großen Reformprogramme!

Die begonnenen Maßnahmen gehen weiter:

- Organisatorische Veränderungen werden fortgeführt z. B. in der Straßenbauverwaltung, Schulverwaltung, Sozialverwaltung.
- Auflösung der Kassen.
- Einsparung weiterer 5 000 Stellen bzw. Personalhaushaltsreduzierung um 5 %, dabei ist ein Einstellungskorridor zu gewährleisten.

Auch in dem Diskussionsvorschlag der Vermessungs- und Katasterverwaltung zur Aufgabenkritik sind Personalreduzierungen und ein Einstellungskorridor vorgesehen; darauf komme ich später noch zu sprechen.

^{*)} Überarbeitete Fassung des am 18. Juni 1998 anlässlich der NVuKV-Fortbildungsveranstaltung 3/1998 gehaltenen Vortrags des Staatssekretärs im MI Henning Schapper

- Kontinuierlicher Stellenabbau und Personalkostenreduzierung werden fortgesetzt (es wird Produktivitätsschub geben z. B. durch Technikeinsatz, Delegation von Aufgabenverantwortung).

Dazu neue Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsreform:

- Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in allen Bereichen bis 2002, mit Aufbau Personalmanagement und strategische Aufgaben- und Ressourcenplanung.
 - Wettbewerb durch Leistungs-, Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche, zwischen Behörden und nach Möglichkeit auch länderübergreifend. Durch den Ämtervergleich, aufbauend auch auf KOLEIKAT, haben Sie hier bereits wesentliche Schritte eingeleitet. Für Ihre Verwaltung besteht noch die Sondersituation, daß ein Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht nur in der Verwaltung, sondern auch mit den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren geführt werden muß.
 - Budgetierung und Leistungshaushalt sollen mehr Freiheit und Verantwortung für die Behörden und klare Aussagen des Haushaltsgesetzgebers zu seinen Erwartungen an die Verwaltung bringen. Für die Vermessungs- und Katasterverwaltung wird der Haushaltsplan 1999/2000 nach diesen Grundsätzen aufgestellt. Die Vermessungs- und Katasterverwaltung ist hier der wesentliche Pilotanwender in der niedersächsischen Landesverwaltung. Sie haben sich am gestrigen Tage bereits eingehend mit diesem Thema beschäftigt.
 - Aktives Qualitätsmanagement: Die Dienstleistung der Verwaltung wird spürbar verbessert:
 - Qualitätsmanagement mit breiterem Ansatz soll neben Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit auch die Qualität staatlicher Leistung sichern und verbessern.
 - Bürger- und Kundenorientierung sind durch gezielte Maßnahmen zu verstärken und damit die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung voranzutreiben. Der „Ruf der Verwaltung“ soll insgesamt verbessert werden.
Auch Ihre Verwaltung betreibt ein entsprechendes Vorhaben in Zusammenarbeit mit der Universität Oldenburg.
 - Gesetzesfolgenabschätzungen:
 - Beim Erlaß neuer Gesetze und der Änderung bestehender müssen wir uns klarer als bisher machen, welche finanziellen und gesellschaftlichen Folgen dies hat. Die Vorbereitungen für eine systematische Einführung sind abgeschlossen und werden jetzt erprobt. Für das Sie betreffende Fachgesetz, das Niedersächsische Gesetz über das amtliche Vermessungswesen, wird diese Gesetzesfolgenabschätzung in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei z. Z. als Pilotanwender durchgeführt.
 - Reduzierung der Verwaltungsvorschriften bis 2001 um 50 %/Geltungsdauer künftig: 6 Jahre;
- Die Rahmenbedingungen werden der inzwischen veränderten Situation angepaßt:
- Weiterentwicklung der Vereinbarung mit den Gewerkschaften.
 - Weitere 50 Mio. DM bis 2003 für die Reform vorgesehen, insbesondere für Maßnahmen der Personalentwicklung und der Fortbildung im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Steuerungselemente.

3 Aufgabenkritik am Anfang

Die Binnenmodernisierung der niedersächsischen Landesverwaltung hat schon erhebliche Erfolge gebracht, insbesondere was die Verbesserung der Effizienz, Produktivität und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung angeht. Wie dargestellt, ist dies durch die Verschlanung der Aufbauorganisation, Verbesserung der Ablauforganisation und der Handlungsformen und -instrumente gelungen und hat einen umfassenden Stellenabbau möglich gemacht. Dies alles reicht jedoch bei weitem nicht aus, den deutlich erkennbaren Handlungsbedarf zu decken.

Wir sind der Auffassung, daß sich die insgesamt notwendige Modernisierung des öffentlichen Sektors nicht auf die Binnenmodernisierung der Landesverwaltung beschränken darf, sondern auch eine Neubestimmung der staatlichen Aufgaben und damit der Schnittstelle zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Verantwortung einschließen muß. Diese Neubestimmung kann nicht allein von einer Landesregierung betrieben werden. Die Gesellschaft und alle staatlichen Ebenen sind an der Umstrukturierung zu beteiligen.

Es ist erforderlich, die Rolle des Staates und sein Verhältnis zur Gesellschaft neu zu definieren. Es geht nicht um eine starre Alternative zwischen staatlichem oder privatem Sektor, auch nicht um einen bloßen Rückzug des Staates, sondern um eine neue Verteilung der Verantwortung. Der Staat muß seine Handlungsfähigkeit behalten, gleichzeitig aber eine Aufgabenteilung erreichen. Die Modernisierung muß auf allen Ebenen unseres föderalen Systems vorangetrieben werden. Alle Ebenen müssen sich in der derzeitigen Situation von Aufgaben entlasten, damit sie sich auf strategisch bedeutsame Aufgabenbereiche konzentrieren und überhaupt erst wieder neue Aufgaben in prioritären Handlungsfeldern übernehmen können.

In diesem Modernisierungsprozeß darf es keine Tabubereiche geben. Hier werden politische Entscheidungen erforderlich, die eine breite Basis brauchen und für die auf dieser Basis um Akzeptanz geworben werden muß. Ein Weg dazu ist der Diskurs.

Ziel des geplanten Diskursprozesses soll es sein, Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger zur weiteren Modernisierung des Staates zu sammeln und zu einem gesellschaftlichen Konsens darüber zu kommen,

- welche Aufgaben der Staat künftig erfüllen soll,
- welche Aufgaben privat oder gesellschaftlich ganz oder zum Teil übernommen werden - sei es ehrenamtlich oder gegen Entgelt und
- wie demgemäß die Verwaltung sich ändern muß.

Die Regierungserklärung vom 30.03.1998 hat den Rahmen der Verwaltungsreform hin zur Staatsmodernisierung klar erweitert. Der Sparkurs ist fortzusetzen und eine Verbindung mit einer umfassenden bürgerschaftlichen Aufgabenkritik zu finden. Weiter gilt es nun, die nächsten konkreten Schritte mit den Kommunen abzustimmen.

Ich möchte hier nur einige Perspektiven für den geplanten Diskurs aufzeigen. Wichtige Eckpunkte für unsere Vorstellungen sind:

- die Einbeziehung der kommunalen Verwaltungen und ihrer Vertretungen, denn die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Bürger konkretisieren sich in seiner direkten Umgebung. Aufgabenkritik kann nicht allein auf Landesebene erfolgen.

- die Beachtung der Vorgabe der Verteilungssymmetrie aus dem Bückeburger Urteil zum kommunalen Finanzausgleich.
- die Entwicklung der Begleitstrukturen, Abstimm- und Koordinierungskreisen, die Bereitstellung professioneller Moderatoren und nicht zuletzt die Finanzierung dieser Aktivitäten.
- die Entwicklung eines Instrumentariums, um die Bürger zur aktiven Mitarbeit zu gewinnen. Ich denke da an Bürgerbefragungen, Einberufungen von Planungszellen, Erstellung von Bürgergutachten, einer Aktion „Bürger fragen Experten“ oder die Durchführung von Zukunftswerkstätten.

Ich möchte aber auch zwei Vorschläge zum praktischen Herangehen und zur Umsetzung aufzeigen:

Wie kann man in die Diskussion mit Bürgern, Betroffenen, Verbänden hineinkommen?

Wir wollen damit auf zwei Ebenen beginnen: Fachspezifische Diskurse und regionale Diskurse könnten parallel erprobt werden. Fachspezifische Diskurse in der Regie der jeweiligen Fachverwaltungen (landesweit oder in regionalen Bezügen) unter Einbeziehung der Verände und interessierter Bürger. Dazu einige Beispiele:

- Die Bezirksregierung in Braunschweig beginnt in diesem Sommer mit einem Diskurs über Kundenorientierung und Qualitätssicherung bei Genehmigungsverfahren und Überwachungsaufgaben im Verhältnis der Wirtschaft,
- im Brand- und Katastrophenschutz könnte über die Erhöhung der Attraktivität der ehrenamtlichen Tätigkeit diskutiert werden,
- im Justizbereich könnte über Anwendungsfelder der außergerichtlichen Streiterledigung und entsprechende Schlichtungsverfahren diskutiert werden,
- im Schulbereich könnte über verstärktes Bürgerengagement beispielsweise durch berufskundlichen Unterricht durch berufserfahrene Eltern, Computereinweisung und -schulung durch Väter/Mütter/ältere Schüler oder Gewalt in den Schulen diskutiert werden.

Einen fachspezifischen Diskurs aus Ihrem Geschäftsbereich möchte ich besonders hervorheben, und zwar das Diskursprojekt „Bedarf an analogen Kartenprodukten“, das in den nächsten Wochen bei den vier Bezirksregierungen sowie auch vor Ort bei den Vermessungs- und Katasterbehörden und dem Landesbetrieb LGN durchgeführt wird. Etwa 650 Nutzer, darunter alle Kommunen, sind zu dem Diskursprojekt eingeladen worden; die Nutzer sollen sich zu Ihrem unter fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten erarbeiteten Konzept der reduzierten Maßstabsreihe äußern.

Aufgaben in der Vermessungs- und Katasterverwaltung kein Fremdwort

Ihre Verwaltung ist bereits mit Kabinettsbeschluss vom 29.04.1997 aufgefordert worden, eine Aufgabenkritik vorzunehmen. Ein Diskussionsvorschlag ist in der Fachverwaltung, den Personalvertretungen und den betreffenden Verbänden diskutiert worden. Die Stellungnahmen werden z. Z. bearbeitet. Sie zeigen, daß dieses Konzept bei Ihnen weitgehend Verständnis, in weiten Teilen Akzeptanz findet. Aus meiner Sicht haben Sie diesen Auftrag des Landeskabinetts in beispielhafter Weise erledigt. Zu einzelnen Punkten möchte ich kurz Stellung nehmen:

- a) **Standardabsenkung**
Bei allen Aufgaben sollen Standards abgesenkt werden. Rückführung des Staates auf unbedingt Notwendiges. Ich habe den Eindruck, daß Sie sehr weitgehende Vorschläge gemacht haben, die bis an die Schmerzgrenze ihres beruflichen Selbstverständnisses gehen. In der heutigen Situation des Landes ist dies aber ein zwingend notwendiger Ansatz.
- b) **Personaleinsparungen**
Das Konzept sieht als Folge der Aufgabenreduzierung und der Veränderung der Aufgabenerledigung umfangreiche Personaleinsparungen vor. Mir ist klar, daß dies keine Begeisterung bei Ihnen hervorruft, aber dies ist eine notwendige Maßnahme; ich habe auf die finanziellen Rahmenbedingungen des Landes bereits hingewiesen.
- c) **Einstellungskorridor**
Ich werde mich dafür stark machen, daß für die Vermessungs- und Katasterverwaltung ab 1999 ein Einstellungskorridor möglich wird, wie in dem Diskussionsvorschlag vorgesehen. Ich halte ihn im übrigen für die Funktionsfähigkeit einer leistungsfähigen Verwaltung auch für unbedingt erforderlich.
- d) **Wettbewerb/Aufgabenverlagerung**
Die Vermessungs- und Katasterverwaltung führt Liegenschaftsvermessungen nach diesem Konzept weiterhin im Wettbewerb mit Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren aus. Die künftigen Marktanteile ergeben sich aus dem Wettbewerb, hierfür dürfen keine Wettbewerbsverzerrungen bestehen. Dieser Ansatz ist sicher nicht unumstritten, aber eine Aufgabenverlagerung würde den Zuschußbedarf erhöhen. Der Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure sieht das in seiner Stellungnahme zu dem Konzept anders. Aber wird werden diesen Weg wegen der Haushaltssituation fortsetzen.
Das Innenministerium hat mit dem Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure bereits einen Termin vereinbart, um diesen Ansatz des Konzeptes noch einmal darzustellen und zu erläutern.
- e) **Bürgerfreundlichkeit**
Bei all unserem Handeln haben die Bürgerinnen und Bürger mit ihren Interessen und Wünschen im Vordergrund zu stehen. Hier sehe ich in Ihrem Konzept positive Handlungsansätze. Auch der Ansatz, die Kosten für die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren, ist der politisch notwendige Weg.

Ihre Handlungsweise hat mir gezeigt, daß es in der Verwaltung möglich ist, ein konstruktives Zielkonzept unter Beachtung der Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform zu erarbeiten. Sie haben alle Aufgaben auf den Prüfstand gestellt und kritisch hinterfragt. Für mich ist dies ein beispielhafter Ansatz und ein beispielhaftes Vorgehen. Die Vermessungs- und Katasterverwaltung ist damit „Vorreiter“ in der Verwaltungsreform. Wir werden diese Aufgabenkritik auf viele andere Verwaltungen ausdehnen müssen. Hier werden zur Zeit in einer Arbeitsgruppe von Abteilungsleitern des MF, MI und StK die entsprechenden Vorschläge erarbeitet. Ihre Arbeit ist aus meiner Sicht beispielhaft.

4 Veränderungen im Personalrecht

Rückblick und Ausblick über wichtige Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Personalrechts

4.1 Versorgungsreformgesetz

Die wichtigsten Neuerungen des am 08. Mai 1998 verabschiedeten Gesetzes:

- Aufbau eines Versorgungsfonds.
- Neuordnung und Straffung des Zulagenwesens unter weitgehendem Wegfall der Ruhegehaltfähigkeit, z. B. bei der Polizeizulage, Wegfall der Zulage für den technischen Dienst und für Programmierer.
- Verlängerung der Wartezeit bei Versorgung aus einem Beförderungsamts auf drei Jahre.
- Verschärfung der Hinzuverdienstregelungen.
- Einführung einer Teildienstfähigkeit.
- Absenkung der Anwärterbezüge.
- Abschlüsse bei Inanspruchnahme der besonderen Antragsaltersgrenze für Schwerbehinderte und bei Dienstunfähigkeit.

4.2 Vorruhestand und Altersteilzeit

Die Bundesregierung hat am 22.04.1998 den Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 1998 (BBVAnpG 98) beschlossen, mit dem die für den Tarifbereich vereinbarte Altersteilzeitregelung auch für die Bundesbeamten übernommen werden soll.

Ab Vollendung des 55. Lebensjahres kann danach Teilzeitbeschäftigung mit halber Arbeitszeit bewilligt werden. Ausgeschlossen sind Beamte, die in den letzten fünf Jahren vor Beginn der Teilzeitbeschäftigung nicht mindestens drei Jahre vollzeitbeschäftigt waren. Ab Vollendung des 60. Lebensjahres besteht ein Anspruch auf Altersteilzeit, soweit dringende dienstliche Belange nicht entgegenstehen.

Während der Altersteilzeitbeschäftigung soll ein steuerfreier Zuschlag zur Besoldung gewährt werden, wobei insgesamt 83 % der bei Vollzeitbeschäftigung zustehenden Nettobezüge nicht überschritten werden dürfen. Die Einzelheiten müssen in einer Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesamtes geregelt werden. Versorgungsrechtlich sollen Zeiten einer Altersteilzeitbeschäftigung nicht nur zu 50 %, sondern zu 90 % als Ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden. Die Ausgestaltung im einzelnen steht noch nicht fest.

4.3 Beamtenrecht (NBG)

Schwerpunkte der beamtenrechtlichen Gesetzgebung in der vergangenen Legislaturperiode waren insbesondere die Einführung der Regelung über ein Freijahr für Beamtinnen und Beamte, die Umsetzung des Dienstrechtsreformgesetzes des Bundes mit der Anpassung der niedersächsischen Regelung über die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit an neue rahmenrechtliche Vorgaben sowie vor allem die Ausweitung der Bestimmungen über die Teilzeitbeschäftigung (voraussetzungslose Antragsteilzeit) und die Einführung einer (antragslosen) Einstellungsteilzeit.

In dieser Legislaturperiode wird die Neufassung des Niedersächsischen Beamtengesetzes im Vordergrund stehen, die wegen mehrerer eilbedürftiger „kleiner Änderungs-novellen“ mehrfach verschoben wurde.

4.4 Leistungsgerechte Besoldung

Mit dem Dienstrechtsreformgesetz sind neue Möglichkeiten zur leistungsgerechteren Gestaltung und Besoldung eingeführt worden. Davon sollen zunächst nur Leistungsprämien und -zulagen durch Verordnung in Niedersachsen eingeführt werden. Der Erlaß einer Leistungsstufenverordnung ist zurückgestellt worden.

4.5 Laufbahnrecht

Ziel eines Laufbahnrechts ist es, die laufbahnrechtlichen Vorschriften zu vereinfachen und dabei Laufbahnen für eine breitere Verwendungsmöglichkeit der Beamtinnen und Beamten durchlässiger zu gestalten. Ferner soll die Zahl der Laufbahnen verringert werden. Für einen Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahngruppe sollen grundlegend neue Regelungen getroffen werden.

4.6 Arbeitszeit

- a) *Änderung der Nds. ArbZVO für den allgemeinen Beamtenbereich.* Durch die Einführung von freiwilligen und verpflichtenden Arbeitszeitkonten gem. § 80 Abs. 5 und 6 NBG ist die Anpassung der Nds. ArbZVO vom 06.12.1996 erforderlich geworden.
- b) *Fortschreibung der Vereinbarung über die gleitende Arbeitszeit in der niedersächsischen Landesverwaltung vom 09.12.1996.* Unter Einbeziehung der noch zu erstellenden Erfahrungsberichte derjenigen Dienststellen, die gem. Nr. 18 der Gleitzeitvereinbarung (Experimentierklausel) andere als nach dieser Vereinbarung vorgesehene oder zugelassene Arbeitszeitregelungen erproben, sollen mit den Gewerkschaften Verhandlungen darüber aufgenommen werden, ob das Ergebnis der Ausnahmeregelung in die Rahmenvereinbarung übernommen werden sollte. Zielsetzung hierbei ist die weitere Flexibilisierung der Arbeitszeit.

5 Zusammenfassung

Ich habe Ihnen die Perspektiven der Verwaltungsreform aufgezeigt. Verwaltungsreform bleibt ein zentrales politische Thema der neuen Legislaturperiode. Bei der Umsetzung habe ich an mehreren Stellen immer wieder Hinweise darauf geben können, welchen Stand hier die Vermessungs- und Katasterverwaltung erreicht hat. Mehrmals konnte ich auf Bereiche hinweisen, für die Pilotierungen für die gesamte Landesverwaltung in Ihrer Verwaltung durchgeführt werden.

Sie sind eine Verwaltung, die die Zielsetzungen der Verwaltungsreform offensiv aufgegriffen hat und beispielhaft umsetzt. Sie zeigen die Machbarkeit und Durchsetzung dieser zunächst theoretischen Ziele und geben uns für die Verwaltungsreform Verantwortlichen den Mut, dieses auch in Verwaltungsbereichen, die bisher zögerlich sind, anzugehen und durchzusetzen. Aus diesem Grunde möchte ich mich bei Ihnen, die diese Umsetzung der Reformziele konstruktiv durchführen, recht herzlich bedanken.

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung ist aus meiner Sicht auf einem guten Weg.

Veränderungsprozeß in der niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung (VuKV) - Stand und Zielsetzungen -^{*)}

Von Hartmut Sellge

1 Verwaltungsreform als landespolitischer Schwerpunkt

2 Die niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung - Stand 1998

2.1 Organisation der VuKV

2.2 Leistungen der VuKV

2.3 Personelle Situation

2.4 Haushaltssituation

3 Neue Unternehmenskultur

3.1 Leistungsorientierte Unternehmenskultur

3.2 Neues Steuerungsmodell

3.3 Probleme der Umsetzung

4 Veränderungsprozeß in der VuKV

4.1 Politische Ebene

4.2 Steuerungsebene

4.3 Vollzugsebene

5 Zusammenfassung

1 Verwaltungsreform als landespolitischer Schwerpunkt

Zentrales Thema in der Verwaltung - nicht nur in Niedersachsen, sondern bundesweit - ist seit einigen Jahren die Verwaltungsreform. Die niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung (VuKV) hat in den vergangenen Jahren vielfach theoretische Ansätze aufgegriffen und pilothaft für die niedersächsische Landesverwaltung in die Praxis umgesetzt.

Die Verwaltungsreform bleibt auch für die jetzt angelaufene Legislaturperiode ein landespolitischer Schwerpunkt. In der Regierungserklärung vom 30. März 1998 hat die neue Landesregierung eine positive Bilanz der bisherigen Fortschritte der Verwaltungsreform gezogen und sich bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bedankt, die „den Weg der Verwaltungsreform nicht nur mitgegangen sind, sondern ihn in vielen Bereichen aktiv und kreativ gestaltet haben!“.

Die bisherige Linie soll in dieser Legislaturperiode weitergeführt werden. Die Regierungserklärung umreißt, was man in Niedersachsen unter Staatsmodernisierung versteht:

Auf der einen Seite steht dabei die Binnenmodernisierung, eine nachhaltige und umfassende Reorganisation von Strukturen und Abläufen mit dem Ziel eines modernen Dienstleisters Landesverwaltung. Hier sind die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente, die strategische Planung von Aufgaben und Ressourcen sowie der Aufbau eines zielorientierten Personalmanagements als zentrale Reformziele genannt. Auf der anderen Seite kommt als gleichwertiger Auftrag eine neue Bewertung der Rolle des Staates und seiner Aufgaben hinzu, die er in Zukunft weiterhin zu erfüllen hat. Die Regierungserklärung erteilt dabei dem Prinzip des sogenannten „Schlanken Staates“ eine Absage und fordert stattdessen den aktivierenden Staat, der in engem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu einer bürgernahen Aufgabenkritik führt.

In diesem Rahmen werden wir uns in der VuKV in den nächsten vier Jahren bewegen. In dem folgenden Beitrag stelle ich zunächst die Maßnahmen der letzten Jahre und den dadurch erreichten Stand in der VuKV dar. Anschließend diskutiere ich einige Ansätze der angestrebten „neuen Unternehmenskultur“, die aus meiner Sicht besonders bedeutsam sind. In einem dritten Abschnitt ordne ich die angelaufenen und geplanten Maßnahmen der VuKV in den großen Rahmen der Verwaltungsreform ein und erläutere den heutigen Stand und die Zielsetzungen des Veränderungsprozesses für die nächste Zukunft.

2 Die niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung – Stand 1998

Wenn man sich in einem Veränderungsprozeß befindet, ist es wichtig, ab und zu eine Bestandsaufnahme als Basis für die weitere Entwicklung durchzuführen. Wie sieht nun unsere VuKV im Jahre 1998 nach vier Jahren Verwaltungsreform aus. Dabei betrachte ich die Organisation der Verwaltung, die erbrachten Leistungen sowie die personelle und haushaltsmäßige Situation.

2.1 Organisation der VuKV

Die Organisation der VuKV hat sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Zum 01.01.1996 erfolgte eine Neuorganisation der Ortsebene durch die Bildung von 24 Vermessungs- und Katasterbehörden. Die Neuorganisation hat ursprünglich sehr viel Unruhe hervorgerufen; sie wird heute zunehmend akzeptiert. Man kann inzwischen feststellen, daß mit der Schaffung größerer und schlagkräf-

^{*)} Überarbeitete Fassung des am 18. Juni 1998 anlässlich der NVuKV-Fortbildungsveranstaltung 3/1998 gehaltenen Vortrags

tigerer Organisationseinheiten diese Neuorganisation eine wesentliche Voraussetzung für die weiteren Reformmaßnahmen ist. Zum 01.04.1997 wurde der Landesbetrieb „Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN)“ für die Aufgaben der Landesvermessung gegründet. Diese grundlegende strukturelle Änderung erfordert eine vollständige Neuorientierung für diesen Bereich; der Landesbetrieb befindet sich mitten in diesem Umstrukturierungsprozeß und ist auf einem guten Weg.

In beiden Fällen ist diese Änderung der äußeren Organisation mit einer Veränderung der inneren Organisation verbunden. Die Hierarchien wurden weitgehend abgeflacht. Dabei ist hervorzuheben, daß für die Behörden der Ortsebene eine feste Organisation nicht vorgegeben ist; es besteht Organisationsfreiheit für diese Behörden im Rahmen festgelegter Grundsätze. Der Landesbetrieb LGN hat vollständige Organisationsfreiheit.

2.2 Leistungen der VuKV

Zum 01.01.1997 ist flächendeckend die Kosten-Leistungsrechnung in der VuKV (KOLEIKAT) eingeführt worden. Sie ermöglicht erstmals detaillierte und umfassende Angaben über die Leistungen der Verwaltung. Gegenüber früheren statistischen Erhebungen sind dies nicht nur die Leistungsmengen, sondern auch Angaben zu den Kosten und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. In der Kosten- und Leistungsrechnung werden die Leistungen der Behörden der Ortsebene in 45 Leistungsarten (= Produkte) erfaßt. Für einige Auswertungen werden sie zu 11 bzw. 5 Produktgruppen zusammengefaßt.

Im Jahre 1997 haben die Behörden der Ortsebene für ausgewählte Produkte folgende Leistungsmengen erbracht:

Zerlegungen, Grenzfeststellungen, Sonderungen

- Ausführung usw.
12 118 Anträge mit 87 422 Grenzpunkten
- Übernahme
23 634 Anträge mit 231 607 Grenzpunkten

bandförmige Vermessungen

- Ausführung usw. 267 km
- Übernahme 516 km

Gebäudevermessungen

- Ausführung usw.
48 232 Anträge mit 57 179 Gebäuden
- Übernahme
73 278 Anträge mit 88 842 Gebäuden

Vermessungsunterlagen

144 365 Anträge

AP-Netz

17 430 Punkte

ALK-Digitalisierung

13,3 Mio. Linien

Kaufpreissammlung

119 622 Kaufverträge

Gutachten

4 003 Gutachten

Auszüge aus dem Liegenschaftskataster

115 642 Auszüge

Lagepläne

40 203 Anträge

Dabei weisen die Ergebnisse der einzelnen Behörden große Schwankungen auf. Im folgenden sind für einige ausgewählte Produkte der Landesdurchschnitt und die Schwankungsbreite der Behörden hinsichtlich des Zeitaufwandes der erbrachten Leistungen zusammengestellt:

Ausführung Zerlegungen, . . .

- Grenzpunkt
Ø 4,4 Std. 3,1 Std. bis 7,2 Std.
- Antrag
Ø 37,1 Std. 30,1 Std. bis 57,9 Std.

Ausführung Gebäudevermessungen

Gebäude
Ø 6,6 Std. 5,1 Std. bis 9,5 Std.

Unterlagen Zerlegungen, . . .

Antrag
Ø 3,3 Std. 1,8 Std. bis 6,2 Std.

Übernahme Zerlegungen, . . .

- Grenzpunkt
Ø 1,0 Std. 0,7 Std. bis 1,6 Std.
- Antrag
Ø 9,9 Std. 7,2 Std. bis 12,9 Std.

Kaufpreissammlung

- Vertrag, bebaut
Ø 1,5 Std. 0,8 Std. bis 3,2 Std.
- Vertrag, unbebaut
Ø 0,8 Std. 0,6 Std. bis 1,2 Std.

Gutachten

- Gutachten, bebaut
Ø 34,5 Std. 19,6 Std. bis 69,2 Std.
- Gutachten, unbebaut
Ø 12,1 Std. 4,7 Std. bis 23,9 Std.

Lagepläne

Antrag
Ø 3,0 Std. 1,3 Std. bis 6,6 Std.

Diese Schwankungsbreiten können durch unterschiedliche Ursachen hervorgerufen werden: Antragsstruktur, Unterlagenzustand, Arbeitsverfahren, Arbeitsorganisation, Qualitätsstandard Dieser Ämtervergleich bietet umfangreiche Ansätze für Maßnahmen zur wirtschaftlicheren Gestaltung der Aufgabenerledigung.

Die Produktgruppen hatten dabei folgende prozentuale Anteile an der Arbeitsleistung:

Liegenschaftskataster	63,9 %
• Anfertigung von Vermessungsunterlagen	5,1 %
• Ausführung und Auswertung von Liegenschaftsvermessungen	19,2 %
• Übernahme	11,2 %

• Nutzungen, öffentlich-rechtliche Festlegungen, Übereinstimmung mit anderen Nachweisen	4,0 %
• Benutzung des Liegenschaftskatasters	8,1 %
Bodenordnung	1,9 %
Wertermittlung	8,5 %
• Kaufpreissammlung und Markttransparenz	4,4 %
• Gutachten und Auskünfte	4,1 %
Landesvermessung	6,7 %
Intendantur	19,0 %

Von ganz entscheidender Bedeutung für die wirtschaftliche Betrachtungsweise ist die Erlöswirtschaftlichkeit der Marktleistungen; sie entscheidet darüber, ob eine Leistung kostendeckend erbracht wird. Im folgenden ist die Erlöswirtschaftlichkeit ausgewählter Marktleistungen zusammengestellt:

Marktleistungen insgesamt	1,04
Ausführung Liegenschaftsvermessungen	1,08
Ausführung Gebäudevermessungen	1,08
Unterlagen Liegenschaftsvermessungen	0,72
Unterlagen Gebäudevermessungen	1,48
Übernahme Liegenschaftsvermessungen	1,01
Gutachten bebaut	0,72
Gutachten unbebaut	0,59

Die Erlöswirtschaftlichkeit der Marktleistungen insgesamt von 1,04 bedeutet, daß die kostendeckende Erledigung in der Summe dieser Arbeiten durch die Verwaltung erreicht wird. Allerdings weisen die einzelnen Leistungsarten landesweit sowie die Ergebnisse der einzelnen Behörden große Unterschiede auf, die detailliert betrachtet werden müssen.

Diese Ergebnisse aus dem ersten Erhebungsjahr von KOLEIKAT weisen sicherlich noch Ungenauigkeiten auf. Sie geben jedoch ein umfassendes Bild über die Leistungen unserer Verwaltung.

2.3 Personelle Situation

Betrachtet man die Stellenentwicklung in den letzten 20 Jahren

1975:	3 640 Stellen
1980:	3 540 Stellen
1985:	3 340 Stellen
1990:	3 180 Stellen
1995:	3 140 Stellen
1998:	3 020 Stellen,

so ergibt sich ein Stellenabbau von über 500 Mitarbeitern. In den letzten Jahren mußten jeweils 2 % Personalkürzungen erbracht werden, so daß kaum Neueinstellungen vorgenommen werden konnten. Durch die Sonderurlaubsregelung für die 58er und den damit verbundenen Wegfall der Stellen werden in den nächsten Jahren nur wenige altersbedingte Abgänge eintreten.

Diese personelle Entwicklung hat dazu geführt, daß die Personalkosten trotz prozentualer Lohnsteigerungen erstmals 1997 nicht mehr angestiegen sind, sondern geringfügig unter den Personalkosten von 1996 liegen.

2.4 Haushaltssituation

Die Maßnahmen der letzten Jahre zur Entlastung des Landeshaushalts haben gegriffen. Im folgenden sind die Ausgaben und der Zuschußbedarf der VuKV in den letzten 20 Jahren zusammengestellt:

	Ausgaben	Zuschuß
1975	135 Mio DM	90 Mio. DM
1980	170 Mio DM	97 Mio. DM
1985	200 Mio DM	122 Mio. DM
1990	214 Mio DM	145 Mio. DM
1995	266 Mio DM	138 Mio. DM
1998	283 Mio DM	140 Mio. DM

Die Ausgaben steigen kontinuierlich; wesentlich ist jedoch der Zuschußbedarf der VuKV. Gegenüber 1990 ist der Zuschußbedarf absolut geringfügig reduziert worden.

Die Ausgaben sind im wesentlichen Personalkosten; berechnet man also den Zuschußbedarf über den Index der Bruttoverdienste der Mitarbeiter mit dem Bezugsjahr 1985 um, so ergibt sich von 1970 bis 1990 eine sehr gute Anpassung an den tatsächlichen Zuschuß. Im Jahr 1995 wären jedoch 175 Mio. DM statt der tatsächlichen 138 Mio. DM und im Jahr 1998 184 Mio. DM statt der tatsächlichen 140 Mio. DM als Zuschuß zu erwarten gewesen. Die Maßnahmen der letzten Jahre haben also zu einer Entlastung des Landeshaushalts von 37 Mio. DM (1995 gegenüber 1990) bzw. von 44 Mio. DM (1998 gegenüber 1990) geführt.

Damit hat die VuKV einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung des Landes geleistet.

3 Neue Unternehmenskultur

Die aufgeführten Leistungen der VuKV sind in Zeiten einer Verwaltungsreform erbracht worden, die gekennzeichnet wird durch den Stern „Steuerungsinstrumente Niedersachsen SIN“ mit seinen verschiedenen Bausteinen (Abb. 1).

Der wesentliche Gedanke dabei ist aus meiner Sicht der Ansatz, die in der Wirtschaft erfolgreichen Organisations- und Führungselemente auch in der Verwaltung einzusetzen. Damit möchte man eine neue Unternehmensstruktur für die Verwaltung erreichen: eine leistungsorientierte Unternehmenskultur.

3.1 Leistungsorientierte Unternehmenskultur

Der Vorstandsvorsitzende der Bertelsmann AG stellt in einem Beitrag zu diesem Thema heraus, daß der Wettbewerb Voraussetzung für wirtschaftliche Effizienz und ökonomische Prosperität ist. Neben diesen Wettbewerbsgedanken muß eine leistungsfördernde Arbeitsatmosphäre treten. Kernelemente einer solchen leistungsmotivierenden Arbeitsatmosphäre sind im wesentlichen

- persönlicher Freiraum zur Gestaltung
- Mitarbeiter, die die Ziele der Organisation verstehen und sich mit ihnen identifizieren

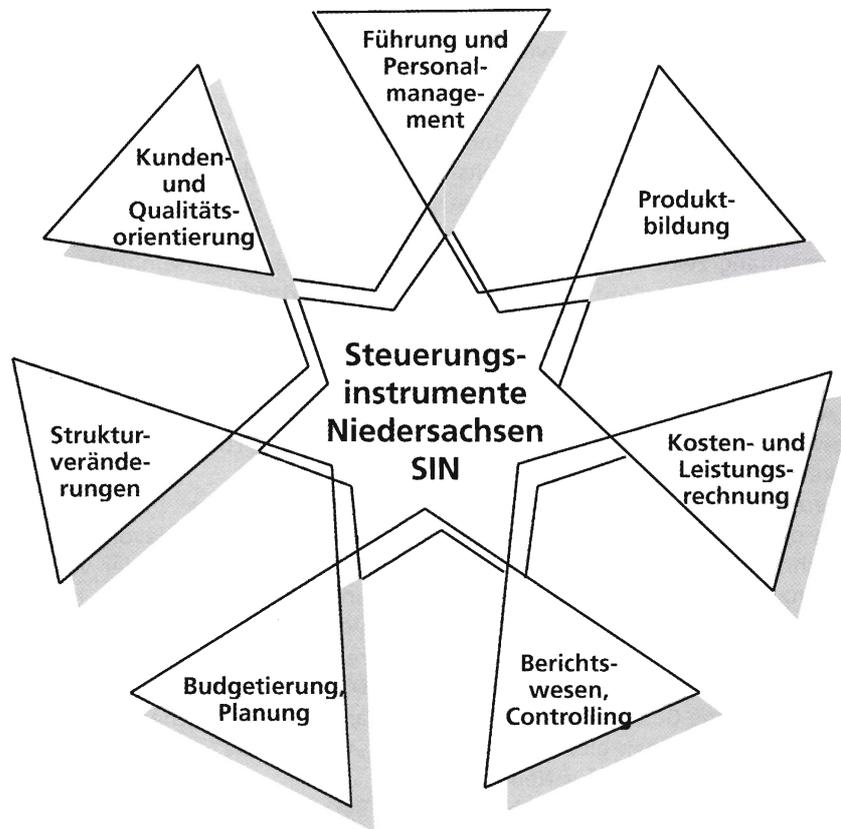


Abb. 1: Stern „Steuerungsinstrumente Niedersachsen SIN“ (SIN-Stern)

- sinnvolle Arbeitsabläufe
 - gerechte Behandlung der Mitarbeiter.
- Daraus ergibt sich als Konsequenz, daß die Mitarbeitermotivation und -identifikation die wesentlichen Erfolgsfaktoren für ein Unternehmen sind.

Nach Untersuchungen bestimmen fünf Kernthemen die Motivation bzw. die Güte einer Unternehmenskultur

- kulturtragende Persönlichkeit
- Vorhandensein von Partizipationskonzepten
- Kongruenz zwischen persönlichen Zielen und Zielen des Unternehmens
- Wohldurchdachte Organisation und im Notfall Mechanismen für Konfliktbewältigung
- Offenheit und Transparenz in allen Arbeits-, Führungs- und Beteiligungskonzepten.

Das Dezentralisationsverständnis und das partnerschaftliche Führen sind in solch einer Unternehmenskultur der Ursprung des Erfolges.

Die Bedingungen in der öffentlichen Verwaltung sind komplizierter und schwieriger als in der freien Wirtschaft (vielfältige Aufgaben, gesetzmäßiges Handeln, öffentliches Personal- und Besoldungsrecht, ...). Gleichwohl ist der Aufbau moderner Führungs- und Leistungsstrukturen in der Verwaltung nach allgemeiner Überzeugung der richtige Weg, um den Reformstau aufzulösen. So wird an vielen Stellen - wie in der Landesverwaltung Niedersachsen - die Einführung des neuen Steuerungsmodells in die Verwaltung betrieben.

3.2 Neues Steuerungsmodell

Das Neue Steuerungsmodell läßt sich kurz wie folgt beschreiben:

Verwaltungs-Steuerungssystem mit einer dezentralen Ressourcenverantwortung und Outputorientierung im Rahmen eines sogenannten Kontraktmanagements und überlagert von einem Controllingssystem. Ziel ist eine Motivationssteigerung auf operativer Ebene durch Zielvorgabe der Politik und Durchführungskompetenz in den Basiseinheiten auf der Grundlage von Verträgen über Leistungen/Produkte und den dazu erforderlichen Inputgrößen wie Personal-, Sachmittel, sonstige Ausstattungen. Mit einem festgelegten Budget erbringt die jeweilige Behörde eine gewünschte Leistung und entscheidet selbständig über die Ausführung und die einzusetzenden Ressourcen.

Die Handlungsfelder dieses neuen Steuerungsmodells sind im Stern „Steuerungsinstrumente Niedersachsen“ dargestellt. In der Verwaltungsreform spielten zunächst die Handlungsfelder eine Rolle, die zu kurzfristigen Haushaltsentlastungen führten. Inzwischen ist erkannt worden, daß den Handlungsfeldern Kunden- und Qualitätsorientierung sowie Führung und Personalmanagement ein größeres Gewicht gegeben werden muß.

Von größter Bedeutung für die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells ist aus meiner Sicht - insbesondere nach den Ausführungen zu einer leistungsorientierten Unternehmenskultur - die konsequente Umsetzung des Dezentralisationsgedankens, der zu einem persönlichen Freiraum zur Gestaltung der Arbeit für jede Mitarbeiterin und für jeden Mitarbeiter führen muß. Nur durch diesen Schritt erreichen wir die notwendige Mitarbeitermotivation und -identifikation. Betrachtet man die aktuelle Reformdebatte nach einem Workshop des Instituts für Verwaltungs-

wissenschaften (ifV) aus der Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, so sind fünf Faktoren besonders hervorzuheben:

- Die Beschäftigten haben aufgrund des allgemeinen Wertewandels veränderte Erwartungen an ihren Arbeitsplatz: Selbstverwirklichung und Eigenverantwortung gewinnen an Bedeutung.
- Es besteht ein Zusammenhang zwischen kundenorientiertem Handeln und dem entsprechenden Entscheidungsspielraum des Mitarbeiters. Rückversicherung, Mitzeichnung und nachträgliche Kontrolle stehen der Bürgerfreundlichkeit entgegen.
- Die Integration von Aufgaben und Verantwortung verspricht Effizienzgewinne, zum einen, weil die Entscheidungswege kürzer werden, zum anderen, weil die Verantwortungsbereitschaft des Einzelnen wächst.
- Durch die Beteiligung der Betroffenen an der Einführung neuer Arbeitstechniken (IuK-Technik) wird eine allgemeine Akzeptanz erreicht. Durch diese Partizipationskultur werden Investitionsruinen vermieden.
- Die Umsetzung von Reformkonzepten in der Geschichte von Verwaltungsreformen ist eine Geschichte des Scheiterns. Quer durch alle Hierarchieebenen gibt es keineswegs nur Engagement und Begeisterung für Neuerungen, sondern oft Ängste und Blockaden. In zunehmendem Maße verbreitet sich die Erkenntnis, daß sich die Ziele einer Reform nur durch aktives Engagement und eigenverantwortliches Agieren der Beschäftigten konkret für ihre Verwaltung formulieren und schließlich verwirklichen lassen. Partizipation wird damit zu einem Instrument, die Lücke zwischen Konzept und Umsetzung in der Verwaltungsreform zu überbrücken.

Damit wird deutlich, daß Dezentralisation und Partizipation der eigentliche Kern der Verwaltungsreform sind. Nur auf dieser Basis sind die Handlungsfelder des SIN-Sterns erfolgreich zu bearbeiten.

3.3 Probleme der Umsetzung

In der Dokumentation eines Workshops „Das Neue Steuerungsmodell“, des Instituts für Verwaltungswissenschaften (ifV) werden die praktischen Umsetzungsschwierigkeiten von Partizipation ausführlich dargestellt. Eine offene Diskussion über diese Probleme ist erforderlich, um selbst ein tragfähiges Partizipationskonzept zu entwickeln. Insbesondere werden folgende Problembereiche gesehen:

- Führung als Engpaß
Partizipation ist nicht eine Entlastung für Führungskräfte, sondern eine Herausforderung. Beklagt werden ein immer noch weithin vorherrschender autoritärer Führungsstil, mangelnde Delegationsfähigkeit, „Führungsangst“ und mangelnde Kommunikationsfähigkeit. Fortbildungen für Führungskräfte sind eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von Partizipationsprojekten.
- Widerspruch zur Verwaltungskultur
Die deutsche Verwaltungskultur ist eine Regelungskultur. Dies schränkt nicht nur die Handlungsspielräume ein, es vermindert auch die Bereitschaft, vorhandene Hand-

lungsspielräume auszuschöpfen. Erforderlich ist eine Veränderung der Verwaltungskultur.

- Dezentralisierung
Mit der Dezentralisierung wird in aller Regel die Rolle der Behörden oder der Dezernate gestärkt. Die Konsequenz ist eine Stärkung der entsprechenden Positionen. In vielen Fällen ändert sich jedoch das Verhältnis der einzelnen Arbeitseinheiten und ihrer vorgesetzten Stellen und die Arbeitsgestaltung innerhalb der einzelnen Arbeitseinheiten nicht. Der partizipationsorientierten Gestaltung der Arbeitsplätze verbunden mit dem Ziel einer erweiterten Autonomie muß mehr Beachtung zukommen. Die Dezentralisierung muß den einzelnen Beschäftigten erreichen.
- Übernahme der Verantwortung durch Beschäftigte
Es ist keinesfalls davon auszugehen, daß Mitarbeiter, denen man jahre- oder vielleicht jahrzehntelang Verantwortung abgewöhnt hat, selbst in der Lage sind, Verantwortung zu übernehmen. Die grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für die Mehrheit der Mitarbeiter ist gegeben. Es kommt darauf an, diese Bereitschaft zu fördern und den Mitarbeitern „freie Räume“ zu schaffen.
- Bereitschaft zur Beteiligung am Umbau
Bei vielen Beschäftigten besteht - oft auch aus Erfahrungen heraus - die Einschätzung, daß man doch nichts ändern könne. In der Regel bildet die Korrekturbeteiligung an der Neuorganisation des eigenen Arbeitsplatzes die Grundlage für Beteiligungsmotivation und Kompetenzerwerb. Die Partizipation an Planungsprozessen und strategischen Entscheidungen will gelernt sein. Die Beteiligungsmotivation wird sich dann erhöhen, wenn der Umsetzungserfolg für die Beschäftigten spürbar ist.

Bei einem Partizipationskonzept muß außerdem berücksichtigt werden, daß die Vorgabe von landesweiten Zielen keine Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Behörde, sondern eine Infrastrukturmaßnahme des Landes aus übergeordneten Gesichtspunkten ist. Ebenso werden landesweite Rahmenkonzepte für technische Ausstattung und technische Verfahren für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung und einen einheitlichen Qualitätsstandard im Lande weiterhin erforderlich sein. Hier gilt es, sich auf die unbedingt notwendigen Regelungen zu beschränken.

4 Veränderungsprozeß in der VuKV

Der Veränderungsprozeß in unserer Verwaltung vollzieht sich in drei Ebenen: der politischen Ebene, der Steuerungsebene und der Vollzugsebene. Dabei liegt der Schwerpunkt zur Zeit bei der politischen Ebene und der Steuerungsebene.

4.1 Politische Ebene

Der Veränderungsprozeß allgemein in der Landesverwaltung dokumentiert sich in der zitierten Regierungserklärung vom 30. März 1998; sie ist politische Vorgabe und setzt den

Rahmen für die in der VuKV durchzuführenden Reformmaßnahmen.

Der fachliche Veränderungsprozeß in der VuKV dokumentiert sich in dem in Bearbeitung befindlichen Entwurf des „Niedersächsischen Gesetzes über das amtliche Vermessungswesen (NVerMG)“. Es erfolgen zur Zeit noch Abstimmungen mit den kommunalen Spitzenverbänden. Wir hoffen, im Herbst des Jahres das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten und erwarten als Datum des Inkrafttretens den 01.01.2000. Die Zielsetzungen des Entwurfs sind in der Begründung des Gesetzentwurfs wie folgt erläutert:

Die Neufassung des Gesetzes soll für die sich entwickelnde Informationsgesellschaft allgemein eine effektive Nutzung der fachlich geführten Daten zum Grund und Boden bewirken; das gilt vor allem für Entscheidungsträger in Rechtspflege, Verwaltung, Wirtschaft und Umwelt. Der Entwurf enthält deshalb fachliche Neuorientierungen, Maßnahmen für effizientes Verwaltungshandeln und zu Rechtsvereinbarungen.

Wesentliche Ziele sind es,

- den erforderlichen „Kernbestand“ notwendiger Angaben zum Grund und Boden durch eine Stelle zuverlässig und aktuell bereitzustellen (**Bündelung**),
- den Zugriff auf die Angaben des amtlichen Vermessungswesens zu liberalisieren und gleichzeitig den Schutz berechtigter Interessen Betroffener hinsichtlich der Eigentumsangaben spezialgesetzlich abzusichern (**Öffentlichkeit**),
- das Monopol der Vermessungs- und Katasterverwaltung für die Bereitstellung der Angaben aufzuheben und kommunalen Körperschaften und Beliehenen die Mitwirkung an dieser Aufgabe zu ermöglichen (**Bürgernähe**),

- für raumbezogene Informationssysteme ein einheitliches, verbindliches Bezugssystem anzubieten, so daß unterschiedliche Fachinformationen schnell und wirtschaftlich integriert werden können (**Georeferenz**),
- öffentlich-rechtliche Beschränkungen und Belastungen am Grund und Boden nachrichtlich zentral für den Rechtsverkehr vorzuhalten (**Transparenz**),
- Verwaltungsverfahren, insbesondere für die Grenzfeststellung und Abmarkung, zu vereinfachen und die Bürgerinnen und Bürger situations- und zweckbezogen in das Verwaltungshandeln zu integrieren (**Deregulierung**),
- die Kosten für die kommunalen Körperschaften und Wasser- und Bodenverbände mit den geänderten technischen und organisatorischen Entwicklungen zu harmonisieren (**Kostenregelung**).

Für neue Gesetzesvorhaben ist künftig die Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschrieben. Das NVerMG ist ausgewählt worden, dieses Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung pilothaft zu erproben. Diese Gesetzesfolgenabschätzung umfaßt eine Analyse der Wirksamkeit und der Kostenfolgen der gesetzlichen Regelungen und soll auch ernsthafte Alternativen in ihren Auswirkungen betrachten. Sie bietet gleichzeitig eine Grundlage für eine spätere Erfolgskontrolle.

4.2 Steuerungsebene

Die Steuerungsebene des Veränderungsprozesses im Rahmen der Verwaltungsreform spiegelt sich im SIN-Stern wider. Dieser Stern ist zunächst nur ein theoretisches



Abb. 2: Projekt der VuKV in den Handlungsfeldern des SIN-Sterns

Handlungsmodell. Es muß in einer Fachverwaltung durch konkrete Maßnahmen ausgefüllt und umgesetzt werden. In der VuKV sind eine Vielzahl von Veränderungsprojekten durchgeführt worden, befinden sich in Durchführung oder werden vorbereitet. Ordnet man diese einzelnen Projekte den Handlungsfeldern des SIN-Sterns (Abb. 2) zu, so zeigt sich, daß die VuKV Aktivitäten in allen Bereichen entfaltet.

Die einzelnen Maßnahmen in der VuKV möchte ich im folgenden kurz darstellen und erläutern, welche Schritte jeweils in der nächsten Zeit vorgesehen sind.

Das Handlungsfeld „Strukturveränderungen“ stand zu Beginn der Verwaltungsreform im Vordergrund. Die Projekte „Neuorganisation der Ortsebene der Vermessungs- und Katasterverwaltung“ und „Gründung des Landesbetriebs Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen“ sind abgeschlossen. Ich verweise auf die Darstellung in diesem Beitrag. Offen ist noch das Projekt „Aufgabenverlagerung“. Das Ergebnis einer Projektgruppe liegt seit längerer Zeit vor und enthält Vorschläge für eine Aufgabenverlagerung zwischen der Ortsebene, der Bezirksregierung und LGN; insbesondere bei der Bezirksregierung - Dezernat 207 - ist eine weitgehende Verlagerung der Produktionsaufgaben vorgesehen. Die Umsetzung des Projektgruppenvorschlags ist wegen möglicher Überschneidungen mit dem Projekt „Aufgabenkritik“ zurückgestellt worden. Mit dem Erreichen eines definierten Standes der Aufgabenkritik soll das Projekt „Aufgabenverlagerung“ Ende 1998 wieder aufgegriffen und umgesetzt werden.

Das Handlungsfeld „Kosten- und Leistungsrechnung“ ist ebenfalls abschließend bearbeitet. Ich verweise auf die entsprechende Darstellung in diesem Beitrag.

Auf der Kosten- und Leistungsrechnung baut das Handlungsfeld „Berichtswesen, Controlling“ auf. Für das Projekt „Ämtervergleich“ haben wir ein ausgereiftes und umgesetztes Konzept vorliegen. Auf dieser Basis gibt es viele bereits praktizierte Ansätze in den Bereichen Controlling und Berichtswesen, aber es fehlt ein zusammenfassendes wissenschaftlich fundiertes Gesamtkonzept für diesen Bereich. Es ist vorgesehen, im Rahmen der Kooperation mit dem Lehrstuhl Prof. Lachnit der Universität Oldenburg für diese Bereiche ab Herbst 1998 ein Gesamtkonzept zu erarbeiten. In dieses Handlungsfeld gehört auch ein Ländervergleich, der insbesondere für Strukturdaten der Verwaltung und für Aufgabenbereiche, die nur einmal im Lande wahrgenommen werden, wie z. B. die Landesvermessung, von Bedeutung sind. Niedersachsen wird hier im Rahmen der AdV die Durchführung eines entsprechenden Vorhabens anregen.

Ebenso baut das Handlungsfeld „Budgetierung, Planung“ auf der Kosten- und Leistungsrechnung auf. Da die VuKV die einzige große Verwaltung im Lande Niedersachsen ist, die schon flächendeckend Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung für 1997 vorliegen hat, ist unsere Verwaltung ausgewählt worden, das Konzept einer SIN-Arbeitsgruppe „Budgetierung und Planung des Landeshaushalts“ als Pilotanwender in der Praxis zu erproben. Im Haushaltsaufstellungserlaß für den Doppelhaushalt 1999/2000 ist dies entsprechend festgelegt. Die inhaltliche Seite dieses Projekts ist im Beitrag von Herrn Vöhringer dargestellt. Wir befinden uns dabei zur Zeit im Aufstellungsverfahren für einen budgetierten Haushalt. Die Zielvereinbarungen dafür müssen bis Ende September 1998 abgeschlossen sein. Danach wird die pilothafte Ausführung des budgetierten Haushalts im Jahre 1999 ein Schwerpunkt im Veränderungsprozeß sein. Wir haben uns bemüht, die-

ses Pilotvorhaben möglichst frühzeitig in unserer Verwaltung durchzuführen; es ist meiner Meinung nach ein wesentlicher Baustein zur Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz. Das zweite Standbein einer Budgetierung, das Projekt „Personalkostenbudgetierung“, ist bereits in der VuKV eingeführt. Die ersten Erfahrungen sind durchaus zwiespältig; die unstrittigen Vorteile werden begleitet von einer sehr engen Regelungsdichte, die eigenverantwortliche Entscheidungen nicht immer fördert.

In diesem Handlungsfeld ist auch das Projekt „Kostengrundsätze“ zu nennen, zu dem in diesem Heft in einigen Beiträgen ein Diskussionsanstoß gegeben wird. Es ist das Ziel, zum 01.01.2000 eine neu strukturierte Kostenordnung einzuführen, die insbesondere den Aufwands Gesichtspunkt stärker berücksichtigt.

Das Handlungsfeld „Produktbildung“ war mit dem Projekt „Aufgabenkritik“ ein Schwerpunkt der letzten zwölf Monate. Dabei ist ein langfristiges Zielkonzept für die Aufgabenentwicklung der VuKV erarbeitet worden. Dieses Konzept ist umfassend innerhalb der VuKV, mit den Gewerkschaften und den Interessenverbänden diskutiert worden; diese Stellen sind zu Stellungnahmen aufgefordert worden. Zur Zeit werden die Vorschläge in den Stellungnahmen überprüft, Aufgabenveränderungen, die andere Fachverwaltungen betreffen, mit diesen abgestimmt und damit eine endgültige Fassung des Zielkonzepts „Der niedersächsische Weg der Vermessungs- und Katasterverwaltung“ erstellt. Dabei werden in der Überarbeitung keine grundsätzlichen Änderungen des diskutierten Vorschlags zu erwarten sein. Dieser Vorschlag soll dann im Herbst 1998 den Gremien der Verwaltungsreform vorgelegt werden. Mit diesem Konzept werden umfangreiche Aufgaben abgebaut und entsprechende Personalreduzierungen erbracht.

Damit hat die VuKV ihren Anteil an den in der Regierungserklärung angekündigten weiteren Stelleneinsparungen in der Landesverwaltung erbracht. So werden diese Planzahlen des Zielkonzepts schon dem budgetierten Haushalt 1999/2000 zugrunde gelegt.

Für die analogen Kartenprodukte der VuKV haben wir einen Diskurs mit den Nutzern der Karten eingeleitet, um die zukünftige Produktpalette in diesem Bereich kundenorientiert festzulegen. Die Resonanz bei den vier Tagesveranstaltungen in verschiedenen Orten des Landes war sehr groß; nach erster Abschätzung nahmen 500 bis 600 Personen von 250 bis 300 nutzenden Stellen an dem Diskurs teil. Die Fragebogen werden zur Zeit ausgewertet; das Ergebnis des Diskurses soll in einer der nächsten Ausgaben der Nachrichten veröffentlicht werden. Mit dem Diskurs soll unter intensiver Mitwirkung der Kunden ein Bereich in der Aufgabenkritik kundenorientiert festgelegt werden.

Damit wird auch deutlich, daß die Projekte „Aufgabenkritik“ und „Diskurs Analoge Karte“ auch im Handlungsfeld „Kunden- und Qualitätsmanagement“ anzusiedeln sind. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das Projekt „Qualitätsmanagement bei den Katasterämtern“, welche durch die Universität Oldenburg, Lehrstuhl Prof. Lachnit im Rahmen von studentischen Abschnittsarbeiten bei sechs Behörden in der ersten Hälfte dieses Jahres durchgeführt worden ist. Es umfaßte sowohl eine Kunden- als auch Mitarbeiterbefragung; es wurden je Katasteramt etwa 1000 Kunden aus allen Aufgabengebieten angeschrieben. Die ersten Ergebnisse sind im Juni dieses Jahres an der Uni Oldenburg vorgestellt worden; zur Zeit erfolgt eine Gesamtauswertung im Rahmen einer Diplomarbeit, deren Ergebnis im November dieses Jahres vorliegen wird. Danach ist zu

entscheiden, ob eine Ausdehnung des Vorhabens auf alle Behörden sinnvoll und zweckmäßig ist. Die ersten Ergebnisse zeigen insgesamt ein sehr positives Bild; die Kunden sind weitgehend mit dem Katasteramt zufrieden. Es zeigen sich neben örtlichen Auffälligkeiten aber auch allgemeine landesweite Problembereiche, wie fehlende Akzeptanz für das Preis-Leistungs-Verhältnis und verbesserungsfähige Kommunikationsbereitschaft bei Führungskräften.

In diesem Handlungsfeld ist auch das Projekt „Vertriebspartnerschaft“ anzusiedeln. Eine im Juni 1998 eingerichtete Arbeitsgruppe soll bis Frühjahr 1999 ein Konzept erstellen, wie der Vertrieb der Geobasisdaten der VuKV kundenorientiert im Zusammenwirken der verschiedenen Dienststellen durchgeführt werden kann. Dabei spielt die Unterstützung und Betreuung der Kunden im Geodatenservice eine große Rolle.

Das letzte Handlungsfeld „Führung und Personalmanagement“ hat nach den Ausführungen im Abschnitt „Neue Unternehmenskultur“ eine besondere Bedeutung für das Gelingen des Umbaus der Verwaltung, da dieses Feld die Motivation der Mitarbeiter in starkem Maße beeinflusst. Landesweit sind die Voraussetzungen für die Einführung der Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche durch Fortbildungsveranstaltungen geschaffen worden. Mit diesem „Führen durch Zielvereinbarungen“ soll ein strukturierter, offener und zugleich vertraulicher Dialog geführt werden und damit eine Verständigung über die dienstlichen Ziele erreicht werden. Das Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch ist eine hervorragende Maßnahme im Rahmen der Personalentwicklung.

In der VuKV ist Ende 1997 ein Gesprächskreis gebildet worden, der Defizite auf diesem Gebiet in unserer Verwaltung analysieren sollte und Vorschläge für weitere Personalentwicklungsmaßnahmen vorlegen sollte. Der Abschlußbericht dieses Gesprächskreises wird voraussichtlich im September 1998 vorliegen. Danach ist über die Umsetzung der Vorschläge zu beraten. Schwerpunkte der Vorschläge des Gesprächskreises sind: Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, Mitarbeiter-Befragungen, Struktur der Aufgabenerledigung, Umgang mit Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung, Leitbilddiskussion und immaterielle Leistungsanreize.

Von hoher Bedeutung ist ebenfalls das Projekt „Leitbild“. Ein Leitbild beschreibt ein Ziel, eine Vision: Wie soll unsere Verwaltung in einigen Jahren aussehen? Es beschreibt Ziele und Vorstellungen der Verwaltung, ihre wesentlichen Aufgaben, Funktionen und Leistungen, sowie die Vorstellungen über Führung, Zusammenarbeit, Personalentwicklung und die Beziehungen zu anderen Verwaltungen und den Bürgern. Für die Entwicklung eines Leitbildes ist im Juni 1998 eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden. Diese Arbeitsgruppe soll einen Vorschlag für ein Leitbild der Ortsebene der VuKV erarbeiten; gleichzeitig soll sie empfehlen, wie dieser Vorschlag in unserer VuKV weiter behandelt und diskutiert wird.

4.3 Vollzugsebene

Die Vollzugsebene unserer Verwaltung besteht aus den Vorschriften, der technischen Ausstattung und den eingesetzten Verfahren.

Die „Neue Unternehmenskultur“ und das „Neue Steuerungsmodell“ verlangen auch hier einen Wandel. Eine Verwaltung mit Entscheidungskompetenz bei den Mitar-

beitern verlangt andere Vorschriften als eine Verwaltung mit Regelungskultur. Ebenso verlangt eine budgetierte Verwaltung mit dezentraler Ressourcenzuständigkeit nach anderen Grundsätzen für den Technik- und Verfahrenseinsatz als eine zentral geführte Verwaltung. Hier gilt es Grundsätze zu entwickeln, um in wesentlichen Aspekten eine landesweite Einheitlichkeit zu erreichen, aber trotzdem ausreichend Freiheit für die Entscheidungskompetenz der dezentralen Behörden und der Beschäftigten zu geben.

In den vergangenen Jahren gab es einige vorsichtige Ansätze in diese Richtung; sie sind konsequent auszubauen. Die Schaffung dieser neuen Vollzugsebene ist nicht einfacher als bisher; sie wird uns in den nächsten Jahren in starkem Maße fordern.

5 Zusammenfassung

Die niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung befindet sich mitten in einem Veränderungsprozeß, der zu einer vollständig neuen Verwaltungskultur führen wird. Die VuKV hat in den letzten Jahren die ersten Schritte erfolgreich hinter sich gebracht. Vor uns liegen viele weitere Schritte zu einer neuen Unternehmenskultur, die gekennzeichnet ist durch Dezentralisation und Partizipation. Dieser Umbau betrifft fast alle Bereiche der Verwaltung; ruft aber bei vielen Angehörigen der VuKV sicherlich auch Ängste hervor, da viele herkömmliche Auffassungen und Festlegungen verändert werden.

Dieser Umbau gibt aber auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Chance, die neue Unternehmenskultur mitzugestalten; dies gilt insbesondere auch deshalb, weil viele Projekte in der VuKV pilothaft für die gesamte Verwaltung durchgeführt werden. Die laufenden und beabsichtigten Projekte in den Handlungsfeldern des SIN-Sterns können nur erfolgreich sein, wenn sie von möglichst vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt und begleitet werden. Entsprechendes gilt anschließend für die Arbeiten auf der Vollzugsebene. Gestalten wir aktiv die Zukunft unserer VuKV und unseres Arbeitsplatzes in der VuKV.

Budgetierung und Planung des Landeshaushaltes Grundzüge einer ergebnisorientierten Budgetierung^{*)}

Von Axel Vöhringer

Auf zu neuen Ufern mit dem chinesischen Sprichwort:
Wenn der Wind der Veränderung weht, bauen einige Windmühlen, andere Mauern.

Stand 21.07.1998

Gliederung

1 Einleitung

2 Herkunft, Klärung, Abgrenzung des Begriffes

- 2.1 Begriffsbestimmung
- 2.2 Definition der Projektgruppe
- 2.3 Abgrenzung der Begriffe
- 2.4 Grundsätzliche Budgetierungsphilosophien

3 Das derzeitige Haushaltsverfahren

- 3.1 Aufgaben und Funktionen des Landeshaushaltes
- 3.2 Rechtliche Anforderungen an den Landeshaushalt
- 3.3 Struktur und Kleinteiligkeit des Haushaltes
- 3.4 Haushalt 1998

4 Budgetierung als zusätzliches Steuerungsinstrument (Einführung der Budgetierung)

- 4.1 Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatz der Budgetierung
- 4.2 Vorteile der Budgetierung
- 4.3 Nachteile und Hindernisse der Budgetierung
- 4.4 Potentielle Grenzen der Budgetierung

5 Budgetierung des Landeshaushaltes Niedersachsen (Aufstellung und Ausführung)

- 5.1 Aufstellung des Landeshaushaltes
- 5.2 Inhalt der Budgetierung
- 5.3 Gliederungsschema der Kapitel und des darin enthaltenen Budgets
- 5.4 Ausführung des Haushaltsplans mit Budgetierung
- 5.5 Anpassung des Budgets

6 Budgetierungskonzept am Beispiel der VuKV

- 6.1 Budgetentwurf für Kapitel 0303 für das Haushaltsjahr 1998
- 6.2 Ausführung des Haushaltes

7 Ausblick

1 Einleitung

Für die Steuerung und Koordinierung des Einführungsprozesses der Neuen Steuerungsinstrumente in der niedersächsischen Landesverwaltung ist eine Arbeitsgruppe „Steuerungsinstrumente Niedersachsen - SIN -“ durch Beschluß der Landesregierung vom 12.11.1996 gebildet worden, die dem Staatssekretär des Niedersächsischen Finanzministeriums zugeordnet war.

Als Symbol wählte die Arbeitsgruppe einen Stern, der die verschiedenen Arbeitsfelder im Zusammenhang mit den Neuen Steuerungsinstrumenten darstellt. Zu folgenden Themenkreisen sind Handreichungen und Leitfäden von der AG SIN erarbeitet worden:

- Produktbildung
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Berichtswesen und Controlling
- Budgetierung und Planung
- Strukturveränderungen

Die Aufgaben der AG SIN sind zum 01.03.1998 als Linienaufgabe an das Referat 15 im MF überführt worden.

Eine Unterarbeitsgruppe der AG SIN, die sich aus Mitarbeitern verschiedener Ressorts zusammensetzte und unter der Leitung von Herrn Dr. Tigges, Berater der Firma KPMG, stand, hat sich intensiv mit dem Thema Budgetierung und Planung des Landeshaushaltes auseinandergesetzt und dazu einen Abschlußbericht mit Datum vom 27.02.1998 vorgelegt.

Die der Unterarbeitsgruppe gesetzten Ziele sind im Kapitel 1 des Berichtes dargelegt. Dies sind im wesentlichen:

- Beurteilung der Budgetierung als Neues Steuerungsinstrument,
- Entwicklung eines Konzeptes zur Budgetierung und
- Entwurf einer Einführungsstrategie zum entwickelten Konzept.

Der Bericht stellt das Thema Budgetierung insbesondere detailliert dem bisherigen Haushaltsverfahren gegenüber, um die Abweichungen hierzu herauszuarbeiten und ist daher sehr umfangreich.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf dem Bericht der Unterarbeitsgruppe. Sie versuchen allerdings in einer sehr gestrafften Form einen Einstieg in das Thema Budgetierung zu ermöglichen. Fehlende Details sind ggf. im Bericht vom 27.02.1998 nachzulesen.

Die Anregung der Arbeitsgruppe, das Verfahren der Budgetierung schon für das Haushaltsaufstellungsverfahren 1999/2000 für die Niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung und die Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz anzuwenden, ist vom MF aufgegriffen und vom Kabinett im Grundsatzbeschluß zum Zweijahreshaushalt 1999/2000 am 26.05.1998 zugestimmt worden.

^{*)} Überarbeitete Fassung des am 18. Juni 1998 anlässlich der NVuKV-Fortbildungsveranstaltung 3/1998 gehaltenen Vortrags

2 Herkunft, Klärung, Abgrenzung des Begriffes

2.1 Begriffsbestimmung

Budget oder auch Etat ist die Bezeichnung für den staatlichen (öffentlichen) Haushalt. Der Begriff leitet sich ab von „bulga“ (lat. = Tasche), nämlich jener Tasche mit der Rede, die der britische Schatzkanzler im Unterhaus vor Beginn des Finanzjahres über den neuen Haushaltsplan zu halten pflegte und pflegt, und nach der der Haushaltsplan genannt wurde.

Der Begriff Budgetierung wird zwar viel verwandt, er ist aber weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in der Praxis einheitlich definiert. Einigkeit besteht lediglich darüber, daß Budgetierung und Planung in engem Zusammenhang stehen.

Budgetierung ist eine andere Bezeichnung für die Aufstellung des Haushaltsplanes. I.d.R. beschränkt sich das derzeitige Aufstellungsverfahren auf die Festlegung von Titeln für extrem kleinteilige Ausgabenarten und für Investitionen.

Unter Budgetierung im Sinne der Neuen Steuerungsinstrumente versteht man ein ergebnisorientiertes Vorgehen bei der Haushaltsaufstellung.

Die Budgetierung kann für Organisationseinheiten, Produkte, Projekte, Kostenarten, Ausgabenarten und Investitionen vorgenommen werden. Die Entscheidung über die Inhalte und über die Kleinteiligkeit der Budgetierung ist ausschließlich vom Steuerungsbedarf der Entscheidungsträger abhängig.

Budgets lassen sich anhand folgender Merkmale differenzieren:

- Entscheidungseinheit bzw. Verwendungsbezug:
 - Organisationseinheiten (inputorientiert)
 - Produkte/Projekte (outputorientiert)
 - Kostenarten (inputorientiert)
 - Ausgabenarten (inputorientiert)
 - Investitionen (inputorientiert).
- Geltungsdauer:
 - Monat;
 - Quartal;
 - ein Jahr/mehrere Jahre.
- Wertdimension:
 - Ausgabenbudget;
 - Kostenbudget.
- Verbindlichkeitsgrad:
 - Vorgabe einer absolut starren Ober- bzw. Untergrenze
 - Vorgabe einer Orientierungsgröße.

2.2 Definition der Projektgruppe

Die Budgetierung als Steuerungsinstrument wird von der Projektgruppe definiert als

- Instrument der Planung des Mittelbedarfs zur Realisierung konkret definierter und für den Budgetempfänger verbindlicher Ziele.
- Das Budget einer Fachverwaltung oder einer Ortsinstanz umfaßt die Summe der budgetfähigen Ausgaben.
- Die Finanzierung dieser Ausgaben wird aus den budgetfähigen Einnahmen sowie dem aus der Differenz errechneten Zuschußbedarf gedeckt.

Wenn im nachfolgenden von Budgetierung die Rede ist, dann im Sinne dieser Definition als eine ergebnisorientierte Budgetierung.

2.3 Abgrenzung der Begriffe

Die Begriffe Globalisierung, Flexibilisierung und Budgetierung werden häufig als vermeintlich gleichrangige Verfahren nebeneinander gestellt. So werden z.B. in einigen Verwaltung derzeit Planungsverfahren durchgeführt, die teilweise als Budgetierung bezeichnet werden, obwohl sie eher den Merkmalen der Globalisierung entsprechen.

Daher wird im folgenden eine Abgrenzung der Begriffe voneinander vorgenommen:

Budgetierung setzt klare Verantwortungszuweisungen und -bereiche voraus, um die outputorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns zu ermöglichen. Globalisierung und Flexibilisierung stellen dagegen inputorientierte Verfahren dar:

Als Globalisierung werden z.B. die Zusammenfassung von Titeln auf einen Titel je Hauptgruppe oder die Veranschlagung der Mittel eines Deckungskreises in einem Titel bezeichnet (z.B. derzeitiges Planungsverfahren in der niedersächsischen Häfen- und Schifffahrtsverwaltung).

Als Flexibilisierung werden z.B. die weite Ausnutzung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Titeln sowie die Übertragbarkeit von Mitteln bezeichnet (z.B. in der Justizverwaltung das Verfahren Justiflex).

Die Flexibilisierung kann als Vorstufe der Budgetierung dienen. So sind die Erfahrungen im Umgang mit flexiblen Haushalten aufgrund der damit schon verbundenen Dezentralisierung der Verantwortung sehr hilfreich bei der Einführung der Budgetierung.

Auch die in einigen Bereichen der Landesverwaltung eingeführte Personalkostenbudgetierung ist noch keine Budgetierung im Sinne der Projektgruppe, da sie noch rein inputorientiert ist. Durch sie soll von der Stellenbewirtschaftung auf Personalausgabenplanung umgestellt werden. Da die Personalkostenbudgetierung zu mehr Kostenbewußtsein führt, ist sie aber ein Schritt in die richtige Richtung .

2.4 Grundsätzliche Budgetierungsphilosophien

In Anlehnung an die Ableitungsrichtungen der Budgetsummen wird zwischen Top-down-, Bottom-up- und Gegenstromverfahren unterschieden.

Top-down-Verfahren

Hierbei wird die Budgetierung in der Organisationshierarchie von oben nach unten durchgeführt. Die Festlegung der Globalziele und des Budgetrahmens durch erfolgt durch die Führungsspitze.

Bottom-up-Verfahren

Demgegenüber beginnt der Bottom-up-Ansatz bei den unteren Ebenen der Organisation und wird schrittweise nach oben geführt. Hier ergeben sich die übergeordneten Budgets aus der Zusammenfassung der Budgetanfragen der operativen Organisationseinheiten.

Gegenstromverfahren

Bei diesem Budgetierungsverfahren wird versucht, die Vorteile der beiden alternativen Ansätze zu nutzen und ihre Nachteile zu vermeiden. Durch die Kombination des Top-down-Verfahrens mit dem Bottom-up-Verfahren wird das Ziel verfolgt, Budgetvorgaben zu vermeiden und zu Verein-

barungen zu kommen, die von allen Beteiligten getragen werden.

3 Das derzeitige Haushaltsverfahren

Das Haushaltsverfahren soll Aufgaben und Funktionen wahrnehmen sowie rechtliche Anforderungen erfüllen, die im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), in der Niedersächsischen Verfassung (NV) und in der Landeshaushaltsordnung (LHO) festgeschrieben sind.

3.1 Aufgaben und Funktionen des Landeshaushaltes

Die Aufgaben und Funktionen des Landeshaushaltes lassen sich nach folgenden fünf Bereichen gruppieren:

1. Bedarfsdeckungsfunktion

Hauptaufgabe des Landeshaushaltes ist es, die Finanzmittel bereitzustellen, die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben benötigt werden.

2. Politische Funktion

Der vom Landtag verabschiedete Haushaltsplan stellt das Handlungsprogramm der jeweiligen Landesregierung und der sie tragenden parlamentarischen Kräfte dar.

3. Rechtliche Funktion

Der Haushaltsplan bildet die rechtliche Grundlage für die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er bedeutet eine Ermächtigung für die Landesverwaltung, die veranschlagten Ausgaben zu leisten und finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

4. Kontrollfunktion

Der Haushaltsplan ist zugleich Maßstab für die Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof und den Landtag.

5. Wirtschaftspolitische Funktion

Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

3.2 Rechtliche Anforderungen an den Landeshaushalt

Zur Erfüllung der Aufgaben des Landes ist eine geordnete Haushaltswirtschaft erforderlich. Sie setzt die Einhaltung von Haushaltsgrundsätzen voraus, die im HGrG, zum Teil in Art. 65 NV und in der LHO aufgeführt sind. Auf die wichtigsten Grundsätze wirkt sich die Budgetierung wie folgt aus:

1. Haushaltsklarheit

Der Haushaltsplan soll übersichtlich und aussagefähig aufgebaut werden. Dies gilt z.B. für die Gliederung in Einzelpläne, Kapitel und Titel. Haushaltsklarheit setzt außerdem eine durchgängige Haushaltssystematik voraus, wie sie durch Gruppierungsplan und Funktionenplan vorgegeben ist.

Durch die Budgetierung wird die Haushaltsklarheit nicht beeinträchtigt.

2. Haushaltswahrheit

Die voraussichtlich eingehenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sollen mit größtmöglicher Genauigkeit errechnet oder geschätzt werden.

Das Gebot größtmöglicher Genauigkeit wird durch die KLR als Grundlage der Budgetierung besser als durch das gegenwärtige Verfahren gewährleistet.

3. Veranschlagungspflicht und Vollständigkeit (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV)

Alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben sind in den Haushaltsplanentwurf einzustellen und der Beschlußfassung des Landtages unterworfen. Dies gilt auch für die voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen.

Auch bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Budgets ist zu beachten, daß sämtliche Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden.

4. Einzelveranschlagung (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV)

Die Formulierung nach Zwecken getrennt eröffnet Spielräume für eine sachgerechte Veranschlagung.

Die Einnahmen sind geschätzt und nach dem Entstehungsgrund zu veranschlagen. Die Landesverfassung eröffnet insoweit einen gewissen Gestaltungsspielraum in bezug auf den Detaillierungsgrad. Daher reicht die Gliederung der Budgets nach Hauptgruppen aus.

Die Ausgaben sind grundsätzlich nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Die Erfüllung dieser Anforderung der Verfassung setzt nicht die bisherige Kleinteilung der Ausgaben titel voraus. Es erscheint auch insoweit vertretbar, jeweils nur einen Titel pro Hauptgruppe zu veranschlagen, zumal die KLR die Kosten im Detail abbildet.

5. Einheit des Haushaltsplans (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV)

Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen müssen in einem einzigen Haushaltsplan zusammengestellt werden. Sonder- oder Nebenhaushalte sind grundsätzlich unzulässig.

Dieser Grundsatz steht im Einklang mit der Budgetierung.

6. Jährlichkeitsprinzip (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV)

Für jedes Haushaltsjahr (= Kalenderjahr) muß ein Haushaltsplan aufgestellt werden. Durch diese Regelung wird eine jährliche Rechnungslegung und -kontrolle gewährleistet.

Dieser Grundsatz steht im Einklang mit der Budgetierung.

7. Haushaltsausgleich (Art. 65 Abs. 1 Satz 2 NV)

Der Summe der im Haushaltsplan eingestellten Ausgaben müssen Einnahmen in gleicher Höhe gegenüberstehen.

Dieser Grundsatz steht im Einklang mit der Budgetierung.

8. Vorherigkeit (Art. 65 Abs. 4 NV)

Der Haushaltsplan muß grundsätzlich vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt werden. Eine Ausnahme für den Fall der vorläufigen Haushaltswirtschaft findet sich in Art. 66 NV.

Dieser Grundsatz steht im Einklang mit der Budgetierung.

9. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO)

Diese Grundregel der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes (siehe auch § 34 LHO), die sich sowohl an Regierung und Verwaltung als auch an den Landtag richtet, ist zugleich Prüfungsmaßstab der Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof.

Dieser Grundsatz wird durch die Budgetierung nicht berührt. Vielmehr wird durch Berichte aus dem Controlling auf Basis der KLR eine größere Transparenz und daher Möglichkeiten zu mehr Sparsamkeit als bisher erreicht.

10. Gesamtdeckungsprinzip (§ 8 Satz 1 LHO)

Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Es sollen Einnahmen nicht aus den Allgemeinen Deckungsmitteln herausgelöst und bestimmten Ausgaben zugeordnet werden. Die Ausnahmen vom Gesamtdeckungsprinzip sind eng begrenzt. Einnahmen dürfen nach § 8 Satz 2 LHO auf die Verwendung für bestimmte Zwecke nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben ist, die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden oder Ausnahmen im Haushaltsplan zugelassen worden sind.

Das Gesamtdeckungsprinzip wird durch die Budgetierung berührt, weil die Verwendung eines bestimmten Teils der Einnahmen zur Deckung von Budgetausgaben zuzulassen ist.

Bei einer zunehmenden Bindung von Einnahmen durch die Aufstellung von Budgets muß das MF zur Deckung unvorhergesehener Mehrausgaben Rücklagen bilden.

Dieser Grundsatz steht der Einführung der Budgetierung entgegen.

11. Bruttoprinzip (§§ 15 Abs. 1 Satz 1 und 35 LHO)

Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander im Haushaltsplan zu veranschlagen, zu bewirtschaften und in der Haushaltsrechnung nachzuweisen. Dadurch soll verhindert werden, daß tatsächlich in den Haushalt fließende Einnahmen und damit zusammenhängende Ausgaben verschleiert und der parlamentarischen Kontrolle entzogen werden. Eine Ausnahme vom Bruttoprinzip enthält Art. 65 Abs. 3 NV für die Zuführungen an oder die Ablieferungen von Landesbetrieben und Sondervermögen des Landes.

Voraussetzung der Budgetierung ist die KLR, die dem Wesen nach die Einhaltung des Bruttoprinzips garantiert.

12. Sachliche Bindung (§ 45 Abs. 1 LHO)

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, soweit und solange er fort dauert, in Anspruch genommen werden. Ausnahmen sind Fälle der Deckungsfähigkeit (§§ 20, 46 LHO).

Der Budgetgeber verfolgt mit der Bereitstellung des Budgets einen outputorientierten Steuerungsansatz. Er verbindet bestimmte Leistungen und vorgegebene Ziele mit einem verbindlichen, im Budget festgeschriebenen Ausgaberahmen.

Im Gegenzug ist die Zweckbestimmung des Budgets umfassend und allgemein gefaßt, um dem Budgetnehmer eine vergrößerte Entscheidungskompetenz zu geben. Hieraus ergibt sich zugleich eine Verringerung der Titel.

Neu ist, daß die KLR zu jedem Zeitpunkt eine detaillierte Kontrolle der Einhaltung der sachlichen Bindung ermöglicht.

13. Zeitliche Bindung (§ 45 Abs. 1 Satz 1 LHO)

Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Danach verfallen sie. Dieses gilt nicht für die sogenannten übertragbaren Ausgaben, die als Ausgabestelle über das Ende des Rechnungsjahres verfügbar bleiben.

Im Rahmen der Budgetierung wird die herkömmliche input- durch eine outputorientierte Steuerung abgelöst. Nicht nur die Ermächtigung zur Verausgabung bestimmter Haushaltsmittel bezogen auf ein Haushaltsjahr steht im Mit-

telpunkt, sondern die Erfüllung konkreter Leistungen und Ziele bei festgelegtem Budget.

Dieses Budget wird zwar bei seiner Veranschlagung exakt am zu erwartenden Jahresbedarf ausgerichtet. Im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung des Budgets ist es jedoch erforderlich, der durch das Budget definierten Aufgabenerfüllung Vorrang vor der durch das Haushaltsjahr begrenzten Verwendung der Mittel zu geben.

Schon die bisherigen gesetzlichen Grundlagen lassen eine Übertragung von Ausgaberechten auch aus Gründen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu. Das Risiko aus der Übertragung von Haushaltsmitteln bleibt dadurch begrenzt, daß die zutreffende Veranschlagung des Budgets in der jährlichen Haushaltsbetrachtung überprüft wird.

Dieser Grundsatz steht der Einführung der Budgetierung entgegen.

Von den aufgezeigten Grundsätzen stellen also lediglich das Prinzip der zeitlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 Satz 1 LHO) sowie das Gesamtdeckungsprinzip (§ 8 Satz 1 LHO) erhebliche Behinderungen der Budgetierung dar.

Derzeit kann von diesen beiden Grundsätzen mit Hilfe von Ausnahmeregelungen für Pilotprojekte der Budgetierung abgewichen werden. Daher wird das mit dieser Unterlage vorgelegte Budgetierungskonzept auch durch diese Vorschriften nicht beeinträchtigt. Für die flächendeckende Einführung der Budgetierung ist es jedoch unabdingbar, daß diese Prinzipien verändert werden.

Die Budgetierung steht im Einklang mit den übrigen Haushaltsgrundsätzen. Insofern resultieren aus der Einhaltung dieser Grundsätze keinerlei Einschränkungen der Budgetierung. Zur Wahrung der Bestimmungen der Art. 115 GG und 71 NV, in denen festgelegt ist, daß Kredite grundsätzlich die für eigenfinanzierte Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (Hauptgruppen 7 und 8) veranschlagten Mittel nicht überschreiten dürfen (Grenze der Nettokreditaufnahme), ist es ausreichend lediglich pro Hauptgruppe mindestens einen Titel vorzusehen.

3.3 Struktur und Kleinteiligkeit des Haushaltes

Nach gegenwärtigem Stand besteht der Landeshaushalt aus insgesamt *17 Einzelplänen*.

Die Einzelpläne werden nach dem Verwaltungsaufbau in Kapitel und diese in Titel gegliedert. In 1998 umfaßt der Landeshaushalt *232 Kapitel*.

In diesen Kapiteln werden entsprechend der Zweckbestimmung 2.419 unterschiedliche Titel genutzt. Insgesamt verzeichnet der Landeshaushalt *rund 13.600 Titel*.

Die Struktur und Kleinteiligkeit des Haushaltes spiegelt die unterschiedlichen Einnahmeerwartungen und den Finanzbedarf für unterschiedliche Zwecke wider. Nach Bedarf wird das Zahlenwerk um Erläuterungen angereichert.

3.4 Haushalt 1998

Die Anlage zeigt die Gesamteinnahmen und -ausgaben für das Haushaltsjahr 1998. Bezogen auf den Gesamthaushalt betragen die Ausgaben für den Geschäftsbereich MI 7,9% (3,2 Mrd DM) und die Ausgaben für die Vermessungs und Katasterverwaltung 0,7% (0,24 Mrd DM).

4 Beurteilung der Budgetierung als zusätzliches Steuerungsinstrument

4.1 Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatz der Budgetierung

1 Realisierung der Kosten- und Leistungsrechnung
Grundvoraussetzung der Kostenplanung ist die Kostentransparenz.

2 Führung und Steuerung
Die Zusammenlegung der Fach- und Ressourcenverantwortung in einer Hand ist integraler Konzeptbestandteil der Budgetierung. Dies gilt ebenso für die Vereinbarung von Zielen.

3 Controlling
Auf Basis der von der Projektgruppe gewählten Definition setzt die Budgetierung zu ihrem erfolgreichen Einsatz eine Realisierungsüberprüfung in Form von Soll-Ist-Abweichungsanalysen voraus. Diese Aufgabe ist im Regelfall dem Controlling zuzuordnen.

Zur Ausgestaltung des Controllings ist eine separate Projektgruppe mit der Entwicklung eines landesweiten Controlling-Konzeptes beauftragt worden. Ergebnisse werden im Laufe des Jahres 1998 erwartet.

4 Differenzierung der Budgets bis hinunter auf Projekte und Produkte
Der Erfolg der Budgetierung ist davon abhängig, daß mit der Budgetvergabe an einen hierarchisch nachgeordneten Empfänger auch die Verantwortung für die Erreichung fest vereinbarter Budgetziele sowie die wirtschaftliche Verwendung der Mittel erfolgt.

Daher müssen die verfügbaren Haushaltsmittel über die Verwaltungsinstanzen bis hinunter auf die Projekte und Produkte verteilt werden.

5 Ausnahmeregelungen und Ergänzungen des derzeitigen Haushaltsrechts

Übertragung von Haushaltsmitteln

Als Anreiz für wirtschaftliches Handeln muß eine vollständige Übertragung von Haushaltsmitteln in das nächste Haushaltsjahr ermöglicht werden. Hierdurch wird auch das sogenannte Dezemberfieber vermieden.

Verstärkung des Budgets

Der durch bestimmte Mehreinnahmen unter Berücksichtigung der Ausgaben erzielte Überschuß sollte für zusätzliche Maßnahmen zur Verfügung stehen und nicht in den Gesamthaushalt fließen. Dies gilt ebenso für die Einsparungen auf der Ausgabenseite.

Guthabenbildung

Um größere Anschaffungen realisieren zu können, sollten 90 % der erzielten Einsparungen innerhalb des Mipla-Zeitraumes kumuliert werden können. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, die für Investitionen geltenden Genehmigungsvorbehalte zu überprüfen.

6 Bildung von Reserven des Gesamthaushalts zum Ausgleich von Budgetüberschreitungen

Nach dem gegenwärtigen Haushaltsverfahren stehen Mehreinnahmen und Minderausgaben im Rahmen der Gesamtddeckung zum Ausgleich von Einnahmeausfällen und unvorhergesehenen Mehrausgaben zur Verfügung. Nach Einführung der Budgetierung verbleiben Mehreinnahmen und

Minderausgaben in Höhe von 90 % in den budgetierenden Bereichen und stehen somit für die Gesamtddeckung nicht mehr zur Verfügung.

Innerhalb der budgetierenden Fachverwaltungen sollen Budgetüberschreitungen einzelner Ortsinstanzen durch Einsparungen anderer finanziert werden. Trotzdem kann es erforderlich werden, für unvorhergesehene Ausgaben über den Budgetrahmen hinaus Mittel bereitstellen zu müssen. Daher ist es zwingend notwendig, daß eine Risikorücklage in den Einzelplan 13 in Höhe von max. 5 % der Gesamtsumme aller Budgets eingestellt wird.

Im ersten Jahr der Budgetierung muß diese Rücklage dadurch gebildet werden, daß das Gesamtbudget einer Fachverwaltung um max. 5 % unter der Mittelzuteilung nach dem derzeitigen Verfahren vereinbart wird. Da einzelne Fachverwaltungen in unterschiedlichen Haushaltsjahren mit der Budgetierung beginnen, baut sich die Risikorücklage über einen längeren Zeitraum auf.

7 Vertrauensschutz der Budgetvereinbarungen

Grundsätzlich sollte in vereinbarte Budgets mit den dazugehörigen Zielen nicht eingegriffen werden, um das Vertrauen in die Budgetierung zu gewährleisten. Sollte es in Ausnahmefällen erforderlich sein, in Budgets einzugreifen, gilt folgendes:

Werden Budgets erhöht oder reduziert, ist zwingend eine entsprechende Anpassung der Ziele erforderlich.

Werden vereinbarte Ziele verändert, ist zwingend eine entsprechende Anpassung des Budgets oder anderer bisher vereinbarter Ziele erforderlich.

8 Eindeutigkeit der Budgets

Zwischen den im Budget bereitgestellten Mitteln und den damit zu erreichenden Zielen muß eine eindeutige Verbindung bestehen. Alle Ziele müssen mit dem Budget erreichbar sein. Das Budget darf nicht für Ziele oder Aufgabeninhalte genutzt werden, die über die Zielvereinbarung hinausgehen.

9 Aufwendungen aufgrund sozialpolitischer Vorgaben

Das mit der Budgetierung verfolgte Ziel, die Verantwortlichen zunehmend zu wirtschaftlichem Handeln anzuleiten, wird in den budgetierenden Dienststellen zu dem Streben führen, die Kosten zu minimieren. Soweit Kosten durch die Erfüllung von sozialpolitischen Vorgaben (z. B. Beschäftigung Schwerbehinderter, Ausbildung, Mutterschutz, Mehraufwand durch Teilzeitbeschäftigung u. a.) verursacht sind, müssen Vorkehrungen getroffen werden, die deren Zielerreichung gewährleisten. Derartige Kosten sind separat auszuweisen.

4.2 Vorteile der Budgetierung

1 Verbesserung der Effektivität und der Effizienz
Erfahrungsgemäß verfügen die Beschäftigten am Ort des Verwaltungsgeschehens über hilfreiche Vorstellungen zur Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung. Bisher wird die Aktivierung und Umsetzung dieser Ideen durch die Rahmenbedingungen, die teilweise auch durch die gängige Haushaltspraxis gesetzt werden, behindert.

2 Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten bzw. der Stringenz der zielgerichteten Steuerung und Kontrolle
Die Verbindung der Budgetierung mit der KLR ermöglicht eine Gegenüberstellung von Plan- und Istwerten. Aus der

periodischen Kontrolle der Abweichungen ergeben sich frühzeitig Impulse zur Einleitung von Korrekturmaßnahmen im Sinne der ursprünglichen Zielsetzung und der Wirtschaftlichkeit.

3 Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen

Budgetierung muß einhergehen mit der Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz. Entscheidungs- und Handlungsbedarf wird in aller Regel zunächst vor Ort deutlich. Insofern führt die Budgetierung zu einer deutlichen Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, d.h. der Reaktionsgeschwindigkeit auf Veränderungen der Rahmenbedingungen.

4 Motivation der Beschäftigten

Bei der Budgetierung werden die Beschäftigten in den Planungsprozeß eingebunden, indem mit ihnen Absprachen getroffen werden, die in höherem Maße verbindlich sind, als in der derzeitigen Haushaltspraxis. Dadurch wird die Identifizierung des Beschäftigten mit den gesetzten Zielen erleichtert und die Zufriedenheit mit der Arbeit erhöht.

5 Systemzusammenhang zu anderen Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells

Die KLR soll gemäß Beschluß der Landesregierung vom 12.11.96 in der gesamten Landesverwaltung eingeführt werden. Sie kann jedoch erst dann ihr volles Potential zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit entfalten, wenn den Istwerten zielorientierte Planwerte gegenübergestellt werden.

4.3 Nachteile und Hindernisse der Budgetierung

Den unstrittigen Vorteilen einer vollständigen Budgetierung stehen auch einige Grenzen und Hindernisse entgegen, die der Vollständigkeit halber im folgenden aufgelistet werden:

1. Der Landtag verzichtet auf die Steuerung von Details auf der Inputseite der Leistungserstellung (Beispiele: Umfang der Reisekosten, Umfang der Dienstleistungen Außenstehender, Entscheidungen im Stellenbereich).

Beurteilung/Lösung: Der Landtag erhält durch die Budgetierung Informationen über Produkte, ihre Preise und Mengen. Er kann damit, anders als bisher, über die Zuweisung der Budgets die Produktherstellung steuern.

2. Die Eingriffsmöglichkeiten des MF werden geringer.

Beurteilung/Lösung: Budgetierung führt insgesamt zu Wirtschaftlichkeitsverbesserungen; außerdem steht MF mit Einführung der Budgetierung ein Ausgleichsfonds zur Verfügung.

3. Die inputorientierten Eingriffsmöglichkeiten der Ressorts und der Mittelbehörden in das operative Tagesgeschäft der Ortsinstanz sinken.

Beurteilung/Lösung: Bisher haben sich die Ressorts und die Mittelbehörden auch um Einzelheiten des täglichen Verwaltungsgeschehens, d.h. das Wie, gekümmert. Demgegenüber wurden Vorgaben in bezug auf das, Was an Wirkung erreicht werden soll, vernachlässigt.

Die Budgetierung reduziert lediglich die Eingriffsmöglichkeiten auf der Ebene des Wie, während die Richtlinien-

kompetenz durch die Notwendigkeit, Vereinbarungen auf der Was-Ebene zu treffen, gestärkt wird.

4. Gezielter Informations- und Schulungsbedarf zur Verbesserung des Kenntnisstandes für Abgeordnete und Beschäftigte besteht.

Beurteilung/Lösung: Der Aufwand des Landes für die Weiterbildung der Beschäftigten ist bisher zu niedrig. Im Bereich der Neuen Steuerungsinstrumente muß nachgebessert werden, um den Herausforderungen der Zukunft begegnen zu können.

5. Der Aufwand für Planung und Kontrolle steigt.

Beurteilung/Lösung: Kontrollaufgaben wurden bisher vorwiegend vom Landesrechnungshof wahrgenommen und von der Verwaltung selbst über Gebühr vernachlässigt.

6. Das öffentliche Rechnungswesen ist bereits sehr umfangreich und detailliert. Mit der Budgetierung erhöht sich der Rechnungsaufwand noch.

Beurteilung/Lösung: Das öffentliche Rechnungswesen erfüllt nicht die neuen Anforderungen insbesondere in bezug auf die Wirtschaftlichkeit.

4.4 Potentielle Grenzen der Budgetierung

Die oben angesprochenen Haushaltsgrundsätze haben z.T. das Ziel, das Budgetrecht des Landtages sicherzustellen. Dieses Recht, die tatsächlichen Landesausgaben zu strukturieren, darf nicht beeinträchtigt werden (Art. 110 GG, Art. 65 NV).

Das Budgetrecht des Landtages beinhaltet die partielle Steuerung des Haushaltes im Rahmen des Haushaltsvollzuges. Dies gilt beispielsweise für die Wiederbesetzung von Stellen ab einer bestimmten Wertigkeit oder die Freigabe von Haushaltsmitteln für Großinvestitionen und Transferzahlungen. Sofern erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkungen für die Finanzplanung bekannt werden, hat der Landtag das Recht, unverzüglich über diese Entwicklungen unterrichtet zu werden.

Die Tiefe der Steuerungsmöglichkeiten durch den Landtag ist nicht weiter konkretisiert. Die Beschränkung der Steuerung nur bis auf die Ebene der Kapitel ist aus Sicht der Projektgruppe bereits im Rahmen der bestehenden Haushaltsgrundsätze zulässig.

5 Budgetierung des Landeshaushaltes Niedersachsen (Aufstellung und Ausführung)

5.1 Aufstellung des Landeshaushaltes

Auch bei Einbeziehung der Budgetierung bildet der Haushaltsplan die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. An dieser rechtlichen Funktion ändert sich nichts.

Die Organisation der erforderlichen Aktivitäten im Rahmen des Aufstellungsverfahrens entspricht im Wesentlichen auch dem aktuellen Ablauf. Folgende Schritte sind erforderlich:

1 Grundsatzbeschluß der Landesregierung und Herausgabe des des Haushaltsaufstellungserlasses
Nachdem die Landesregierung top down Festlegungen von Budgetrahmen, Globalzielen und weiteren Planungsvor-

gaben (z. B. Personalausgabensteigerungsraten) getroffen und Leistungsziele für die Ressorts vorgegeben hat, ordnet MF im Aufstellungserlaß die Umsetzung der Beschlüsse der Landesregierung an und trifft ggf. weitere Regelungen.

2 Ermittlung und Anmeldung des Ressortbedarfs

Die ressortinterne Ausfüllung der von der Landesregierung bereitgestellten Budgetrahmen sollte zukünftig in offenen Verhandlungen am runden Tisch zwischen den Ressorts und den Vertretern der einzelnen Fachverwaltungen erfolgen.

Im Vergleich zur herkömmlichen ressortinternen Bedarfsermittlung kommt es im neuen Verfahren nunmehr zusätzlich darauf an, Leistungsziele zu ermitteln. Die Leistungsziele sind im Gegenstrommodell zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen auszuhandeln. Dabei liegen Verhandlungsführung und Letztentscheidungsrecht jeweils bei der nächsthöheren Behörde.

Ergebnis der Verhandlungen am runden Tisch muß ein beschlußfähiger Einzelplanentwurf mit Darstellung der Leistungsziele und Finanzplandaten sein, der sich grundsätzlich innerhalb des Eckwertebeschlusses der Landesregierung bewegen muß

3 Information der Landesregierung und bilaterale Verhandlungen zwischen Fachressorts und Finanzministerium

Das Finanzministerium stellt die Ressortanmeldungen neuer Qualität in einer Informationsvorlage für die Landesregierung zusammen.

Die Haushaltsverhandlungen selbst erstrecken sich zukünftig nicht nur auf einen finanziellen Ausgleich, sondern beinhalten korrespondierend auch die Anpassung der Leistungsziele.

4 Haushaltsklausur der Landesregierung und Beschlußfassung des Haushaltsplanentwurfs

An der Zielsetzung der Haushaltsklausur der Landesregierung ändert sich grundsätzlich nichts. Die Diskussion wird sich aber stärker von den kameralistischen Haushaltsansätzen zu einer Verständigung über Qualität und Finanzierbarkeit von Leistungszielen verlagern

5 Beratung des Haushaltsplanentwurfs im Landtag

Der Landtag wird zukünftig über deutlich weniger kameralistische Haushaltsansätze zu beraten haben. Seine Beratungen können sich stärker auf die mit den Haushaltsansätzen verbundenen Leistungsziele und Produkte konzentrieren. Damit gewinnt die Landtagsbefassung eine neue Qualität. Rechtlich betrachtet erstreckt sich die durch den Parlamentsbeschluß erteilte Ausgabeermächtigung weiterhin auf die - allerdings deutlich reduzierten - Titelansätze. Das parlamentarische Kontrollrecht wird allerdings inhaltlich durch konkrete Zielvorgaben und Produktbeschreibungen deutlich gestärkt.

5.2 Inhalt der Budgetierung

1 Budgetierungsfähige Ausgaben und Zuschußbedarf

Budgetierung und KLR stehen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang. Im Rahmen der Budgetierung werden die Planwerte festgelegt, denen als Ergebnis der KLR die späteren Istwerte gegenübergestellt werden. Daher muß die Budgetierung im Prinzip dieselben Einnahmen und Ausgaben einbeziehen wie die KLR.

Abweichend von diesem Prinzip müssen jedoch folgende Besonderheiten berücksichtigt werden:

Die KLR enthält kalkulatorische Kosten, während Budgets für Ausgaben und nicht für Kosten gewährt werden.

In den Budgets müssen Ausgaben für Investitionen enthalten sein, die bei der KLR in dieser Form nicht eingerechnet werden.

Die oben geforderte inhaltliche Gleichheit zwischen Budgetierung und KLR muß schon bei der Konzeptentwicklung für die KLR in den einzelnen Verwaltungszweigen beachtet werden. So sind aus unserer Sicht folgende Einnahmen und Ausgaben in das Rechenwerk einzubeziehen werden:

– Einnahmen

Verwaltungseinnahmen

Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen

Erstattungen aus dem öffentlichen Bereich

haushaltstechnische Verrechnungen

– Ausgaben

Grundsätzlich müssen alle Ausgaben in das Budget einbezogen werden, die auch in der KLR berücksichtigt worden sind. Hinzu kommen noch die Ausgaben für Investitionen. Daher haben wir hier auf eine Positivliste verzichtet.

Zur Vermeidung möglicher Mißverständnisse ist im Folgenden noch eine Negativliste der grundsätzlich nicht in das Budget einbezogenen Einnahmen und Ausgaben zusammengestellt:

– Einnahmen

0 Steuern und steuerähnliche Einnahmen

112 Gerichtsgebühren, Geldstrafen und Geldbußen

122 Konzessionsabgaben

123 Lotterie, Lotto und Toto

131 Verkauf von unbeweglichen Sachen

134 Kapitalrückzahlungen

14-18 Einnahmen aus Gewährleistungen sowie Zinsen und Darlehensrückflüsse

21 Finanzausweisungen

22, 26 Schuldendiensthilfen

25 Sonstige Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich

29 Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen

31-33 Schuldenaufnahmen und Zuweisungen für Investitionen

35-37 Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und globale Mehr- und Mindereinnahmen

– Ausgaben

45906 Entschädigung der Gerichtsvollzieher

536 Verfahrensauslagen (soweit dies Rechtssachen betrifft)

56-59 Schuldendienst

61, 62 Allgemeine Finanzausweisungen und Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereichen

68, 69 Sonstige Zuschüsse und Vermögensübertragungen

85, 86 Darlehen

87 Inanspruchnahme von Gewährleistungen

91, 96, 97 Besondere Finanzierungsausgaben

5.3 Gliederungsschema der Kapitel und des darin enthaltenen Budgets

Die Budgets sollten nach den Hauptgruppen strukturiert werden. Demnach sind die Kapitel der jeweiligen Fachverwaltungen in ihrem neuen Abschnitt Budget nach den Hauptgruppen gegliedert, für die jeweils ein Betrag ausgewiesen wird. Für jede Hauptgruppe wird dabei lediglich ein Titel benötigt.

Wie bisher kann auch weiterhin durch Haushaltsvermerk die Verwendung zweckgebundener Einnahmen (Mehr- oder Mindereinnahmen) festgelegt werden. Hierdurch erfolgt eine Zweckbindung von Teilen des Budgets. Ebenso werden die nicht in das Budget einbezogenen Einnahmen und Ausgaben wie bisher gegliedert.

Zur Erläuterung der Einnahmen und Ausgaben werden Informationen zu den Produkten der Verwaltung neu in den Haushaltsplan aufgenommen. Um eine Überfrachtung des Haushaltsplanes durch produktbezogene Daten zu vermeiden, sollte eine Aggregation der Produktdaten auf die Ebene von Produktgruppen/-bereichen vorgenommen werden. Die Detailinformationen könnten auf Anfrage im Rahmen des Produktkataloges bereitgestellt werden.

Die Kapitel sollten bei Einbeziehung der Budgetierung wie folgt gegliedert werden:

- A. Allgemeiner Teil, Gliederungspunkte:
 1. Rechtsgrundlage,
 2. Aufgabenbeschreibung,
 3. Verwaltungsaufbau,
 4. Sonstiges.
- B. Budget der Fachverwaltung, Hauptgruppen mit Nr.:
 - 0 Bestimmte steuerähnliche Einnahmen,
 - 1 Eigene Einnahmen,
 - 2 Übertragungseinnahmen,
 - 3 Vermögenswirksame und Sondereinnahmen,
 - 4 Persönliche Verwaltungsausgaben,
 - 5 Sächliche Verwaltungsausgaben,
 - 6 Übertragungsausgaben,
 - 7 Bauausgaben,
 - 8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen,
 - 9 Besondere Finanzierungsausgaben, Zuschußbedarf in DM, Ausgabendeckung in %.
- C. Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Budgets, Titel - wie bisher -
- D. Erläuterungen des Budgets im Haushaltsplan zur Verbesserung der Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten durch den Landtag.

Folgende Gliederung beschreibt die Soll-Inhalte der Erläuterungen, die von jeder budgetierenden Fachverwaltung geliefert werden sollten:

 1. Ausgangslage im abgeschlossenen Haushaltsjahr:
 - Ursachen der Gesamtkostenveränderung,
 - Verlagerungen zwischen den Hauptgruppen,
 - Sonstiges.
 2. Bisherige Entwicklung der Produkte
 3. Ziele für das Haushaltsjahr:
 - Wirtschaftlichkeitsverbesserung,
 - Veränderungen der Leistungsstruktur,
 - Anzahl der Stellen.

4. Maßnahmen zur Erreichung der o.g. Globalziele:
 - Wirtschaftlichkeitsverbesserung,
 - Veränderungen der Leistungsstruktur,
 - Anzahl der Stellen.

E. Erläuterungen der Einnahmen und Ausgaben außerhalb der Budgets.

5.4 Ausführung des Haushaltsplans mit Budgetierung

1 Mittelverteilung auf die Fachressorts

Das bisherige Verfahren der Verteilung der Mittel auf die Fachressorts durch den MF kann auch bei Einbeziehung der Budgetierung beibehalten werden.

2 Ressortinterne Verteilung der Mittel

Die Ressorts verteilen die verfügbaren Mittel auf die nachgeordneten Behörden entsprechend dem Bedarf zur Erfüllung der in der Planung vereinbarten Ziele.

3 Laufende Kontrollen während des Haushaltsjahres und Maßnahmen bei Abweichungen zwischen Plan und Ist

Eine laufende Kontrolle findet derzeit nur in der Gegenüberstellung veranschlagter mit den bereits gebundenen Mitteln statt. Diese durchaus wichtige Kontrollkomponente muß auch in Zukunft so beibehalten werden wie bisher.

Als weiteres Steuerungsinstrument kommt das Controlling hinzu. Hierdurch werden sich abzeichnende Budgetüberschreitungen besser erkannt.

Im Rahmen des Controllings sind Maßnahmen bei Abweichungen zwischen Plan und Ist zu entwickeln (Ermittlung der Ursachen, Empfehlungen zur Gegensteuerung).

5.5 Anpassung des Budgets

Unter einer Anpassung des Budgets wird die Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Budgets im Verlauf des betreffenden Haushaltsjahres verstanden. Die Anpassung des Budgets kann nur während des laufenden Jahres erfolgen. Hierbei kann es zu einer Erhöhung (Budgetaufstockung) oder auch, wenn geplante Leistungen nicht erbracht werden, zu einer nachträglichen Kürzung der Budgets (Budgetreduzierung) kommen.

Folgende Ursachen können Anpassungen des Budgets veranlassen, wenn sie einen wesentlichen Umfang haben: Ausgabeüberschreitungen, Einnahmeeinbußen oder Veränderung des Zuschußbedarfes .

Eine Budgetanpassung (Reduzierung) kann ggf. auch durch eine Haushaltssperre veranlaßt werden. Die Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit des Landes muß Vorrang haben vor der Planungssicherheit der Budgetempfänger.

Im Falle von Haushaltssperren müssen die Zielvereinbarungen angepaßt werden.

Organisation der Budgetanpassungen

Bei der Organisation von Budgetaufstockungen wird die Einführung von Eskalationsstufen empfohlen, wobei die jeweils nächste Stufe genutzt wird, wenn die Möglichkeiten der vorherigen ausgeschöpft sind. Dies sind

1. Fachverwaltungsinterne Lösung: Budgetaufstockungen einer Ortsinstanz werden durch Einsparungen anderer Ortsinstanzen finanziert.
2. Ressortinterne Lösung: Budgetaufstockungen einer Fachverwaltung werden durch Einsparungen anderer Fachverwaltungen des Ressorts finanziert.

3. MF-Lösung: Budgetaufstockungen eines Ressorts werden aus der Risikorücklage im Rahmen von überplanmäßigen Bewilligungen oder ggf. im Rahmen eines Nachtragshaushaltes bereitgestellt.

Es ist unabdingbar, daß diese Querfinanzierungen für diejenigen Behörden, die Einsparungen erzielt haben und dadurch in ihrem Mittelbedarf den Planansatz unterschreiten, ohne Nachteile bleiben. Die nicht abgerufenen Mittel müssen jederzeit zur Verfügung stehen. Aus Sicht der Projektgruppe sollten nicht abgerufene, weil eingesparte Mittel im Mipla-Zeitraum kumuliert, jederzeit abgerufen und für Zwecke der Behörde frei verwendet werden können.

Auf der anderen Seite müssen Budgetaufstockungen für die betroffenen Behörden Konsequenzen für die Zielsetzungen der Folgejahre haben. Die Ursachen für die Budgetüberschreitung muß im Rahmen des Controlling analysiert werden. Auf dieser Basis müssen geeignete Maßnahmen zur Gegensteuerung erarbeitet werden, mit denen i.d.R. eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und damit die künftige Einhaltung des Budgets erreicht werden kann.

Im Laufe der Zeit werden sich Forderungen (Budgetunterschreitungen durch Einsparerfolge einzelner Behörden) und Verbindlichkeiten (Budgetüberschreitungen durch entsprechende Mißerfolge anderer Behörden) der Budgetempfänger auf den einzelnen Ebenen gegenüber dem jeweiligen Budgetgeber entwickeln.

Auf Seiten des Budgetgebers muß zur buchhalterischen Erfassung dieser Sachverhalte eine Clearingstelle eingerichtet werden. Hierzu erscheint uns das einzurichtende Controlling als am besten geeignet. Dort ist auch die erforderliche Kompetenz angesiedelt, um gemeinsam mit der Behördenleitung den Aufstockungsbedarf unter Einsatz der KLR, der Budgetierung und von Abweichungsanalysen abzuschätzen.

Im Rahmen der Budgetanpassung müssen folgende Regeln und Grundsätze beachtet werden:

1. Die durch den Haushaltsplan für die Fachverwaltungen vorgesehenen Mittel werden vollständig verteilt. Reserven werden auf keiner Ebene zurückgehalten.
2. Einsparungen der Behörden gegenüber dem Budgetrahmen erfolgen ausschließlich auf kalkulatorischer Basis; MF bleibt für die Sicherstellung der Liquidität zuständig.
3. Mit den Budgetvereinbarungen tritt für Budgetgeber und Budgetnehmer die Verpflichtung der Einhaltung ein. Damit sind noch nicht abgerufene, aber budgetierte Mittel der Ressorts dem Zugriff des MF entzogen.
4. Einsparungen und Nachforderungen werden von den Ortsinstanzen frühzeitig gemeldet, um einer Organisation die Querfinanzierungen zu ermöglichen.

Im übrigen wird die Notwendigkeit der Nachbudgetierung seltener auftreten als die bisherigen Nachforderungen auf Titlebene, da die Ortsinstanzen aufgrund der Titelreduzierung über umfangreiche Möglichkeiten der gegenseitigen Deckungsfähigkeit verfügen.

6 Budgetierungskonzept am Beispiel der VuKV

6.1 Budgetentwurf für Kapitels 0303 für das Haushaltsjahr 1998

Haushaltsmittel für die Vermessungs- und Katasterverwaltung (VuKV) werden zur Zeit im Haushaltsplan im Kapitel 0303 ausgewiesen. Entsprechend der Ausführungen

der vorstehenden Kapitel wurde von der Projektgruppe gemeinsam mit Vertretern der VuKV ein Entwurf für ein Budget erstellt.

Bei der Katasterverwaltung können 100 % der Ausgaben in das Budget aufgenommen werden. Alle Ausgaben werden mit Ausnahme der Investitionen in der KLR berücksichtigt. Ausgaben, die außerhalb des Budgets veranschlagt werden müßten, fallen in der Katasterverwaltung nicht an.

Ebenso können bei der Feststellung des Zuschußbedarfs alle Einnahmen einbezogen werden. Der Zuschußbedarf ergibt sich somit aus 100 % der Ausgaben ./. 100 % der Einnahmen. Da die Ausgaben regelmäßig höher sind als die Einnahmen, ist der Zuschußbedarf aus Sicht der Katasterverwaltung immer positiv.

Derzeit werden in der Katasterverwaltung von den 206 mit Ansätzen versehenen Gruppen des Landes 45 (Einnahmen und Ausgaben) belegt. Die Anzahl der genutzten Einnahmetitel liegt bei 22, die der Ausgabebetitel bei 60 (Tabelle 3). Hinzu kommen noch 12 zeitlich begrenzte Einnahmetitelgruppen sowie 41 zeitlich begrenzte Ausgabebetitelgruppen für bestimmte Vorhaben/Maßnahmen/Projekte etc.

Der Entwurf des Budgets basiert einerseits auf den Zahlen des Haushaltsplanes, andererseits fließen in die Erläuterungen des Budgets Aussagen zu den Produkten ein. Informationen zur Entwicklung der Produkte stehen durch Auswertung der flächendeckenden KLR der VuKV (KOLEIKAT) zur Verfügung. Neuland für die VuKV wird mit der Definition von Zielen und der Festlegung von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele betreten.

Der Entwurf für ein Budget ist dem Bericht vom 27. 2. 1998 beigefügt. Ziele und Maßnahmen geben einen Zwischenstand vom Februar 1998 wieder. Die Diskussion innerhalb der VuKV hat inzwischen zu einer Überarbeitung und Weiterentwicklung geführt. Insofern ist der Budgetentwurf nicht mehr ganz aktuell, er macht aber die Umsetzung der konzeptionellen Überlegungen deutlich.

6.2 Ausführung des Haushaltes

1 Ressortinterne Verteilung Mittel auf die nachgeordneten Behörden

Die der Katasterverwaltung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden bisher anhand eines Prozentschlüssels auf die Bezirksregierungen zwecks Weitergabe an die Ortsinstanzen und an den Landesbetrieb LGN verteilt. Die Prozentsätze ergaben sich aus detaillierten Aufgabenuntersuchungen und sind seit sechs Jahren unverändert geblieben. Nach Vorliegen des Jahresergebnisses aus KOLEIKAT muß diese Aufteilung auf der Grundlage von Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Behörden neu ermittelt werden. Dabei sind die personellen Randbedingungen zu berücksichtigen.

2 Feststellung der Ausgaben- und der Einnahmentwicklung

Aus der KLR erhält jede Behörde eine Monatsauswertung. Die Bezirksregierungen erhalten die Ergebnisse vierteljährig, das MI einmal im Jahr. Jede Behörde hat einen automatisierten Geschäftsbuchnachweis, aus dem die Zahlungsanordnungen getätigt werden. Die monatliche Iststellung steht dem MI zur Verfügung.

3 Laufende Kontrolle und Haushaltsrechnung

Die Kontrolle der Einhaltung der Budgets und die Unterstützung der Entscheidungsträger sind u.a. Gegenstand eines derzeit laufenden Kooperationsprojektes Controlling-Bausteine zur verbesserten betriebswirtschaftlichen Führung der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet des Vermessungs- und Katasterwesens mit der Universität Oldenburg.

Da die Ergebnisse dieses Projektes bis Mitte des Jahres 2000 vorliegen werden, wurde hier darauf verzichtet, dieses Thema zu bearbeiten, um den Ergebnissen des Controlling-Projektes nicht vorzugreifen.

4 Handlungsbedarf bzw. noch nicht abgeschlossene Vorbereitungsmaßnahmen zum Start der Budgetierung

Bestandteil des Controlling-Projektes mit der Universität Oldenburg ist auch der Aufbau des Berichtswesens. Das Berichtswesen der Katasterverwaltung wird als Teilergebnis dieses Projektes bis Mitte 1998 vorliegen.

Die KLR der Katasterverwaltung wurde bisher auf Basis einer eigenentwickelten Software unter Anwendung des Datenbankprogrammes MS-ACCESS vorgenommen. Die Einbeziehung der Planung bzw. von Budgets wurde noch nicht realisiert. Auf der anderen Seite ist in der Zwischenzeit im Rahmen des Projektes P 53 der Verwaltungsreform die für das Kassenwesen landesweit anzuwendende Software ausgewählt worden. Aus Sicht der Projektgruppe sollte die KLR der Katasterverwaltung möglichst bald die ausgewählte Software der Firma Baan einsetzen.

7 Ausblick

Die KLR ist die unabdingbare Voraussetzung für die Einführung der Budgetierung in den einzelnen Fachverwaltungen. Verwertbare Ergebnisse der KLR sollten vorliegen, bevor eine Fachverwaltung oder Behörde die Einführung der Budgetierung angeht.

Zur Zeit erfüllen nur die Katasterverwaltung und die Alfred-Töpfer-Akademie diese Voraussetzung.

Mittelfristig wird von drei weitere Fachverwaltungen diese Einstiegshürde in die Budgetierung übersprungen werden können (Polizei, Agrarstrukturverwaltung und Hochbauverwaltung).

In den meisten Fachverwaltungen wurde Interesse an der KLR geäußert und es laufen zahlreiche Projekte zur Entwicklung eines KLR-Konzeptes. Neben der Einrichtung von Landesbetrieben nach § 26 LHO (ca 10 Projekte) gibt es im Lande ca 30 Projekte zur Einführung der KLR in verschiedenen Fachverwaltungen. Trotzdem ist aus Sicht der Projektgruppe für eine flächendeckende Einführung der Budgetierung in Niedersachsen ein Zeitraum von 5-10 Jahren erforderlich.

Ergänzend zum Aufbau der KLR und der betriebswirtschaftlichen Elemente in der Verwaltung sind deren Auswirkung auf den politischen Bereich zu erörtern.

Der Verzicht auf Details (Reduzierung der 13 600 Titel des Haushalts) und die Einführung von Zielvereinbarungen werden die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung verändern.

Das parlamentarische Budgetrecht muß im Hinblick auf die outputorientierte Steuerung weiterentwickelt werden.

Zwischen der Legislative und der Exekutive sind die Steuerungsebenen klar abzugrenzen.

Über diese Abgrenzung sollte ein breiter politischer Konsens bestehen.

Während die Pilotvorhaben noch mit Ausnahmegenehmigungen und Haushaltsvermerken durchgeführt werden können, sind längerfristig bei einer umfassenden Einführung die neuen Steuerungsformen im Haushaltsrecht fest zu verankern.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 mit seinen neuen Paragraphen (§ 6 a „Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung“ und § 33 a „Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches“).

Kostenregelungen in der Diskussion^{*)}

Von Helmut Schmalgemeier

Wirtschaftliches Handeln und Kostenorientierung sind Eckpunkte der Verwaltungsreform in der Vermessungs- und Katasterverwaltung. Damit erhalten zwangsläufig auch die Kostenregelungen einen zentralen Stellenwert. Gründe hierfür sind:

1. Änderungen im Kundenverhalten

Allenthalben ist ein gestärktes und kritisches Kostenbewußtsein besonders gegenüber Leistungen der öffentlichen Hand feststellbar. Waren Kostenvergleiche und Kostenschätzungen früher die Ausnahme, stellen sie heute vielfach eher den Regelfall dar.

Bei Kundenbefragungen erhält die im übrigen durchweg positive Beurteilung der Leistungen der Vermessungs- und Katasterbehörden einen Dämpfer, wenn es um das Preis-/Leistungsverhältnis geht. Der Nutzer von Dienstleistungen möchte den konkreten Aufwand der für ihn erbrachten Leistung nachvollziehen können.

2. Änderungen im Selbstverständnis der Verwaltung

Die seit dem 01.01.1997 flächendeckend durchgeführte Kosten-Leistungsrechnung fördert das Kostenbewußtsein auch innerhalb der Verwaltung und liefert gleichzeitig Kriterien für verbesserte Parameter und realistische Kostensätze.

Die Prüfung möglicher Standardabsenkungen mit dem Ziel der Kostenreduzierung für den Nutzer ist ein wesentlicher Aspekt der Kundenorientierung und muß sich in der Kostenordnung niederschlagen.

In Berichten und Stellungnahmen der Ortsebene wird zunehmend eine stärkere Aufwandsorientierung der Kostenstrukturen gefordert.

3. Änderungen der Produkte

Rasante technische Entwicklungen (analog - digital, Datenformate usw.) erfordern flexible Anpassungen.

4. Änderungen der Nutzerstrukturen

Besonders im „Großkundenbereich“ vollzieht sich ein Wandel der Nutzerstrukturen. Unternehmensverflechtungen, Konsortien und neue Konstellationen auch im Verwaltungsbereich erfordern Regelungen für Mehrfachnutzungen, Mischnutzungen usw. insbesondere für die Abgabe digitaler Daten.

Für die Diskussion der vorstehenden Aspekte sind besonders folgende Punkte relevant:

Rechtliche Rahmenbedingungen

Was ist zulässig? Wie flexibel können Regelungen gestaltet werden?

Aufwandsbezug und/oder Wertprinzip?

Erfordern ein geändertes Kundenverhalten und der Wandel gesellschaftlicher Auffassungen hier Veränderungen?

Qualitätssicherung

Wie wird auch bei stärkerer Orientierung am wirtschaftlichen Handeln die notwendige Qualität auch im Sinne der Rechtssicherheit gewährleistet?

Einfache Kostenstruktur

Ist der verständliche Wunsch nach einer einfachen Kostenstruktur mit dem Ziel möglichst „gerechter“ Regelungen zu vereinbaren?

Kostenparameter

Welche Kostenparameter sollten zukünftig eine Rolle spielen? Wie sind sie zu gewichten? Sind Rahmensätze mit mehr Entscheidungsspielraum eine sachgerechte Alternative?

Der aufgezeigten Thematik war ein Vortragsblock während der Fortbildungsveranstaltung für Führungskräfte der VuKV am 17./18. Juni 1998 in Königsutter gewidmet. Die Diskussion wurde bewußt ergebnisoffen geführt. Vorrangig behandelt wurden Kostenregelungen für den Bereich von Liegenschaftsvermessungen.

Die folgenden vier überarbeiteten Beiträge stellen die Thematik aus unterschiedlichem Blickwinkel dar und sollen einen Anstoß geben für die umfassende Diskussion dieser Thematik in unserer Verwaltung.

^{*)} Überarbeitete Fassung des am 19. Juni 1998 anlässlich der NVuKV-Fortbildungsveranstaltung 3/1998 gehaltenen Vortrags

Rechtliche Grundlagen für Kostenordnungen in Niedersachsen

Von Werner Ziegenbein

- 1 Vorbemerkung
- 2 Überblick über die Art der Abgaben
- 3 Vorgaben für Kostenordnungen
 - 3.1 Allgemeines
 - 3.2 Grundgesetz
 - 3.3 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz (NVwKostG)
 - 3.3.1 Gebührenarten
 - 3.3.2 Kostendeckungsprinzip
 - 3.3.3 Bemessungsgrundsätze
- 4 Anmerkungen zum Aufstellen einer Kostenordnung

2 Überblick über die Art der Abgaben

Die öffentlichen Abgaben gliedern sich in Steuern und Verwaltungsabgaben (siehe Abbildung 1). Steuern sind Abgaben, die ohne bestimmte Gegenleistung erhoben werden. Die beiden wichtigsten Verwaltungsabgaben sind die Beiträge und die Kosten. Während Beiträge Geldleistungen für die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme sind (z.B. Erschließungsbeiträge), sind Kosten Geldleistungen, die als Geldleistung für eine besondere, individuell zurechenbare Leistung der Verwaltung erhoben werden.

Kosten sind weiter in Gebühren und Auslagen aufzuteilen. Auslagen sind über den Normalaufwand hinausgehende besondere Aufwendungen, die nicht in jedem Fall auftreten, starken Schwankungen unterliegen und leicht zu ermitteln sind. Die üblicherweise anfallenden Auslagen sind in § 13 (2) des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG) aufgelistet. Bei der Neufassung der Kostenordnung sollte überlegt werden, ob im Interesse einer wirtschaftlicheren Abrechnung Auslagen bei den Gebühren

1 Vorbemerkung

In diesem Beitrag wird der rechtliche Rahmen für Kostenordnungen in Niedersachsen behandelt, um die Gestaltungsspielräume bei einer Überarbeitung der Kostenordnung für das amtliche Vermessungswesen aufzuzeigen.

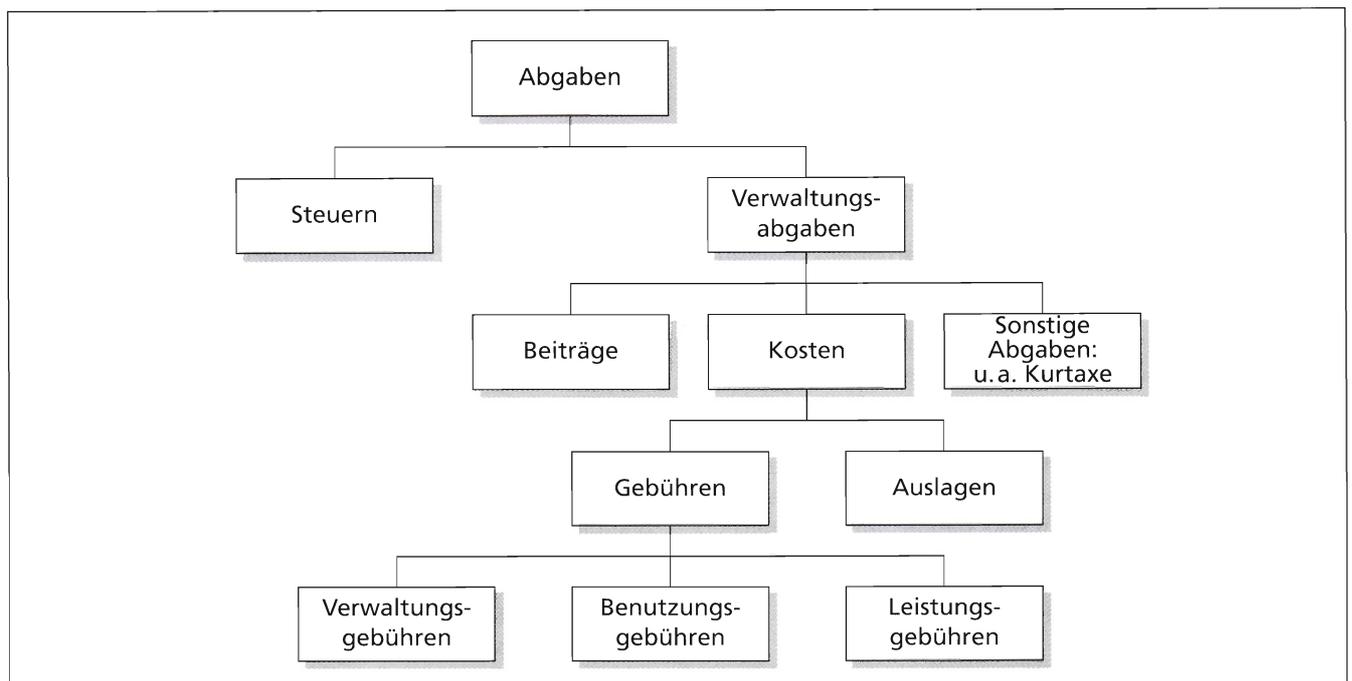


Abb. 1: Art der öffentlichen Abgaben

^{*)} Überarbeitete Fassung des am 19. Juni 1998 anlässlich der NVuKV-Fortbildungsveranstaltung 3/1998 gehaltenen Vortrags

berücksichtigt werden. Bei den Gebäudevermessungen ist dieses heute bereits so geregelt. Eine andere Art der Vereinfachung sind Auslagenpauschalen. Die Gebühren werden im folgenden angesprochen.

3 Vorgaben für Kostenordnungen

3.1 Allgemeines

Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns läßt sich die Grundregel aufstellen, daß keine Kosten ohne Rechtsgrundlage erhoben werden dürfen und kein Kosten-Verwaltungsakt ohne gesetzliche Grundlage erlassen werden darf. Erforderlich sind daher ein Gesetz mit der Ermächtigung zum Erlaß von Kostenordnungen und die Kostenordnungen selbst, die

- Amtshandlungen und Leistungen beinhalten, für die Gebühren erhoben werden sollen (Gebührentatbestände) und die
- die Höhe der Gebühren (Gebührensätze) dafür angeben.

3.2 Grundgesetz

Das Grundgesetz enthält keine unmittelbaren Festlegungen, die der Gesetzgeber bei der Abfassung von Kostengesetzen zu beachten hat. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in einem Urteil vom 06.02.79 (E50,217,225) jedoch mit der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungskostengesetzes beschäftigt und einige interessante Aussagen zu Gebühren und zur Gestaltung von Kostenordnungen getroffen.

Das BVerfG hat Gebühren als öffentlich-rechtliche Geldleistungen definiert, die aus Anlaß individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.

Laut BVerfG besteht von der Verfassung her ein weiter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum für den Gebührengesetzgeber, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen und welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen will. Ebenso ist er frei darin, von der Kostendeckung abweichende Ziele, zum Beispiel eine Verhaltenssteuerung, anzustreben.

Allgemeine Grenzen ergeben sich aus den Grundrechten, insbesondere aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG sowie aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Aus dem Gleichheitsgrundsatz folgt, daß Gebühren nicht völlig unabhängig von dem bei der Verwaltungsleistung entstehenden Aufwand festgesetzt werden dürfen, und daß die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze so zu wählen und zu staffeln sind, daß sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen. Auswirkungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes werden im folgenden beschrieben.

3.3 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz (NVwKostG)

3.3.1 Allgemeines

Das Land ist für die Gesetzgebung im Verwaltungskostenrecht soweit zuständig, als Kosten bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben anfallen. Niedersachsen hat das Nieder-

sächsische Verwaltungskostengesetz (NVwKostG) am 07. Mai 1962 (Nieders. GVBl. S.43) erlassen.

3.3.1 Gebührenarten

Das NVwKostG unterscheidet Gebühren nach der Art der von der öffentlichen Hand bewirkten Leistung:

1. Verwaltungsgebühren

Verwaltungsgebühren werden als Gegenleistung für eine Amtshandlung auferlegt. Als Amtshandlung ist jede abgeschlossene Tätigkeit einer Behörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts zu verstehen.

2. Benutzungsgebühren

Benutzungsgebühren sind das Entgelt für die Benutzung oder Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Gegenstände.

3. Leistungsgebühren

Leistungsgebühren werden für öffentlich-rechtliche Leistungen erhoben, die keine Amtshandlungen sind. Leistungsgebühren sind eine Besonderheit des niedersächsischen Verwaltungskostenrechts. Sie sind Vergütungen für Leistungen unterschiedlichster Art, die nicht notwendigerweise vom Staat erbracht werden müssen, die aber von ihm ausgeführt werden können.

Die Abgrenzung der einzelnen Gebührenarten ist fließend. Eine Zuordnung ist auch nicht erforderlich. Die Kostenerhebung ist umfassend möglich; Amtshandlungen, Leistungen oder Benutzungen müssen nur im Gebührenverzeichnis einer Kostenordnung stehen. Dazu ermächtigt § 3 Abs.3 NVwKostG die zuständigen Ministerien, im Einvernehmen mit dem Finanzministerium, für bestimmte Verwaltungsbereiche besondere Kostenordnungen zu erlassen.

Alle Gebühren der VuKV, die amtlich vorgegeben werden sollen, auch die Amtsprodukte der LGN, können somit in einer Kostenordnung erfaßt werden. Preise im Marktbereich werden gesondert geregelt.

Gebühren lassen sich auch nach der Art der Bemessung der Gebühr unterscheiden. Im Gegensatz zu Kostengesetzen des Bundes und anderer Länder enthält das NVwKostG keinen Ausschluß von bestimmten Arten der Bemessung; dadurch wird der Gestaltungsspielraum nicht eingengt. Grundsätzlich lassen sich folgende Gebührenarten unterscheiden:

1. Festgebühr

Die Festgebühr bestimmt die Gebühren je Gebührentatbestand in festen Sätzen. Eine Festgebühr ist einfach zu ermitteln und für Kunden leicht nachvollziehbar. Individuelle Umstände können jedoch nicht berücksichtigt werden. Bei einfach strukturierten Gebührentatbeständen wird Gebührengerechtigkeit erreicht. Festgebühren werden jedoch dann unangemessen, wenn sie in der Mehrzahl der Gebührenfälle nicht proportional zur erbrachten Leistung sind. Bei vielschichtig strukturierten Leistungen wie in der VuKV sind daher in der Regel variable Gebührensätze erforderlich (siehe 3.). Beispiel für eine Festgebühr ist die Beglaubigung eines Auszuges.

2. Rahmengebühr

Die Rahmengebühr eröffnet die Wahl der Gebühr innerhalb einer Gebührenbetragsspanne und somit den Rahmen des Ermessens. Wie dieser Ermessensspielraum auszuüben ist, wird in § 9 NVwKostG verbindlich vorgegeben. Danach sind bei der Festsetzung des Gebührensatzes im Einzelfall zu berücksichtigen

- das Maß des Verwaltungsaufwandes
- und
- der Wert des Gegenstandes der Amtshandlung.

Sachverständige Anwendung einer Rahmengebühr muß angesichts dieser gesetzlichen Vorgaben bei gleichen Sachverhalten zu etwa gleichen Gebührensätzen führen. Rahmengebühren eröffnen also keine Spanne, innerhalb der ein Gebührensatz je nach Konkurrenzsituation ausgewählt werden kann.

Eine Rahmengebühr kann zum Austarieren unterschiedlicher Leistungen bei gleichem Tatbestand sinnvoll sein. Der Anpassungsfähigkeit einer Rahmengebühr steht die Unbestimmtheit und schlechtere Nachvollziehbarkeit gegenüber. Die relative Unbestimmtheit der Rahmengebühr führt in der Praxis häufig dazu, daß der Rahmen durch verwaltungsinterne Dienstanweisungen ausgefüllt wird, um eine einheitliche Anwendung sicherzustellen. Daher ist eine verbindliche Regelung in der Kostenordnung mit differenzierten Gebührensätzen zweckmäßiger.

Entscheidungen über förmliche Rechtsbehelfe werden zum Beispiel durch eine Rahmengebühr abgerechnet.

3. Variable (Quasi-Fest-) Gebühr

Diese Gebühr variiert für einen Gebührentatbestand in Abhängigkeit von einem Maßstab. Als Maßstäbe werden Wert, Zeit, Fläche, Format, Informationsdichte oder andere Größen verwendet, die möglichst gut das Maß des Verwaltungsaufwandes oder den Wert des Gegenstandes der Verwaltungshandlung wiedergeben. Solche Gebühren ersparen ebenso wie Festgebühren Ermensensfragen; sie können aber wesentlich besser als Festgebühren an die vielfältigen Sachverhalte angepaßt werden.

3.3.2 Kostendeckungsprinzip

§ 3(2) NVwKostG normiert, daß das Gesamtgebührenaufkommen eines Verwaltungszweiges den realen Verwaltungsaufwand nicht überschreiten darf, wobei Auslagen unberücksichtigt bleiben. Diese Regelung des Gesetzes ist zum Schutz des Bürgers getroffen worden, um ihn in Bereichen, in denen der Staat als Monopolist auftritt, vor unangemessen hohen Gebühren zu bewahren. Es besteht also ein Kostenüberschreitungsverbot; dieses Verbot kann jedoch sinnvollerweise nicht auf alle Leistungen des Verwaltungszweiges VuKV bezogen werden, sondern auf einzelne gleich-

artige Leistungen wie Gebäudevermessungen oder Grenzfeststellungen. Für solche gleichartigen Leistungen darf die landesweite Gebührensumme nicht den Gesamtaufwand überschreiten, der bei der Leistungserbringung anfällt. Zufällige und unbeabsichtigte Überschüsse sind zulässig, eine Gewinnerzielung ist jedoch ausgeschlossen.

Wird die Wirtschaftlichkeit bei einzelnen Leistungen erhöht, führt das zu einem niedrigeren Gesamtaufwand und damit zu niedrigeren Gebühren für den Kunden.

Die Regelung des NVwKostG ist kein kostenrechtliches Verbot für eine Unterdeckung. Die Gebühren können aus sozialen oder anderen Zielsetzungen hinter dem Aufwand zurückbleiben.

Das Kostendeckungsprinzip nach NVwKostG hat keine Bedeutung für die Bemessung der Gebühr im Einzelfall, sondern nur für die landesweite Gebührensumme. Die Gebühr für Gebäude mit geringem Wert kann daher beispielsweise unter dem Aufwand und die Gebühr für Gebäude mit hohem Wert über dem Aufwand liegen.

Einen Überblick darüber, welche Kosten bei der Ermittlung des Gesamtaufwandes zu berücksichtigen sind, gibt folgende Aufstellung:

- **Bereitstellungskosten**
Personal- und Sachkosten für den unmittelbaren antragsbezogenen Aufwand zur Erbringung der Leistung (des Produktes)
- **Verwaltungskosten**
Personal- und Sachkosten für den unmittelbaren Aufwand zur Abwicklung des Antrages
- **Refinanzierungskosten**
Auf das Produkt umgebrochene Personal- und Sachkosten als Vorleistungen für die Erstellung und Entwicklung
- **Lizenz**
Anteil, der Art und Umfang der Fremdverwendung des Produkts berücksichtigt

3.3.3 Bemessungsgrundsätze

Nach § 3(2) NVwKostG ist die Gebührenhöhe für einen Gebührentatbestand nach

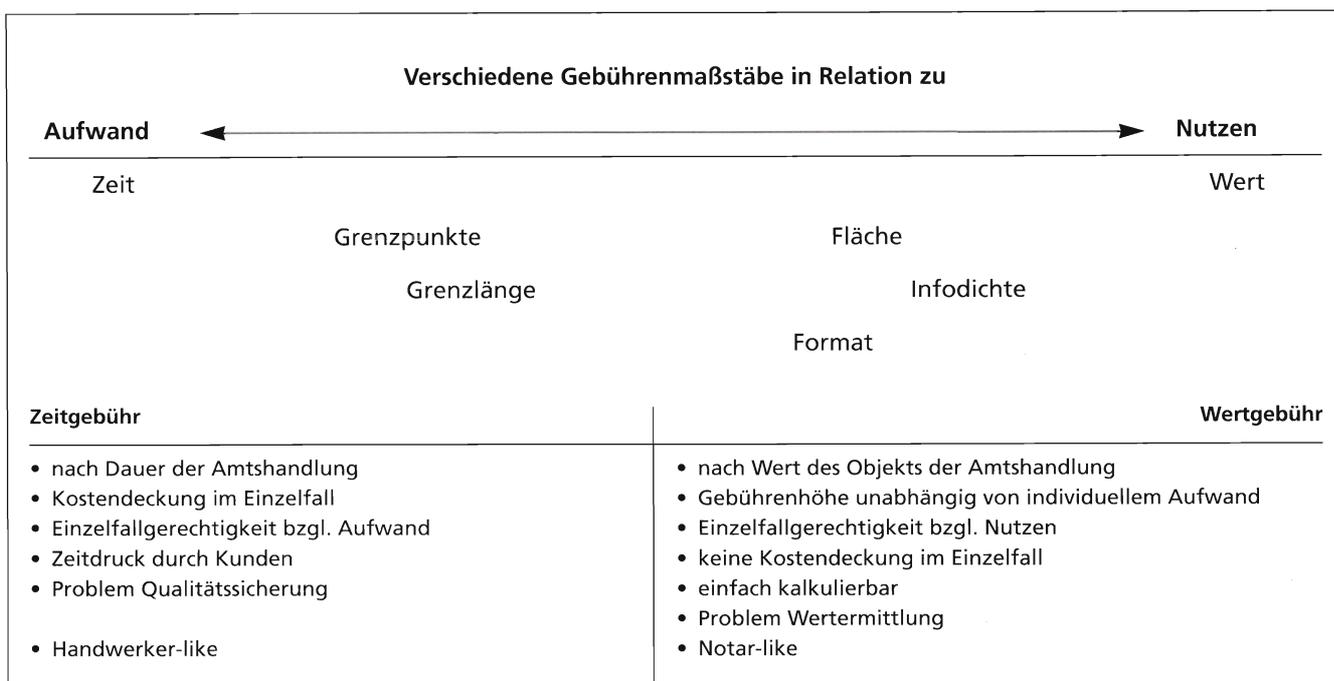


Abb. 2: Gebührenmaßstäbe in Relation zu Aufwand und Nutzen

- dem Maß des Verwaltungsaufwandes (Kosten-, Aufwandsprinzip)
oder nach
- dem Wert des Gegenstandes der Amtshandlung (Nutzenprinzip)
zu bemessen.

Beide Gesichtspunkte können wahlweise einzeln oder in Kombination bei der Wahl eines Gebührenmaßstabes herangezogen werden. Zu beachten ist dabei jedoch immer der in der Verfassung verankerte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; er verbietet staatliche Eingriffe, deren Nutzen für das allgemeine Wohl in keinem vertretbaren Verhältnis zu den Belastungen steht, die dem Betroffenen dabei zugemutet werden. Besondere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist das Äquivalenzprinzip. Das Prinzip verlangt ein angemessenes Verhältnis zwischen

- Leistung und dem aus der Leistung erwachsenden Nutzen oder anders formuliert zwischen
- Gebühr und Bedeutung der Verwaltungsleistung für den Gebührenschuldner.

Die beiden gegensätzlichen Gestaltungsmodelle (Kostenprinzip, Nutzenprinzip) lassen es zu, daß der Aufwand der Behörde im Einzelfall von der Gebührenhöhe überstiegen werden darf und daß bei gleichem Aufwand unterschiedliche Gebührensätze denkbar sind. Das Äquivalenzprinzip ist erst bei einem offenkundigen Mißverhältnis zwischen Aufwand und Gebühr verletzt.

Das NVwKostG macht also keine zwingende Vorgabe und läßt verschiedene Gebührenmaßstäbe zu, auch sogenannte Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe, bei denen über Korrelationsgrößen der Bezug zu Aufwand und Nutzen (Wert) hergestellt wird. Abbildung 2 enthält Beispiele für Maßstäbe und Einschätzungen der beiden Extreme, der an Aufwand bzw. an Nutzen orientierten Zeit- und Wertgebühr.

4 Anmerkungen zum Aufstellen einer Kostenordnung

Zusammenfassend sollen die wesentlichen Punkte herausgestellt werden, die beim Aufstellen einer Kostenordnung aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zu beachten sind.

1. Zeitmaßstab

Maßstab: Zeit
Gebühr nach Stunden
reine Aufwandsbetrachtung, individuelle Kostendeckung

2. Surrogat für durchschnittlichen Aufwand

Maßstab: Grenzpunkt
Gebühr pro festgestelltem Grenzpunkt = 350,- DM
reine Aufwandsbetrachtung, Ø Kostendeckung

3. Surrogat für durchschnittlichen Aufwand, modifiziert nach Bodenwert

Maßstäbe: Grenzpunkt, Bodenwert
Gebühr pro festgestelltem Grenzpunkt abhängig vom Bodenwert

Bodenwert DM/m ²	Gebühr DM	
- 20,-	250,-	Ø Unterdeckung
- 50,-	350,-	Ø Bodenwert, Deckung
- 100,-	450,-	Ø Überdeckung
über 100,-	500,-	Ø Überdeckung

Berücksichtigung von individuellem Wert und durchschnittlichem Aufwand, Ø Kostendeckung

4. Surrogat für durchschnittlichen Aufwand, modifiziert nach Aufwand und Wert (Rahmengebühr)

Maßstäbe: Grenzpunkt, Aufwand (Zeit) und Bodenwert
Gebühr pro festgestelltem Grenzpunkt abhängig von Aufwand und Bodenwert
zwischen 250,- DM und 500,- DM

Aufwand niedrig	Aufwand hoch
Wert niedrig	Wert hoch
Ø Unterdeckung	Ø Überdeckung

Berücksichtigung von individuellem Wert und individuellem Aufwand, Ø Kostendeckung

5. Ergänzung zu 2. und 3. durch Mengenberücksichtigung

Ergänzungsmaßstab: Zahl der Grenzpunkte
Gebühr bei
1-2 Grenzpunkten 150% des Gebührensatzes
3-4 Grenzpunkten 120% des Gebührensatzes
5-6 Grenzpunkten 100% des Gebührensatzes
usw.

Abb. 3: Beispiele zur Wahl eines Gebührenmaßstabs bei Grenzfeststellung

Als oberste Maxime ist das Kostenüberschreitungsverbot einzuhalten. Dazu ist der landesweite Verwaltungsaufwand (Gesamtkosten) jeweils für gleichartige Leistungen zu ermitteln. Dieser Aufwand darf nicht durch das für die Leistungen erzielte Gesamtgebühreneinkommen überschritten werden.

Wenn das Gebühreneinkommen nicht aus politischen Gründen abgesenkt werden soll, was bei Leistungen der VuKV kaum vorkommt, wird angestrebt, den Gesamtaufwand über Gebühren zu decken. Zur Verteilung des Gesamtaufwandes auf die Leistungen stehen, wie ausgeführt, eine Reihe von Maßstäben zur Verfügung, die maßgeschneidert für jeden Gebührentatbestand ausgewählt werden können. Abbildung 3 enthält für den Gebührentatbestand Grenzfeststellung Beispiele, nur um die Bandbreite der Möglichkeiten anzudeuten und nicht um hier endgültige Lösungen aufzuzeigen.

Der Gebührenmaßstab sollte so gewählt werden, daß er vom Kunden wie vom Anwender akzeptiert wird. Dazu einige Anmerkungen.

Als erstes soll er einfach, klar und eindeutig sein, damit bei gleichen Gebührentatbeständen gleiche Gebührensät-

ze angesetzt werden und unnötiger Aufwand bei der Anwendung vermieden wird. Gebührensätze sollten direkt aus der Kostenordnung entnommen werden können, Ermessensspielräume sind zu vermeiden.

Ganz wichtig ist die Akzeptanz der Gebühren durch die Kunden. Das bedeutet, daß auch der Wert des Gegenstands der Leistung angemessen zu berücksichtigen ist.

Der Aufwand sollte auch im Einzelfall durch die Gebührenhöhe abgedeckt werden. Dieses geht jedoch nicht, wenn Aufwand und Bedeutung der Leistung für den Kunden in einem Mißverhältnis stehen (z.B. Vermessung von Gebäudeanbauten oder Garagen, Wertermittlung von geringwertigen Grundstücken). In solchen Fällen muß eine partielle Unterdeckung in Kauf genommen werden, die durch eine Überdeckung am anderen Ende der Skala wieder kompensiert wird. Das NVwKostG läßt dieses zu.

Die Qualität des Liegenschaftsnachweises sollte weder durch zu niedrige Pauschalgebühren noch durch Gebührenmaßstäbe, die einen zu großen zeitlichen Druck durch Kunden herausfordern, aufs Spiel gesetzt werden. Sachgerechte Arbeit durch die Vermessungsstellen sollte möglich sein.

Kostenregelungen - Ländervergleich^{*)}

Von Helmut Schmalgemeier

1 Vorbemerkungen

Am Beispiel von Zerlegungs- und Gebäudevermessungen sollen unterschiedliche Länderregelungen hinsichtlich der Kostenstrukturen verglichen werden. Dabei werden nur die Grundstrukturen betrachtet; auf Detailüberlegungen wird verzichtet. Für konkrete Fallgestaltungen werden die Verhältnisse in 6 ausgewählten Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) beschrieben. Die Darstellung ist also weder vollständig noch repräsentativ. Ziel ist es, Tendenzen aufzuzeigen hinsichtlich gemeinsamer oder unterschiedlicher Kostenstrukturen.

2 Zerlegungsvermessungen

a) Kostenstruktur - Parameter

Für die örtliche Vermessung und die Auswertung von Liegenschaftsvermessungen ist - wie in Niedersachsen - in 7 der 16 Bundesländer eine Kombination der Kostenparameter

- Wert der neugebildeten Flurstücke,
- Fläche der Trennstücke und
- Zeitaufwand bei den örtlichen Arbeiten

gewählt worden. In einigen weiteren Ländern gehen diese Parameter in Kombination mit anderen Faktoren in die Kostenermittlung ein. Weitere Kriterien - jeweils in wenigen Bundesländern - sind die Anzahl der Grenzpunkte, Wertfaktoren, Grenzlängen, Anzahl der Flurstücke und in zwei Ländern eine Zeitgebühr.

Abgerundet wird die Palette der Möglichkeiten in mehreren Ländern durch besondere Zuschläge, die Besonderheiten z. B. hinsichtlich der Katasterunterlagen oder Schwierigkeiten bei der Vermessung (Bewuchs, Baustelle, Topographie ...) abdecken sollen.

b) Beispiel: Zerlegung - ein Bauplatz

Die Gesamtkosten für eine Bauplatzvermessung (503 m², 132 DM/m², 3 Std. örtliche Arbeiten) bewegen sich in den 6 Ländern in der Spanne zwischen 2 300 DM und 4 000 DM (im Mittel ca. 2 800 DM). Niedersachsen liegt hier im unteren Bereich.

Für einzelne Aufgabenteile ergeben sich folgende prozentuale Anteile an den Gesamtkosten

- Vermessungsunterlagen 2 % bis 11 % (Niedersachsen 6 %),
- örtliche Vermessung und Auswertung 70 % bis 81 % (Niedersachsen 79 %),
- Übernahme 8 % bis 22 % (Niedersachsen 15 %).

Die weitere Analyse des Anteils für die örtliche Vermessung und Auswertung zeigt, daß der Wertanteil am stärksten in das Ergebnis einfließt und in fast allen Ländern dominiert.

c) Beispiel: Zerlegung - Baugebiet

Für die Vermessung eines Baugebietes (60 Bauplätze, Bodenwert 20 DM/m², 4 Tage örtliche Arbeiten) ergeben sich Gesamtkosten, die in den zum Vergleich herangezogenen Ländern zwischen ca. 25 000 DM und ca. 62 000 DM liegen. Niedersachsen liegt hier mit 52 000 DM im oberen Bereich.

Auch wenn die Ausgangsparameter des gewählten Beispiels einen Einzelfall beschreiben, zeigt die Bandbreite des 1 bis 2,5fachen, daß gerade für die Kostenfestsetzungen umfangreicher Vermessungen die derzeitigen Kostenordnungen kritisch zu analysieren sind.

3 Gebäudevermessungen

a) Kostenstruktur - Parameter

Ein relativ homogenes Bild zeigen die Kostenstrukturen bei Gebäudevermessungen. In 12 Ländern sind die Herstellungskosten, in einem Land der Rohbauwert Maßstab für die Vermessungskosten. 2 Länder rechnen nach Zeit ab, in einem Land ist die Anzahl der Gebäudepunkte kombiniert mit einem Wertfaktor Basis der Kostenfestsetzung.

In einigen Bundesländern sind die Bereiche der Herstellungskosten im Vergleich zu Niedersachsen stärker gegliedert (geringere Bandbreite). Andererseits weist Niedersachsen mit 4 unterschiedlichen Tatbeständen je Herstellungskostengruppe (erstes Gebäude, weitere Gebäude ...) und der Möglichkeit von Zu- und Abschlägen die stärkste Differenzierung auf.

b) Beispiele für Gebäudevermessungen

Für 4 unterschiedliche Fallgestaltungen werden in den zum Vergleich herangezogenen Ländern folgende Gesamtkosten ermittelt:

- *Wohnhaus-Anbau bis 10 000 DM*
Die Kosten liegen zwischen 250 DM und 660 DM (Niedersachsen 366 DM).
- *Einzelgarage bis 15 000 DM*
Die Bandbreite der Kosten liegt ebenfalls zwischen 250 DM und 660 DM (Niedersachsen 473 DM).
- *Wohnhaus 300 000 DM*
In den Ländern werden Kosten zwischen 900 DM und 1 700 DM erhoben (Niedersachsen ca. 1 100 DM).
- *Geschäftshaus 2,5 Mio. DM*
Die Spanne der Vermessungskosten bewegt sich zwischen ca. 2 400 DM und 3 900 DM (Niedersachsen ca. 3 600 DM).

^{*)} Überarbeitete Fassung des am 19. Juni 1998 anlässlich der NVuKV-Fortbildungsveranstaltung 3/1998 gehaltenen Vortrags

Die derzeitigen Kostensätze liegen in Niedersachsen tendenziell bei kleinen Gebäuden eher im unteren, bei großen Objekten eher im oberen Bereich der Bandbreite der herangezogenen Länder.

c) Kostenanteile für Aufgabenteile

Eine differenzierte Kostenermittlung für die Blöcke Vermessungsunterlagen, örtliche Vermessung/Auswertung und Übernahme sehen von den 6 Ländern nur die Länder Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen vor.

Für das Beispiel „Gebäudevermessung - Wohnhaus 300 000 DM“ beträgt der Anteil an den Gesamtkosten für

- Vermessungsunterlagen von 4 % bis 10 % (Niedersachsen 10 %)
- Übernahme von 7 % bis 29 % (Niedersachsen 16 %).

4 Fazit

Mit dem Vorbehalt einer nicht flächendeckenden Analyse und einer nicht repräsentativen Auswahl der Fallgestaltungen lassen sich gleichwohl als Trend einige Erkenntnisse ableiten:

- Derzeit überwiegen (noch) „traditionelle Kostenstrukturen“. Dabei dominiert das Äquivalenzprinzip mit dem Bodenwert als entscheidendem Parameter.
- Hinsichtlich des Kostenniveaus liegt Niedersachsen weitgehend innerhalb der festgestellten Bandbreiten.
- Gleiches gilt für die Prozentanteile von Aufgabenteilen an den Gesamtkosten.
- Die z. T. extremen Unterschiede der Kosten für umfangreiche Vermessungen bzw. Großobjekte erfordern besonders in diesen Bereichen eine kritische Analyse der derzeitigen Strukturen.

Zukunft der gemeinsamen Kostenordnung*

Von Clemens Kiepke

Einleitung

Ich bedanke mich für die Möglichkeit, einen Beitrag zu der aktuellen Diskussion über die Zukunft unserer gemeinsamen Kostenordnung aus der Sicht des BDVI zu leisten. Die vorgegebene Fragestellung, ob stärker pauschaliert werden soll oder ob einer mehr zeitorientierten Kostenordnung der Vorrang zu geben ist, wird in unserem Kollegenkreis wahrscheinlich ebenso kontrovers diskutiert wie im Kollegenkreis der Verwaltung. Dies geben zumindest die Stimmungsbilder wieder, die zu hören waren. Um diese Stimmungsbilder auch quantitativ zu werten, wird ein Votum auf den jeweiligen Mitgliederversammlungen des BDVI eingeholt. Dies haben wir getan, so daß ich feststellen kann, daß die ÖbVI mehrheitlich für eine stärkere Pauschalierung gestimmt haben. Dies deckt sich mit der allgemeinen Vorgehensweise in den nicht gewerblichen Berufen, deren Ausprägung auf einer vorwiegend geistigen Leistung beruht.

Grundlagen

Die von öffentlichen Verwaltungen erhobenen Kosten setzen sich zusammen aus Gebühren und Auslagen.

Das Verwaltungskostengesetz des Bundes definiert die Prinzipien der Gebührengrundsätze sehr genau wie folgt. „Die Gebührengrundsätze sind so zu bemessen, daß zwischen der dem Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühren einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht.“

Dieser Leitsatz zieht sich durch das gesamte Verwaltungskostengesetz. Dieser Satz beinhaltet die Grundsätze des Kostendeckungsprinzip und des Äquivalenzprinzip.

Es ist zuerst das Kostendeckungsprinzip angesprochen worden. Dieses geht von dem Grundsatz aus, daß das Gebührenaufkommen die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Ihre besondere Leistung nicht übersteigen darf. Das Verwaltungskostengesetz sieht das Kostendeckungsprinzip als einen Ausnahmefall an, der sich nur aus dem zur Gebührenerhebung ermächtigenden Einzelgesetz ergeben kann. (VGH Kassel).

Das Äquivalenzprinzip berücksichtigt die Bedeutung und den wirtschaftlichen Nutzen für die Beteiligten. In den jüngsten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes heißt es: „Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausformung des im Rechtsstaatsprinzip begrün-

deten und damit verfassungsrechtlich verankerten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dar.“

§ 3 (2) des NVwKostG besagt folgendes: „Die Gebühren sind in den Gebührenordnungen so festzusetzen, daß ihr Aufkommen den auf die Amtshandlung entfallenden durchschnittlichen Aufwand des Verwaltungszweiges, soweit er nicht durch Erstattung von Auslagen gedeckt ist, nicht übersteigt. Sie sind nach dem Maß des Verwaltungsaufwandes oder nach dem Wert des Gegenstandes der Amtshandlung zu bemessen“. Auch hier findet sich der durchschnittliche Aufwand, also eine Pauschalierung.

Beim Erlaß von Gebührengesetzen bzw. -verordnungen ist der weite Ermessensspielraum des Gesetzgebers bzw. Verordnungsgebers insofern eingeschränkt, als er bei der Bemessung der Gebühren das Äquivalenzprinzip nicht außer acht lassen darf (BverfG und BverwGe).

Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip schließen sich bei der Gestaltung von Gebührenordnungen nicht gegenseitig aus. Eine volle Berücksichtigung des Kostendeckungsprinzips steht jedoch, wie schon erwähnt, den allgemeinen Grundsätzen des Äquivalenzprinzips entgegen.

Das Äquivalenzprinzip ist allerdings nur dann sinngemäß anzuwenden, wenn der wirtschaftliche Anknüpfungspunkt gegeben ist. Anknüpfungspunkt für die Gebührenhöhe nach dem Äquivalenzprinzip ist damit der, in der Regel, wirtschaftliche Wert der Amtshandlung für den Begünstigten in seiner Eigenschaft als Gebührenschuldner. Der Vorteil für den Gebührenschuldner läßt sich nur dann quantifizieren, wenn ein Verkehrswert oder ein Sachwert vorliegt. Das ist im Bereich der Liegenschaftsvermessungen regelmäßig der Fall.

Als weiteres Prinzip von Kostenordnungen gilt das Sozialprinzip. Danach sind bei der Festsetzung von Gebühren die wirtschaftlichen Verhältnisse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen. Allerdings kommt den wirtschaftlichen Verhältnissen des Gebührenschuldners keine eigenständige Bedeutung zu. Ein sogenanntes drittes Gebührenprinzip wird in der Literatur als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen. Abgekoppelt von der persönlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit findet sich die soziale Komponente im Äquivalenzprinzip wieder. Von der Annahme ausgehend, daß wirtschaftlich starke Personen in der Regel auch aufwendigere Grundstücke erwerben, wird hier eine soziale Komponente mitgeführt.

Ein weiteres Prinzip von Gebühren ist der Grundsatz der Typengerechtigkeit. Schließlich dürfen Gebührentatbestände und hierauf beruhende Gebührenbescheide nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Es geht hier nicht um eine willkürliche Ungleichbehandlung. Es geht um die Ungleichbehandlung durch eine stundenorientierte Kostenordnung. Zum Beispiel wenn in einem Ort zwei Vermessungen auf den gegenüberliegenden Straßenseiten statt-

* Überarbeitete Fassung des am 19. Juni 1998 anlässlich der NVuKV-Fortbildungsveranstaltung 3/1998 gehaltenen Vortrags

finden. Auf der einen Straßenseite liegt die Grenze koordiniert vor und auf der anderen Straßenseite müssen alte Achsen aufgesucht werden. Dies kann jedoch nur für eklatante Fälle gelten.

Anmerkungen zur Zeitabrechnung

Die Einführung der Zeitabrechnung als mehr oder weniger alleiniger Gebührenparameter erscheint im ersten Augenblick verlockend:

- ganz einfache, kurze, klar gegliederte Gebührenordnung
- leicht an geänderte wirtschaftliche Verhältnisse anzupassen

Bei näherer Betrachtung und unter Berücksichtigung der Praxis, ergeben sich eine Reihe von Problemen:

a) Ungleichbehandlung ähnlicher Leistungen

Bedingt durch unterschiedliche Katasterqualität, Entfernung der Meßstelle zum Amtssitz, dem eingesetzten Personal, dem Verfahrensablauf und dergleichen mehr, ergeben sich in vergleichbaren Fällen sehr unterschiedliche Gebühren.

b) Soziale Unverträglichkeit

Ungleichheiten bei der Gebührenhöhe in eigentlich vergleichbaren Fällen sowie die Unabhängigkeit vom Objektwert verursachen soziale Unverträglichkeiten.

c) Keine Kostensicherheit

Viele Antragsteller verlangen eine Kostenschätzung, um ihr Budget einzuhalten. Das ist angesichts der bei a) geschilderten Unsicherheit nicht möglich. Nicht eingehaltene Kostenschätzungen machen nicht nur Ärger, sie untergraben in einem erheblichen Maß das Vertrauen in den Berufsstand.

d) Die Methode ist innovationsfeindlich

Bei der Zeitabrechnung wird auch derjenige mit fachlich weniger versierten (langsameren) Personal und / oder veralteter Meßtechnik wirtschaftlich noch zurecht kommen. Da die verbrauchte Zeit bezahlt wird, besteht kein Anlaß verfahrens- oder methodenmäßige Optimierungen anzustreben.

e) Methode führt zu Wettbewerbsverzerrungen

Die ÖbVI kennen den Wettbewerb und müssen sich täglich in diesem bewähren. Die Zeitabrechnung wird aber zu einem reinem Preiswettbewerb führen und den eigentlich volkswirtschaftlich sinnvolleren Leistungswettbewerb zu kurz kommen lassen.

f) Gefahr der Zeitmanipulation

Wir sehen bei der reinen Zeitabrechnung eine erhebliche Gefahr darin, daß Zeitmanipulationen stattfinden. Aus vielerlei Gründen werden sicher unter dem unverfänglichen Begriffen „Ermessensspielraum“, „Nichtzumutbarkeit“, „Billigkeitsmaßnahmen“, „von Amts wegen“ tatsächlich erbrachte Zeiten herabgesetzt werden, was eigentlich nicht geschehen dürfte.

g) Widerspruchsanfälligkeit

Der heutige Bürger ist ja nicht mehr autoritätsgläubig, vieles wird erst einmal angezweifelt. Die Zeitabrechnung wird erfahrungsgemäß eine viel höhere Zahl von Widersprüchen und Rückfragen hervorrufen. Beispiel:

- Arbeitszeiten im Ap-Netz, die entfernt von der Meßstelle stattfinden werden bestritten, weil diese vom eigenen Grundstück nicht verfolgbar sind. Gleiches gilt für die Innendienstarbeiten deren Umfang für den Laien überhaupt nicht nachvollziehbar sind.

- Die Notwendigkeit bestimmter Leistungen und die Art der Vorgehensweise werden angezweifelt. Z.B. das durchrichten langer Wegeachsen und dgl.

h) Eine Abrechnung nach Zeitgebühren wird das Ungleichgewicht zwischen der Vermessungs- und Katasterverwaltung und den ÖbVI noch verstärken. Wie sollte die Kontrolle der Bezirksregierungen gegenüber den ÖbVI und den Katasterbehörden in Hinblick auf die erhobenen Gebühren durchgeführt werden? Nach welchen Kriterien könnte eine Prüfung der Gebühren vor den Verwaltungsgerichten erfolgen?

Dies alles führt uns zu der Überzeugung, daß eine reine Zeitabrechnung keine geeignete Methode zur Gebührengestaltung darstellt. Es gab das Verfahren im übrigen schon einmal und wurde bewußt aufgegeben.

Fachspezielle Probleme

Neben den soeben angeführten allgemeinen Problemen gibt es einige spezielle Fragen die in Bezug auf Koleikat aufgefallen sind.

a) Die reine Zeitabrechnung setzt voraus, daß die geleisteten Arbeitsstunden je Auftrag erfaßt werden, denn sonst wäre ja eine exakte und nachprüfbare Abrechnung nicht möglich. Gerade dieses aber war bisher von den Personalvertretern der VuKV immer abgelehnt worden. Wahrscheinlich fürchtete man den gläsernen Mitarbeiter. Sollte das jetzt anders werden? Bei der Einführung von Koleikat hat man unseres Wissens nach diesen Schritt noch nicht gewagt. Dort erfolgt nur eine Summierung nach Leistungsarten, nicht je Auftrag. Koleikat müßte also vom System her umgestellt werden. Überhaupt stellt sich die Frage, warum der sicherlich richtige Ansatz die echten Kosten zu ermitteln ev. in einer reinen Zeitabrechnung münden sollte. Warum dann der ganze Aufwand mit Koleikat?

b) Daneben möchten wir darauf aufmerksam machen, daß die Einführung einer reinen Zeitabrechnung natürlich bedingt, daß die Zeitsätze auch richtig ermittelt werden. Sollte der Stundenansatz mit Hilfe von Koleikat erfolgen, so müßten wir einige Bedenken anmelden:

- Zu wirklich kostendeckenden Werten kommt man nur, wenn alle Kosten ins Verhältnis zu den produktiven Stunden gesetzt werden. Der Kostenartenplan von Koleikat enthält zwar theoretisch alle betriebswirtschaftlichen Konten, nach unserem Wissen sind diese jedoch teilweise nicht belegt.

z.B.

- Kostenart 5000 für kalkulatorische Zinsen (Kapitalkosten)
- Kostenart 6001 für kalkulatorische Wagnisse (nicht eintreibbare Forderungen, Eigenleistungen bei Haftungsschäden, Gewährleistung)
- Kostenart 6002/3 Haftpflichtversicherung
- Daneben werden einige Positionen durch Pauschbeträge aufgrund von Annahmen oder groben Schätzungen belegt, nicht aber auf exakt ermittelte Daten (z.B. Altersversorgungslasten und durchschnittliche Beihilfekosten)
- Ein weiteres Problem bilden die überbetrieblichen Leistungsverrechnungen. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen müßten hier sämtliche Kosten aller anderen Stellen der Landesverwaltung einfließen, Also Ministerien, Bezirksregierung, LGN?. Das ist entweder bisher nicht vorgesehen, oder es beschränkt sich nur auf Teilberei-

chen (Fachmitwirkung z.B. Kostenartenplan 7106-7400)
Im Vergleich zum freien Beruf fehlen hier also erhebliche Kosten.

Anmerkungen zu Wert- und Pauschalgebühren

Prüft man die im vorigen Kapitel genannten Nachteile der Zeitabrechnung, so ergibt sich, daß Gebühren, die nach dem Wert des Gegenstandes bzw. nach objektiveren Parametern, wie Fläche, Länge, Punktzahl, erhoben werden diese weitgehend vermeiden. Natürlich macht es zunächst viel Mühe diese Parameter in richtiger Höhe zu finden und wirksam festzulegen. Da die Gesetzeslage diese Methode ausdrücklich vorsieht, ist angesichts ihrer Vorteile nicht einzusehen, warum man dieses System verlassen sollte.

Bisher stehen wir auch abrechnungstechnisch in einer Linie mit den Berufsgruppen der Rechtsanwälte und Notare, den Steuerberatern, den Ärzten, den Prüfsingenieuren und weiteren Berufsgruppen deren Leistungsbild vornehmlich auf einer geistigen Leistung beruht.

Zu beachten ist, daß nach dem Gegenstand abgestufte Pauschalgebühren nicht immer angemessen sein können. Bei niedrigen Gegenstandswerten ergibt sich oft eine Vergütung, die zum geleisteten Aufwand nicht angemessen ist. Dies ist richtig, um die Kosten im Verhältnis zum Wert und Nutzen nicht unverhältnismäßig hoch werden zu lassen. Aus diesem Grund ist es notwendig bei hohen Werten entsprechend höhere Gebühren zu erheben, um die eingetretenen Verluste wieder auszugleichen. Wir haben und wollen also eine Mischkalkulation. Unser Entgelt soll so bemessen sein, daß dieses nicht in jedem Einzelfall der erbrachten Leistung entspricht, aber nach einer Mischkalkulation sowohl den Kostenaufwand als auch den Lebensunterhalt sichert.

Zusammenfassung

Wir halten eine stärkere Berücksichtigung einer zeitlichen Komponente für verkehrt. Im Gegenteil halten wir eine stärkere Pauschalierung auf der Grundlage des Äquivalenzprinzips und anderer objektiver Maßstäbe für richtig.

- Zeitabrechnungen werden in anderen Gebührenordnungen nur als Notlösung herangezogen, wenn es keinen Ansatzpunkt für eine ordnungsgemäße Berechnung gibt (HOAI, Baugebühren, Prüfsingenieure)
- Pauschalierung bedeutet natürlich auch, daß die Gebühr für eine Amtshandlung bei Grundstücken mit dem selben Verkehrswert gleich sein kann, allerdings nicht der Kostenaufwand für die Verwaltung bzw. die ÖbVI. Das kann mit den örtlichen Verhältnissen, der Entfernung des Grundstückes vom Amtssitz usw. zusammenhängen. Diese Pauschalierung ist vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber im Interesse der Rechtssicherheit gewollt.
- Die gängige Gesetzgebung sieht das Äquivalenzprinzip als das Standardverfahren für Gebühren ausdrücklich vor.
- Eine soziale Komponente ist nur im Äquivalenzprinzip enthalten
- Eine Pauschalierung unterstützt das Vertrauen in den Berufsstand und hilft Baubudgets einhalten zu können.

- Pauschalisierte Kosten sind in der Bevölkerung akzeptiert und vermitteln dem Bürger ein Gefühl der nachvollziehbaren Gleichbehandlung
- Ruinöse Preiswettkämpfe unterbleiben (zumindest teilweise) zugunsten eines Leistungswettbewerbes. Eine Mitbewerberkultur, die dem hoheitlichen Charakter der Amtshandlung eher angemessen ist

Der Vorschlag des BDVI geht hin zu einer Kostenordnung, die eben genannte Punkte erfüllt. Darüber hinaus sollte eine ev. neue Kostenordnung für den Bürger einfach, nachvollziehbar und transparent sein. Strukturelle Änderungen sollten nicht alle paar Jahre erfolgen. Schon heute ist festzustellen, daß die ständigen Änderungen, auch hinsichtlich der unterschiedlichen standardreduzierten Möglichkeiten, auf den Bürger nicht vertrauensbildend gewirkt haben. Die ÖbVI als Teil des amtlichen Vermessungswesens würden es begrüßen, wenn sich der BDVI kollegial an der Entwicklung einer zukünftigen Kostenordnung beteiligen könnte.

Literatur

- NVwKostG
- Vorschläge der BDVI Kostenkommission ausgearbeitet von ÖbVI Drecoll
- Schriftsatz bezüglich eines Widerspruchsverfahrens

Kostenregelungen der Vermessungs- und Katasterverwaltung in der Diskussion

– Aus der Sicht einer Vermessungs- und Katasterbehörde –*

Von Eberhard Moos

Gliederung

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Ausgangssituation
- 3 Neue Kostenregelungen für Liegenschaftsvermessungen
 - 3.1 Rahmenbedingungen
 - 3.2 Diskussionsmodelle
- 4 Schlußbetrachtung

1 Vorbemerkungen

Im Rahmen der Verwaltungsreform hat die Landesregierung die Einführung der „Steuerungsinstrumente Niedersachsen“ beschlossen. Mit diesen Instrumenten soll die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns verbessert werden, und die Verwaltung soll kundengerechter arbeiten.

Neben der erfolgreich eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung werden zur Zeit in einem Kooperationsprojekt mit dem Institut für Betriebswirtschaftslehre II der Carl v. Ossietzky Universität Oldenburg qualitative Controllingmodule des Qualitätsmanagements konzeptionell entwickelt. Die ersten insgesamt recht positiven Ergebnisse eines Pilotprojekts zeigen, daß die Kunden mit dem Preis-Leistungsverhältnis häufig nicht zufrieden sind. Die Zunahme von Widersprüchen gegen Leistungsbescheide bei Liegenschaftsvermessungen bestätigt diese Unzufriedenheit. Die von den Kunden mehr und mehr geforderte Einzelfallgerechtigkeit, größere Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Bescheide und nicht zuletzt die im Wettbewerb mit den ÖbVI auftretenden Probleme bei den Kostenschätzungen machen eine Diskussion über neue Kostenregelungen in der Vermessungs- und Katasterverwaltung erforderlich. Ziel dieses Beitrags ist es, diese Diskussion anzuregen.

Es werden ausschließlich Kostenregelungen behandelt, die sich auf Zerlegungs- und Gebäudevermessungen beziehen. Die Schwerpunkte werden bei der Ausführung und Auswertung der Vermessungen liegen, da die Vermessungs- und Katasterbehörden (VKB) hier mit den ÖbVI im Wettbewerb stehen.

2 Ausgangssituation

Nach der zur Zeit gültigen Kostenordnung für das amtliche Vermessungswesen (KOVerm) werden die Gebühren vorwiegend nach dem *Äquivalenzprinzip* erhoben, d.h. der Wert des Grundstücks oder des Gebäudes bestimmt in starkem Maße die Höhe der Gebühr, während der individuelle Aufwand nur einen geringen Einfluß hat.

Sinn und Zweck des Äquivalenzprinzips ist es, eine bestimmte Qualität des Katasters zu gewährleisten. Die individuellen Verhältnisse sollen dem einzelnen Antragsteller nicht angelastet werden, und der wirtschaftliche Nutzen einer Maßnahme soll bei den Kosten Berücksichtigung finden.

Die Parameter der KOVerm bei Liegenschaftsvermessungen (Zerlegungen und Gebäudevermessungen) sind

- Werte,
- Flächen und die Anzahl der neugebildeten Flurstücke und
- die Zeit.

Welche Auswirkungen die einzelnen Parameter in besonderen Fällen auf die Gebührenhöhe haben, wird anhand der Beispiele 1 bis 5 erläutert.

Bei dem Beispiel 1 ist die Teilgebühr nach dem *Gesamtwert der neugebildeten Flurstücke* ausschlaggebend für die Höhe der Gebühr. Recht unbedeutend sind die Teilgebühren nach der Fläche und nach dem Zeitaufwand für die örtlichen Arbeiten.

Die Gebührenhöhe bei dem Beispiel 2 wird zum ganz überwiegenden Teil durch die *Teilgebühr nach der Fläche der neugebildeten Flurstücke* bestimmt. Einen sehr kleinen Anteil nimmt die Teilgebühr nach dem Zeitaufwand für die örtlichen Arbeiten ein. Zu prüfen ist, ob die Auslagen nach § 13 des Verwaltungskostengesetzes pauschal erhoben werden können.

Die *Teilgebühr C* (örtlicher Zeitaufwand) ist bei dem Beispiel 3 größer als die Summe der Teilgebühren A und B. In diesem Fall und in vergleichbaren Fällen wird die ausführende Vermessungsstelle kaum eine Kostendeckung erzielen.

Die Beispiele 4 und 5 enthalten Kostenberechnungen für Gebäude mit hohen und niedrigen Herstellungskosten. Die Gebührensätze entsprechen weder bei dem Geschäftshaus noch bei dem Wintergartenanbau dem tatsächlichen Aufwand der Vermessungsstelle.

Aus den Beispielen lassen sich folgende Schlußfolgerungen ziehen:

- Das Preis - Leistungsverhältnis stimmt in der Regel nicht.
- Für den Kunden oder für die Vermessungsstelle werden keine angemessenen Kosten erzielt. Dies gilt auch für die Übernahme der Liegenschaftsvermessungen.

* Überarbeitete Fassung des am 19. Juni 1998 anlässlich der NVuKV-Fortbildungsveranstaltung 3/1998 gehaltenen Vortrags

- Es wird keine Einzelfallgerechtigkeit erreicht, die aber von der Bevölkerung immer mehr ins Spiel gebracht wird.
- Es ist keine Vergleichbarkeit der Kostenabschätzungen gegeben, da die Bodenwerte, die Anzahl der neugebildeten Flurstücke und die Herstellungskosten der Gebäude oft nicht richtig angegeben werden.

Eine Verbesserung dieses Zustandes kann dadurch erreicht werden, indem der Zeitaufwand deutlich stärker als bisher berücksichtigt wird.

3 Neue Kostenregelungen für Liegenschaftsvermessungen

3.1 Rahmenbedingungen

Die Vermessungs- und Katasterbehörden wollen eine Aufgabenerledigung im fairen *Wettbewerb* und wollen sich im Wettbewerb behaupten, denn der Wettbewerb bewirkt eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung und ein kostengünstiges Verfahren für den Kunden.

Ein fairer Wettbewerb bedingt auch eine *Chancengleichheit*, d. h. die Wettbewerbsbedingungen müssen für beide Gruppen identisch sein. Die ÖbVI brauchen den Direktzugriff zum Liegenschaftskataster und ein edv-technisches Zugriffssystem auf die Vermessungsunterlagen. Im Gegenzug muß die unterschiedliche Verteilung der Aufgabenerledigung in städtischen und ländlichen Bereichen beseitigt werden (hoher Anteil der ÖbVI in städtischen Bereichen).

Die Ergebnisse des *Qualitätsmanagements* sind bei neuen Kostenregelungen zu berücksichtigen.

Eine neue Kostenordnung sollte folgende *Struktur* aufweisen:

- aufwandsbezogen bzw. aufwandsbezogener,
- einfach und dv-gerecht in der Handhabung,
- zu angemessenen Kosten und möglichst zur Einzelfallgerechtigkeit führen,
- einfache, transparente und nachvollziehbare Parameter beinhalten,
- Freiräume in der Kalkulation bieten,
- die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einfließen lassen und
- die Maßeinheiten der KLR und der „Automatisiert geführten Geschäftsnachweise (AGN)“ verwenden.

3.2 Diskussionsmodelle

Zerlegungsvermessungen (Ausführung und Auswertung)

Vorgestellt werden 5 Diskussionsmodelle für Zerlegungsvermessungen.

„Handwerkermodell“ (Zeitmaßstab)

Beim Handwerkermodell richtet sich die Gebührenhöhe nach dem tatsächlichen Zeitaufwand. Es können einheitliche Stundensätze oder auch variable Stundensätze mit einer bestimmten Bandbreite vorgegeben werden. Die Stundensätze und eine Kalkulation des Zeitverbrauches können aus der KLR abgeleitet werden.

„Modifiziertes Handwerkermodell“ (Zeitmaßstab)

Bei diesem Modell setzen sich die Gebühren aus einem Sockelbetrag und dem Zeitaufwand zusammen. Der Sockelbetrag besteht aus der Summe vieler kleiner Zeitanteile, die von der Erfassung her aufwendig sind und bei jeder Ver-

messung in etwa gleichem Umfang anfallen. Der Vorteil gegenüber dem ersten Modell ist, daß die Erfassung des Zeitaufwandes einfacher wird.

„Rahmengebühr“

Je nach Situation, wirtschaftlicher Lage und Schwierigkeit werden Gebührensätze von bis erhoben.

Die Rahmengebühr kann z.B. nach der Anzahl der Grenzpunkte (z.B. Staffel für 5 - 10 Grenzpunkte; 300 - 400 DM/ Grenzpunkt) gestaffelt werden. Die Sätze für die Rahmengebühr können mit Hilfe der KLR ermittelt werden.

„Grundgebühr + Kundennutzen“ (Maßstab : Aufwand und Wert)

Das Modell geht von einer Grundgebühr, die aufwandsbezogen ist, und von Spannen (wie bei der Rahmengebühr) aus.

Es kommt noch ein Wertanteil, der von geringerem Gewicht sein sollte, hinzu. Der Wertanteil sollte einfach festzustellen sein und aus sehr wenigen Staffeln bestehen.

„Zeitaufwand (Außendienst) + Gebühren/Grenzpunkt“ (Zeitmaßstab und Aufwand)

Das Modell ist aufwandsbezogener als die derzeitige KOVerm. Die Parameter „Werte und Flächen“ werden durch „Gebühren/Grenzpunkt“ ersetzt.

Von den fünf vorgestellten Modellen favorisiert der Verfasser die Rahmengebühr, da diese die Rahmenbedingungen am besten erfüllt.

Gebäudevermessungen

Die Gebühren für Gebäudevermessungen sollten mehr aufwandsbezogen sein und sich nicht mehr auf die Herstellungskosten beziehen. Denkbar ist eine Rahmengebühr, die Gebührensätze von bis, je nach Situation und Schwierigkeit aufweist. Erforderlich sind unterschiedliche Rahmensätze für freistehende Gebäude und für Anbauten.

Vorbereitung von Vermessungsunterlagen

Bei der Vorbereitung von Vermessungsunterlagen kann die Formatabhängigkeit aufgegeben werden. Dafür können Rahmensätze eingeführt werden, die nach Schwierigkeit und Umfang zu staffeln sind.

Übernahme von Liegenschaftsvermessungen

Die Übernahme von Liegenschaftsvermessungen sollte ebenfalls aufwandsbezogener abgerechnet werden. Denkbar sind auch hier Rahmensätze, die nach der Anzahl der Grenzpunkte oder Gebäudeecken gestaffelt werden.

4 Schlußbetrachtung

Die vorgestellten Kostenregelungen für Zerlegungs- und Gebäudevermessungen reichen vom reinen

Zeitmaßstab über die Maßstäbe „Rahmengebühr, Aufwand und Wert“ bis hin zum Maßstab „Zeit und Aufwand“. Diese Bandbreite sollte Raum genug für tragfähige Kompromisse bieten.

Die Anforderungen, die an eine neue Kostenordnung zu stellen sind, werden durch die Diskussionsmodelle überwiegend erfüllt. Offengeblieben sind die Fragen:

- Wie sichern wir die Qualität des Liegenschaftskatasters?
- Gibt es unmanipulierbare Kostenschätzungen?

Diese Fragen sollten in die Diskussion über neue Kostenregelungen der Vermessungs- und Katasterverwaltung einfließen.

Beispiel 1

Anlage zum Leistungsbescheid
K o s t e n b e r e c h n u n g
(Gesamtkosten der Vermessung)

AKTENAUSFERTIGUNG
28.01.1998
V1-1107/1997
Geschäftszeichen

Gebühren- Verzeichnis Nummer	Gegenstand	Gebühren Auslagen Umsatzsteuer- pflichtig
------------------------------------	------------	--

10.1	Vermessung und Auswertung Neugebildete Flurstücke	Flurstück 64/4	Fläche (m ²) 2012	Bodenwert (DM/m ²) 275,00	Teilgebühr 1B (DM) 576,00
		Gesamtwert der neugebildeten Flurstücke 553300,00 DM Teilgebühr nach dem Gesamtwert der neugebildeten Flurstücke Teilgebühr nach der Fläche der neugebildeten Flurstücke			

10.1.1
 Teilgebühr nach dem Zeitaufwand für die örtlichen Arbeiten
 12,0 Arbeitsstunde(n) zu 63,00 DM 756,00

Beispiel 2

K o s t e n b e r e c h n u n g
(Gesamtkosten der Vermessung)

V1-320/1998
Geschäftszeichen

Gebühren- Verzeichnis Nummer	Gegenstand	Gebühren Auslagen Umsatzsteuer- pflichtig	/	frei
------------------------------------	------------	--	---	------

9.1	Vermessungsunterlagen Format DIN A3			146,00
10.1	Vermessung und Auswertung Neugebildete Flurstücke Bodenwert 20 DM/m ² 205 Grenzpunkte 60 Trennstücke			
10.1.1	Gesamtwert der neugebildeten Flurstücke 813820,00 Teilgebühr nach der Fläche der neugebildeten Flurstücke Teilgebühr nach dem Zeitaufwand für die örtlichen Arbeiten 64,0 Arbeitsstunde(n) zu 63,00 DM	7000,00 25673,00 4032,00		
11.1	Übernahme der Liegenschaftsvermessung 28 v. H. der Teilgeb. nach dem Gesamtwert der neugebildeten Flurstücke 28 v. H. der Teilgeb. nach der Fläche der neugeb. Flurstücke	1960,00 7188,44		

227,25
 Auslagen nach §13 Verwaltungskostengesetz 156,00 DM
 Reisekosten / Feldaufwand 71,25 DM
 75 km Kfz-Benutzung zu 0,95 DM

Gesamtkosten umsatzsteuerpflichtig 36932,25 DM
 Gesamtkosten umsatzsteuerfrei 5909,16 DM
 Umsatzsteuer 16,0 v.H. 52135,85 DM
 Gesamtkosten

9294,44 DM

Beispiel 3

Vermessung der neuen und der bestehenden Flurstücksgrenzen

02.06.1998

KOSTENSCHÄTZUNG Zerlegung

10.1 KOVerm	Zerlegung	
	Teilgebühr A	285 DM
	Teilgebühr B	669 DM
	Teilgebühr C	1.512 DM
	Auslagen	100 DM
	Umsatzsteuer	410 DM
Vermessungskosten		
Geschätzte Kosten		2.976 DM

Die Gebühr für Vermessungsunterlagen und die Übernahme werden auch dann erhoben, wenn die Vermessung durch einen Öffentlich bestellten Vermessungsingenieur (ÖbVI) erfolgt.

9.1.1 KOVerm	Vermessungsunterlagen	146 DM
11.1 KOVerm	Übernahmegebühr	267 DM
Vermessungsunterlagen / Übernahme		
Geschätzte Kosten		413 DM
Geschätzte Gesamtkosten (auf 100 DM abgerundet)		3.300 DM

LISTE DER NEUZUBILDENDEN FLURSTÜCKE

Größe m ²	Teilgebühr B	Wert DM	Teilgebühr A	Teilgebühr C
4000	669	4.000		örtlicher Zeitaufwand 1,5 Tage
SUMMEN:	669	4.000	285	1.512

Beispiel 4

Anlage zum Leistungsbescheid
K o s t e n b e r e c h n u n g
 (Gesamtkosten der Vermessung)

AKTENAUSFERTIGUNG
 03.06.1998
 V7-412/1998
 Geschäftszeichen

Gebühren- Verzeichnis Nummer	Gegenstand	Gebühren Auslagen Umsatzsteuer- pflichtig / frei
9.2	Vermessungsunterlagen Format DIN A3	116,80
10.3	Vermessung und Auswertung Gebäude Geschäftshaus Herstellungskosten 115.000.000,--DM 11796,19 DM	
11.4	Gesamtgebühr nach den Herstellungskosten Übernahme der Liegenschaftsvermessung 25 v.H. der Gebühr nach den Herstellungskosten Gesamtkosten umsatzsteuerpflichtig Gesamtkosten umsatzsteuerfrei Umsatzsteuer 16,0 v.H. Gesamtkosten	11796,19 11796,19 DM 1887,39 DM 16749,43 DM
		2949,05 3065,85 DM

Beispiel 5

K o s t e n b e r e c h n u n g
 (Gesamtkosten der Vermessung)

V7-70/1998
 Geschäftszeichen

Gebühren- Verzeichnis Nummer	Gegenstand	Gebühren Auslagen Umsatzsteuer- pflichtig / frei
9.2	Vermessungsunterlagen Format DIN A3	116,80
10.3	Vermessung und Auswertung Grundrißveränderung Anbau Wintergarten Herstellungskosten 10.000,--DM 177,00 DM	
11.4	Gesamtgebühr nach den Herstellungskosten Übernahme der Liegenschaftsvermessung 25 v.H. der Gebühr nach den Herstellungskosten Gesamtkosten umsatzsteuerpflichtig Gesamtkosten umsatzsteuerfrei Umsatzsteuer 16,0 v.H. Gesamtkosten	177,00 177,00 DM 28,32 DM 366,37 DM
		44,25 161,05 DM

Deutsche Vermessungs-Starthilfe in Kambodscha

Von Klaus Kertscher, Reinhard Krumbholz, Ingo Wiesner

Es gibt Länder und Völker, die ein besonders schweres Schicksal zu tragen haben - Kambodscha gehört mit Sicherheit dazu. Ein Land, dem Krieg und Bürgerkrieg in den letzten drei Jahrzehnten unendlich viel Elend, Zerstörung und Tote gebracht haben. Jetzt - sieben Jahre nach dem Frieden von Paris (1991) - geht es langsam wieder aufwärts.

Auch das Vermessungswesen mußte wieder bei „Null“ anfangen. Der Schreckensherrscher „Pol Pot und seine Armee“ hatten alles vernichtet, auch das Kataster, das die Protektoratmacht Frankreich aufgebaut hatte und das bis 1975 gut funktionierte.

Die Vereinten Nationen (UN) beschlossen 1991 den größten Einsatz ihres Bestehens. Sie schickten 22.000 Helfer nach Kambodscha, darunter auch Deutsche. Für die Bundesrepublik Deutschland war es der erste UN-Einsatz überhaupt. Sie

übernahm Entwicklungsaufgaben im humanitären/medizinischen Bereich.

Beauftragt mit dem Aufbau eines Grundstückskatasters wurde die „Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)“, eine GmbH des Bundes, mit Sitz in Eschborn, die seit Jahrzehnten technische Entwicklungsprojekte in aller Welt durchführt. 1994 lief das „Land-Management-Projekt“ an.

Zunächst wurden eine Bestandsaufnahme durchgeführt und Vorschläge unterbreitet. Das mit dieser Aufgabe betraute Team bestand aus dem beratenden Ingenieur Dr.-Ing. Günther Zülsdorf aus Bayern, Dipl.-Ing. Reinhold Bäuerle von der GTZ und dem Dipl.-Ing. Harald Finkemeyer, der beruflich in der Agrarstrukturverwaltung bei der Bezirksregierung Weser-Ems in Oldenburg als Dezernent tätig ist.

Projektleiter in Kambodscha war von 1995-98 Dipl.-Ing. Dittmar Jenrich, der 1985-90 bei der „Neuvermessung“ des Landesvermessungsamtes Hannover aktiv war und als nächstes ein GTZ-Projekt in Guatemala übernehmen wird.

Das „Land-Management-Projekt“ in Kambodscha lief über vier Jahre und war „international“ besetzt. Neben den Deutschen waren Finnen, Kambodschaner sowie je ein Engländer und Franzose im Einsatz. Die „Finn-Map“-Gesellschaft war mit der Befliegung des gesamten Landes und der Erstellung digitaler Katasterkarten beauftragt. Ein beträchtlicher Teil des Landes liegt inzwischen „digital“ vor.

Von März bis Juni 1998 wurde als ein Baustein dieses Entwicklungsprojektes ein „Training course“, ein Lehrgang in Phnom Penh beim dortigen Landesvermessungsamt durchgeführt, der auch drei Niedersachsen für je zwei Wochen als sogenannte „Kurzzeit-Experten“ nach „Fernost“ führte: Dipl.-Ing. Ingo Wiesner, beim Katasteramt Gifhorn tätig, Klaus Kertscher und Reinhard Krumbholz, beide Dezernenten bei der Bezirksregierung Weser-Ems in Oldenburg und Lehrbeauftragte an der Fachhochschule in Oldenburg.



Abbildung 1: Ausschnitt aus einer kambodschanischen Katasterkarte

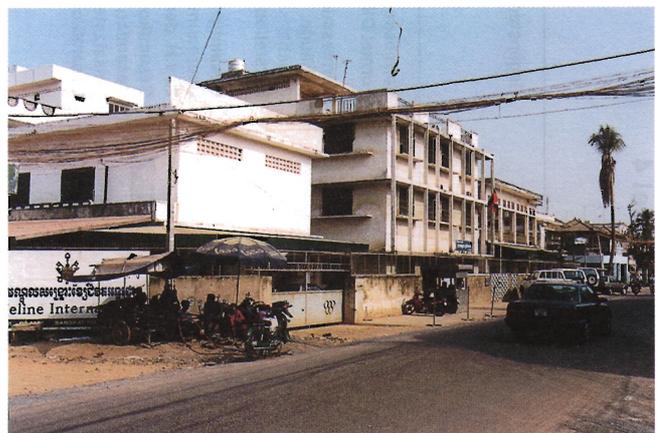


Foto 1: Die drei Gebäude des "Land Titles Department", des kambodschanischen Landesvermessungsamtes (Fotos: Klaus Kertscher)

Ziel dieses Lehrgangs war es, kambodschanische Vermessungsingenieure, die künftig Produktions- und Leitungsaufgaben in der dortigen Vermessungsverwaltung übernehmen werden, auch als Ausbilder „fit zu machen“. Denn ab Mitte 1998 wird die „Vermessung in Kambodscha“ auf sich allein gestellt sein und folgerichtig auch die Ausbildung der mittleren und unteren Ebene selbst durchführen. Die ursprünglich bis Ende 1998 geplante Begleitphase durch den GTZ-Projektleiter ist den Sparmaßnahmen zum Opfer gefallen, von denen auch die GTZ nicht verschont bleibt.

Vierzehn kambodschanische Vermessungsingenieure waren für diesen Lehrgang von der dortigen Vermessungsverwaltung ausgewählt worden. Zum Teil hatten sie vor rund zehn Jahren in Moskau Geodäsie studiert, einer war 1989 zum Praktikum in der DDR und fünf Agraringenieure kamen als Seiteneinsteiger dazu. Ihr fachlich-technischer Wissensstand war hoch, Nachholbedarf bestand in den Bereichen Recht, Organisation, Management, Pädagogik, Präsentation und praktische Umsetzung.

„Englisch“ als gemeinsamer „Sprachnenner“

Nicht ganz einfach war die sprachliche und schriftliche Kommunikation. Muttersprache in Kambodscha ist Khmer, Fremdsprache war früher Französisch, ist aber seit dem Vietnamkrieg Englisch; deshalb wurde das Ausbilder-Seminar komplett in Englisch absolviert. Das war für beide Seiten, besonders zu Anfang, nicht ganz einfach, wurde dann aber nahezu „Normalität“, so daß die Lehrgangsteilnehmer ihre Lehrproben in Wort und Folie schon bald „gut“ in Englisch präsentierten.



Foto 2: „GPS-Ausbildung über den Dächern von Phnom Penh“

Der Lehrgangsinhalt war abgestimmt mit den Wünschen der künftigen Ausbilder, dem Leiter der kambodschanischen Vermessungsverwaltung LimWan, der GTZ und den Kurzzeit-Experten. Er umfaßte acht Bereiche:

- Vermessungskunde
- Photogrammetrie
- Mathematische Geodäsie
- Datentechnik
- Boden- und Öffentliches Recht
- Stadt- und Regionalplanung
- Allgemeine Verwaltung und Management
- Spezielle Verwaltungs- und Managementaspekte im Katasterbereich

Für jeden Bereich wurden von den Kurzzeit-Experten Unterrichtsblätter in Englisch ausgearbeitet, die so gestaltet sind, daß sie gegebenenfalls auch in anderen Ländern genutzt werden können. Sie wurden abschließend in eine CD-Rom gebrannt und als Ausbildungsgrundlage übergeben. In Kambodscha müssen sie dann noch in die Muttersprache Khmer übersetzt werden.

Von den deutschen Kurzzeit-Experten wurden folgende Fachbereiche erarbeitet und geschult:

- Ingo Wiesner: Topographie und Datentechnik
- Klaus Kertscher: Kataster-Vermessung sowie Verwaltungs- und Managementaspekte
- Reinhard Krumbolz: Grundlagen der Vermessungskunde und Instrumentenkunde

Abenteuer Kambodscha

Über das Fachliche hinaus war der Kambodscha-Auftrag ein Erlebnis, ja ein Abenteuer mit Seltenheitswert. Auch wenn in einem Hotel mit Europa-Standard untergebracht, so wurde das Leben, die Freundlichkeit und die Armut der Bevölkerung hautnah erlebt. Kambodscha ist eines der ärmsten Länder der Welt. Daß dennoch kaum einer verhungert, liegt am Fischreichtum des Mekong und des von ihm gespeisten größten Binnensees sowie an dem vielen Obst und Gemüse im Lande.



Foto 3: Leben auf dem Lande - ursprünglich und einfach.

Der Warenexport ist minimal. Riesige Regenwald-Flächen sind in den letzten Jahren bereits abgeholzt worden, um wenigstens mit Holz Auslandsgeschäfte machen zu können. Und es ist nicht ausgeschlossen, daß Kambodscha aus Geldnot den Atommüll von Südkorea übernimmt.

Ausländische Unternehmen scheuen sich noch immer, zu investieren, weil die Lage auch heute noch viel zu unsicher ist. Dem Frieden und der Ruhe ist nur bedingt zu trauen. Da helfen auch die in diesem Jahr zum zweiten Male durchgeführten freien Wahlen wenig.

Zudem stellt Kambodscha z.Z. einen nahezu rechtsfreien Raum dar. Es gibt nur wenige Gesetze, Vorschriften und Gerichte - ein Tummelplatz für „dunkle Gestalten und Geschäftemacher“ bishin zum Drogen-Durchgangsland. Korruption hat ebenfalls einen „hohen Stellenwert“!

Ungewohnt und extrem waren und sind auch die Temperaturen in diesem Lande. Im Frühjahr, kurz vor der Regenzeit, sind Temperaturen von 35-40°C, dort in Fahrenheit angezeigt, keine Seltenheit. Auch nachts wird es kaum kühler. Dazu der rötliche Boden und Staub überall, von drei

oder vier asphaltierten Straßen in der Hauptstadt und einer großen Überlandstraße einmal abgesehen.

Und der Straßenverkehr in Phnom Penh, einer 1,3 Millionen-Stadt, ist ein Phänomen: Kein öffentlicher Nahverkehr, unendlich viele leichte Motorräder (mehr Mopeds), auf denen alle Güter und bis zu sechs Personen befördert werden, gleichzeitig Motorradtaxis, die jeden Gast für Pfennige von Tür zu Tür fahren und - auch unaufgefordert - stundenlang warten, um den Gast zurückfahren zu dürfen.



Foto 4: „Das häufigste Fortbewegungsmittel in Kambodscha, das Moped mit drei Personen, mit Kindern bis zu sechs

Und dann das Chaos auf den Straßen und auf den Kreuzungen, wobei durch ein gewisses Maß an Rücksichtnahme und Disziplin dennoch kaum Staus und selten Unfälle entstehen. Aber ein Abenteuer ist solch eine Motorradtaxifahrt schon - besonders, wenn es aus Abkürzungsgründen auf der falschen Straßenseite in dem Gewühl „gegen den Strom“ geht!

Ein Erlebnis sind auch die Märkte, der Straßenmarkt, der Zentralmarkt, der Olympische Markt und der Russenmarkt. Es gibt nahezu alles zu kaufen, besonders auffällig die unendlich vielen Raubkopien auf CD-ROM, die mitunter nur Promill-Preise von denen in der westlichen Welt haben. Bezahlt wird übrigens in der Landeswährung „Riel“, Münzen gibt es überhaupt nicht. Und alle größeren Käufe laufen mit US-Dollar - selbst eine Getränkedose kostet 1 \$.

Auch der Kalender zählt anders als in der westlichen Welt. Nach buddhistischer Zählweise befindet sich Kambodscha gerade im Jahre 2543. Neujahr wird drei Tage gefeiert, wenn bei den Christen Ostern ist.

Freundliche Menschen

Obwohl Touristen aus Sicherheitsgründen empfohlen wird, bei Dunkelheit nicht allein auf die Straßen zu gehen, werden fast nur freundliche Menschen angetroffen. Besonders die Vermessungskollegen vom „Land Titles Department“, so heißt das „Landesvermessungsamt“ von Kambodscha dort, nahmen das Starthilfeprogramm dankbar auf und arbeiteten bei den Seminaren engagiert, hoch motiviert und erfolgreich mit.

Gigantische Tempelanlagen im Dschungel

Kambodscha blickt auf eine bewegte und mit Stolz auch bedeutende Geschichte zurück. Ab ca. 800 nach Christus gab es für einige hundert Jahre große kambodschanische

Reiche mit bemerkenswerten Errungenschaften und gigantischen Tempelanlagen, die zwar zum Teil verfallen und vom Urwald überwachsen waren, aber heute wieder zu bewundern sind. Mit Recht werden diese Tempelanlagen von der Größenordnung her mit denen von Ägypten, Mexiko und Mittelamerika verglichen und heute als Weltkulturerbe mit Mitteln der UNESCO und anderer Organisationen restauriert.



Foto 5: „Die Tempelanlage Angkor-Wat, Kambodschas Nationalheiligtum aus dem 11. Jahrhundert“

Angkor-Wat ist eine riesige Anlage aus dem 11. Jahrhundert, mit faszinierenden Tempelbauten und gigantischen in Stein gemeißelten Bildern, die die Geschichte der Khmer zeigen. Die Angkor-Thom-Anlage und der Bayontempel stehen Angkor-Wat kaum nach. Kein Wunder daß die „weiße Industrie“, der Tourismus, langsam Einzug hält.

Bedrückende Vergangenheit - die „Roten Khmer“

Wie bei den meisten Nationen stehen im Geschichtsbuch viele Kriege, hier in Kambodscha mit den Nachbarn Thailand und Vietnam. Von 1863 bis 1953 war Kambodscha französisches Protektorat, von einer kurzen Unabhängigkeit 1945/46 abgesehen. Nach dem Indochinakrieg wurde Kambodscha 1953 selbständig und gelangte zu relativem Wohlstand.

Mitte der sechziger Jahre bezeichnete der bekannte Fernsehberichterstatler und Journalist Peter Scholl-Latour die Hauptstadt Phnom Penh als „die schönste in Südostasien“.

Doch der Vietnamkrieg machte auch in Kambodscha alles kaputt. 1970 putschte der amerikafreundliche Lon Nol gegen König Sihanouk erfolgreich, was den USA mehr Einfluß in Kambodscha verschaffte.

Damit war auch in Kambodscha der „Stellvertreterkrieg der Weltmächte“ eröffnet. China und die Sowjetunion rüsteten auf und unterstützten in Kambodscha ab 1975 mit Pol Pot den wohl grausamsten Kommunisten der Welt, der innerhalb kürzester Zeit den „perfekten Kommunismus“ einführen wollte und dem dafür jedes Mittel recht war.

Alle bestehenden Strukturen wurden abgeschafft. Innerhalb von zwei Tagen wurde die Hauptstadt total geräumt, die gesamte Führungsschicht wurde grausam gefoltert und bestialisch getötet; man schätzt zwei bis drei Millionen Tote, Kinder eingeschlossen. Gedenkstätten lassen die Greuelthaten nur erahnen - die wenigen Überlebenden berichten vereinzelt, die meisten schweigen.

Informationen aus der Verwaltung

Leitbild für die Vermessungs- und Katasterbehörden der Ortsstufe

Nach dem Konzept „Die niedersächsische Vermessungs- und Katasterverwaltung im Wandel – Diskussionsvorschlag –“ ist als Abschluß der Untersuchungen zur Aufgabenkritik ein Leitbild zu erstellen, das die Zielsetzungen dieser Fachverwaltung verdeutlichen soll und für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen Handlungsrahmen darstellt. Dazu ist mit Erlaß d. MI v. 07.07.1998 - 16-01472/10 - eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die den Entwurf dieses Leitbildes erarbeiten soll. Der Arbeitsgruppe (AG) gehören folgende Personen an:

BR Braunschweig:

VS'in S. Kanitz, VKB Wolfsburg - KA Helmstedt -

Dipl.-Ing. H. Klar, VKB Harz - KA Goslar -

BR Hannover:

VOR D. Kertscher, VKB Nienburg (Weser) - KA -

VOS'in A. Brozkiewicz, KA Syke/Sulingen - KA Sulingen -

BR Lüneburg:

VD'in A. Brandt-Wehner, VKB Osterholz/Verden - KA Osterholz-Scharmbeck -

E. Bünstorf, VKB Südostheide - KA Uelzen -

BR Weser-Ems:

E. Seidel, VKB Oldenburger Land - KA Delmenhorst -

Dipl.-Ing.'in S. Karsch, VKB Oldenburger Münsterland - KA Cloppenburg -

HPR:

W. Schmidt

MI:

VOAR H.-P. Reuße, MI - Ref. 16 -

Frau Brandt-Wehner ist die Moderation der AG übertragen worden. Sie besteht - bis auf zwei Personen - ausschließlich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörden der Ortsinstanz, weil sich das Leitbild nur an diese Verwaltungsstufe richten soll.

Vor Einführung des Leitbildes ist eine intensive Diskussion unter breiter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beabsichtigt.

Kundenbefragung bei niedersächsischen Katasterämtern

85 Prozent der Kunden der niedersächsischen Katasterämter sind mit den Dienstleistungen der Vermessungsbehörden „zufrieden“ oder sogar „sehr zufrieden“. Das hat eine von der Universität Oldenburg im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der Verwaltungsreform in der Niedersächsischen Landesverwaltung durchgeführte Kundenbefragung bei sechs ausgewählten Katasterämtern ergeben, die jetzt abgeschlossen wurde. Die Umfrage ist Bestandteil eines

Kooperationsprojektes zwischen Prof. Dr. Laurenz Lachnit, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre/ Rechnungswesen der Universität Oldenburg, und dem für das amtliche Vermessungswesen zuständigen Innenministerium.

Erste Ergebnisse der empirischen Studie hat die Universität Oldenburg kürzlich vorgestellt. Grundlage waren an etwa 1 000 Kunden jedes Katasteramtes verschickte Fragebögen, deren Rücklaufquote erfreulich hoch lag. Die Auswertung hat ergeben, daß rund 85 % der Kunden mit den Dienstleistungen der Katasterämter „zufrieden“ bis „sehr zufrieden“ sind. Es zeichnet sich aber auch ab, daß einige Dienstleistungen nach Auffassung der befragten Kunden, z. B. im Bereich des Preis-Leistungs-Verhältnisses, noch verbessert werden könnten. Anhand der in der Befragung benutzten Notenskala von 1 bis 7 erhalten die beteiligten Katasterämter für alle entgeltlich an die Kunden abgegebenen Leistungen die Durchschnittsnote 2,6. Ein Vergleich einiger abgefragter wichtiger Qualitätskriterien mit anderen in der öffentlichen Verwaltung durchgeführten Kundenbefragungen ergibt für die Katasterämter ein sehr gutes Ergebnis.

Die empirische Untersuchung wird jetzt von der Universität Oldenburg wissenschaftlich aufgearbeitet und in einem Abschlußbericht zusammengefaßt, bevor eine entsprechende Befragungskonzeption als Instrument des Qualitätscontrollings bei den Katasterämtern und gegebenenfalls darüber hinaus eingesetzt werden kann. Die abschließenden Ergebnisse sollen zum Jahresende vorliegen. Danach wird die Verwaltung entscheiden, ob die Kundenbefragung auf alle Katasterämter ausgedehnt wird.

Grundsätze für Vertriebspartnerschaften

Nach der Betriebssatzung für den Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN) sind Grundsätze für Vertriebspartnerschaften aufzustellen. Mit Erlaß d. MI v. 09.07.1998 - 16 - 01472/4 - ist eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden, die vor allem ein Konzept für die Vertriebspartnerschaft zwischen den VKB der Ortsstufe und dem Landesbetrieb LGN entwickeln sowie Vorschläge zur inhaltlichen, organisatorischen und informationstechnologischen Umsetzung erarbeiten soll.

Der Arbeitsgruppe gehören folgende Personen an:

Bezirk Braunschweig:

VR Dr. Stegelmann, BezReg

Bezirk Hannover:

VD Steinhauer, VKB Syke/ Sulingen

Bezirk Lüneburg:

VD Wiebe, VKB Winsen/Lüneburg (KA Lüneburg)

Bezirk Weser - Ems:

VermOR Krumbholz, BezReg

Landesbetrieb LGN:
VD Horst; VD Rossol
MI:
VOAR Elmhorst; KOAR Klietz; VD Ueberholz
- Ref. 16/ 17 -

Herrn Ueberholz ist die Leitung der Arbeitsgruppe übertragen worden.

Flexiblere Arbeitszeit durch Telearbeit

Im Rahmen eines Pilotprojektes will die Landesregierung auf 26 Telearbeitsplätzen Erfahrungen sammeln, um mit dieser Arbeitsform Dienstleistungen schneller und besser erbringen zu können. Für die Vermessungs- und Katasterbehörde Rotenburg / Stade - Katasteramt Bremervörde - ist ein Telearbeitsplatz in Stuckenborstel eingerichtet und am 14. Mai 1998 in Betrieb genommen worden. Ein ausführlicher Bericht folgt im nächsten Heft.

Neuaufgabe im Mai 1999

Regierungsbezirk Lüneburg, Bezirkskarte im Maßstab 1 : 200 000

Im regelmäßigen Turnus wurde im Mai 1998 die Bezirkskarte Lüneburg fertiggestellt. Diese Karte basiert auf der Topographischen Übersichtskarte 1: 200 000 (TÜK 200) des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie, ist jedoch durch den Landesbetrieb LGN hinsichtlich der „Spitzenaktualität“ noch überarbeitet worden (fertiggestellte oder geplante Verkehrsstrassen).

Die Karte kann zum Preis von 12,80 DM bezogen werden im Buchhandel, bei den zuständigen Vermessungs- und Katasterbehörden der Ortsstufe und bei dem Landesbetrieb LGN - Kartenvertrieb - , Podbielskistr. 331, 30659 Hannover.

Buchbesprechung

Wilfried Hoppe, Roman Mantyk und Jürgen Schomakers

WinCAT als GeoDesk : GIS-Arbeitsbuch

1997, 270 Seiten mit CD-ROM, kartoniert, 98,- DM,

Herbert Wichmann Verlag, Hüthig GmbH, Heidelberg

ISBN 3-87907-288-4

WinCAT ist ein PC-basiertes Geo-Informationssystem der Firma Siemens Nixdorf Informationssysteme AG, das mittlerweile unter der Bezeichnung SICAD Spatial Desktop (SICAD/SD) vertrieben wird.

Bei dem Buch WinCAT als Geodesk handelt es sich um ein Arbeitsbuch, das dem Leser anhand von praxisnahen Beispielen und Erklärungen die Nutzung von raumbezogenen Daten näherbringt.

Bevor die Autoren aber zu den Anwendungsbeispielen kommen, widmen sie sich den allgemeinen Grundlagen der GIS-Technologie. Dabei beschränken sie sich auf die Theorien, die notwendig sind, um sich das Verständnis für die Arbeitsweisen der Geo-Informationssysteme zu erarbeiten.

In diesem einleitendem Grundlagenkapitel wird für das GIS eine Begriffsbestimmung erarbeitet. Es werden konkrete Möglichkeiten des Einsatzes von Geo-Informationssystemen beschrieben und das Zusammenwirken einzelner GIS-Komponenten erläutert. Die grundlegenden Funktionalitäten eines GIS werden definiert. Abschließend werden anhand von Beispielen aus Wirtschaft und Verwaltung diejenigen Verarbeitungsschritte vorgestellt, die ein Geo-Informationssystem kennzeichnen.

Diese Grundlagen sind auf den ersten 48 Seiten des Buches beschrieben. Damit bleibt zum Einen genügend Platz für die Beispiele und zum Anderen der Enthusiasmus des praxisorientierten Lesers erhalten, der möglichst schnell mit WinCAT arbeiten möchte.

Das erste Tutorial ist so aufgebaut, daß alle Funktionen von WinCAT während der Bearbeitung durchlaufen bzw. angesprochen werden. Hier wird vor allem gezeigt, wie man die heterogenen Datenbestände aus Rasterdaten, Vektordaten und Sachdaten gemeinsam präsentiert. Nach diesem Tutorial kann man die Anwendungsmöglichkeiten eines GIS grob abschätzen. In den weiteren Tutorials wer-

den gezielt einzelne Funktionen vertieft. Die Tutorials enthalten Anwendungen aus den Bereichen Umwelt, Tourismus und Telekommunikation. Als Datengrundlagen stehen einfarbige Auszüge aus amtlichen topographischen Kartenwerken, mehrfarbige Sonderkarten, Graustufen- und mehrfarbige Luftbilder als Rasterdaten, sowie Vektordaten und Sachdatenbestände zur Verfügung.

Abgerundet wird das Buch mit der Erklärung von Fachbegriffen aus den verschiedenen Themenbereichen.

Die CD-ROM enthält WinCAT V2.3 in einer Demo-Version und alle Daten zu den Tutorials. Da mit der Demo-Version keine Projekte gespeichert werden können, sind alle Zwischenstände der Projekte ebenfalls auf der CD vorhanden, um in jedem Tutorial an definierten Punkten wieder aufsetzen zu können.

Die technischen Mindestanforderungen an die Hardwareausstattung sind ein PC mit 486er oder höherwertigem Prozessor, mit Windows 3.1, Windows 3.11 für Workgroups, Windows 95 oder Windows NT, 16 MB RAM Arbeitsspeicher, 50 MB freie Festplattenkapazität während der Installation und 220 MB Plattenplatz, wenn die Beispieldaten auf der Festplatte installiert werden, sowie ein CD-ROM-Laufwerk.

Den Autoren ist es gelungen, ein gutes praxisgerechtes Arbeitsbuch zu erstellen. Arbeitet man die didaktisch sehr schön aufbereiteten Tutorials mit WinCAT bzw. SICAD/SD durch, erhält man einen abgerundeten Überblick über die Möglichkeiten eines GIS. Nach dem Durcharbeiten des Buches ist der Leser in der Lage, einfache Projekte nach eigenen Anforderungen mit WinCAT zu erstellen.

Thomas Schneider

Anschriften der Mitarbeiter

Henning Schapper, Staatssekretär im Niedersächsischen Innenministerium, Lavesallee 6, 30169 Hannover

Dr. - Ing. Hartmut Sellge, Ministerialrat im Niedersächsischen Innenministerium, Lavesallee 6, 30169 Hannover

Axel Vöhringer, Dipl. - Ing. im Niedersächsischen Innenministerium, Lavesallee 6, 30169 Hannover

Helmut Schmalgemeier, Vermessungsdirektor im Niedersächsischen Innenministerium, Lavesallee 6, 30169 Hannover

Clemens Kiepke, Öffentlich bestellter Vermessungsingenieur, Stadtkoppel 2, 21337 Lüneburg

Prof. Dr. - Ing. Werner Ziegenbein, Vermessungsdirektor bei der Bezirksregierung Hannover, Am Waterlooplatz 11, 30169 Hannover

Eberhard Moos, Vermessungsdirektor bei der Vermessungs- und Katasterbehörde Jade / Weser - Katasteramt Varel, Oldenburger Str. 4, Postfach 13 49, 26303 Varel

Prof. Klaus Kertscher, Vermessungsdirektor bei der Bezirksregierung Weser - Ems, Ofener Str.15, 26121 Oldenburg

Reinhard Krumbholz, Vermessungsobererrat bei der Bezirksregierung Weser - Ems, Ofener Str.15, 26121 Oldenburg

Ingo Wiesner, Assessor des Vermessungsdienstes bei der Vermessungs- und Katasterbehörde Wolfsburg - Katasteramt Gifhorn, Am Schloßgarten 6, 38518 Gifhorn

Thomas Schneider, Dipl.-Ing.(FH) im Landesbetrieb (LGN), Podbielskistraße 331, 30659 Hannover

Neuer Redaktionsschluß für die „Nachrichten“ von Heft 1/1998 an

Heft 1	10. Januar
Heft 2	10. April
Heft 3	10. Juli
Heft 4	15. Oktober