

Kostenerstattung für die Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Brandenburg als Katasterbehörden und Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse

Das Land hat die Aufwände, die bei den Landkreisen und kreisfreien Städten durch die übertragenen Aufgaben nach § 27 des Brandenburgischen Vermessungsgesetzes (BvgVermG) [1] sowie der Brandenburgischen Gutachterausschussverordnung (BvgGAV) [2] entstehen, gemäß Artikel 97 Absatz 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV) [3] finanziell in einer Kostenerstattung auszugleichen. Die bisher dafür getroffenen Festlegungen in einer Kostenerstattung aus dem Jahr 2008 verlieren ihre Geltung mit Ablauf des Jahres 2018. Daher war es erforderlich, die Aufwände für die übertragenen Aufgaben und den dafür erforderlichen Ausgleich für die Kostenerstattung ab 2019 zu ermitteln und so die Aufgabenwahrnehmung der Katasterbehörden finanziell zu sichern.

Rahmenbedingungen der künftigen Kostenerstattung

Für die Kostenerstattung ab dem Jahr 2019 wurden in einer durch das Ministerium des Innern und für Kommunales (MIK) im Dezember 2016 einberufenen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände sowie von Vertretern der Katasterbehörden frühzeitig Parameter festgelegt, die die Grundlage für die künftige Kostenermittlung bilden. Dazu wurden die grundlegenden Elemente der Kostenermittlung in Bezug auf die Aufgabenanalyse, die Aufwandsermittlung und die Verteilung der Zuweisungen in einem Eckpunktepapier [4] definiert.

Auf dieser Grundlage erfolgte ab Mai 2017 die Ausarbeitung eines detaillierten Feinkonzeptes [5] durch das MIK, in dem alle erforderlichen Analysen und Ermittlungen vorgenommen und umfassend dokumentiert worden sind. Die Erörterungen zum Konzept der Kostenerstattung mit allen Beteiligten in der Landesregierung, mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie mit den Katasterbehörden wurden ab November 2017 auf Basis des Feinkonzeptes vorgenommen. Die umfassende Kommunikation der

Ergebnisse führte zu einer hohen Transparenz im Verfahren und war darauf ausgerichtet, eine breite Akzeptanz zu gewährleisten.

Der Blick zurück zeigt, dass für die Jahre 2010 bis 2018 ein Kostenerstattungsmodell mit pauschalierten Ansätzen gewählt wurde, dessen Festlegungen vorab für einen Zeitraum von neun Jahren festgeschrieben worden sind. Nach diesem Modell wurde eine Aufwandserstattung für die Daseinsvorsorgeaufgaben getroffen. Die Finanzierung der Aufwände für die antragsbezogenen Aufgaben erfolgte vollständig durch die Aufrechnung mit den Gebühreneinnahmen der Katasterbehörden. Die Zuweisung der Mittel wurde über einen einheitlichen Verteilungsschlüssel, der die Besonderheiten der Landkreise und kreisfreie Städte berücksichtigte, sichergestellt.

Die pauschalierte Form der Abrechnung unter Zugrundelegung einer durchschnittlich wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Kommune ist nach der aktuellen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Brandenburg und deren einschlägiger Kommentierung ein zulässiges Verfahren, das – auch auf Grundlage der insoweit gewonnenen Erfahrungen – der nunmehr anstehenden Kostenerstattung zugrunde gelegt wird. Gerade mit Blick auf den Ermittlungsaufwand für die Kostenerstattung kann festgehalten werden, dass das Vorgehen der Pauschalierung über mehrere Jahre gegenüber einer jährlichen Spitzabrechnung als das effizientere Verfahren angesehen wird.

Die bisherige Festlegung einer langfristigen Laufzeit der pauschalierten Kostenerstattung wurde von den Kommunen in Bezug auf die Planungssicherheit in der Vergangenheit durchweg positiv beurteilt. Die Laufzeit der künftigen Kostenerstattung wurde daher mit Blick auf eine vorausschauende Planung der Katasterbehörden ebenfalls längerfristig, nämlich auf fünf Jahre festgelegt. Dieser Zeitraum lässt erwarten, dass die einmal getroffenen Festlegungen zu Beginn der Kostenerstattung die Aufwände während des gesamten Zeitraumes treffend abbilden.

Die Kostenermittlung für die künftige Kostenerstattung erfolgte in drei Phasen:

- In Phase 1 wurden die Aufwände für die Wahrnehmung der Aufgaben untergliedert in Teilaufgaben (s. nächste Teilüberschrift „Analyse der Aufgaben“) sowie die Personaldurchschnittskosten, die Sach- und Gemeinkosten sowie Gebühren- und Entgelteinnahmen aller Katasterbehörden ermittelt.
- In Phase 2 wurden alle Einzelansätze der Aufwandsermittlung in einer Gesamtaufstellung zusammengefasst und so der landesweite Gesamtbedarf ermittelt.
- In Phase 3 wurde für jede Katasterbehörde unter Anwendung eines Verteilungsmaßstabes die individuelle Zuweisung ermittelt.

Analyse der Aufgaben/Ermittlung des Gesamtaufwandes

Mit den statistischen Erhebungen zum Jahresbericht der Katasterbehörden werden seit Jahrzehnten Daten zur Aufgabenerledigung und zum dementsprechenden Personaleinsatz erhoben und umfangreich jährlich ausgewertet. Diese Auswertung sowie weitere aktuelle Erhebungen liefern mit Blick auf eine wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben wertvolle Erkenntnisse für die Aufwandsermittlung der Kostenerstattung.

Die Katasterbehörden decken ihren Aufwand neben den Landesmitteln auch aus den Gebühreneinnahmen für die im Rahmen der Antragstätigkeiten anfallenden Aufwände. Mit Blick auf die rückläufigen Gebühreneinnahmen in den letzten Jahren erfolgt eine Ermittlungen der Aufwände sowohl für die Daseinsvorsorgeaufgaben, als auch für die Antragstätigkeiten.

Durch die o. g. gemeinsame Arbeitsgruppe zur Kostenerstattung wurden mit Blick auf die antragsbezogenen Tätigkeiten folgende Teilaufgaben festgelegt:

- Die Vorbereitung von Vermessungsunterlagen,
- die Bereitstellung von Auszügen und Auskünften,
- die Prüfung und Übernahme von Vermessungsschriften,
- die Übernahme von Veränderungsmitteilungen sowie
- die amtseigene Vermessungstätigkeit.

Für die Ermittlungen der Aufwände der antragsbezogenen Aufgaben wurden mehrere Kostenmodelle zur Bestimmung einer leistungsbezogenen Kennzahl untersucht. Insbesondere die landesweiten Unterschiede in der Qualität der für die Führung des Liegenschaftskatasters zugrunde liegenden Nachweise führen in der Erledigung der Aufgaben zu unterschiedlichen Bearbeitungszeiten und verbieten eine ausschließliche Orientierung an den kürzesten Bearbeitungszeiten, also den insoweit ersten Spitzenwerten. Dies wurde auch durch umfangreiche Prüfungen der Übernahmezeiten vor Ort in den Katasterbehörden belegt. In der Folge wurden hier am Mittelwert der Einzelaufgaben orientierte Leistungskennzahlen ermittelt, die in Relation zu den erledigten Anträgen gebracht wurden und sowohl die wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben als auch die regionalen Besonderheiten bei der Aufwandsbemessung berücksichtigen. Der so im Kontext des pauschalierten Verfahrens ermittelte Aufwand stellt für die antragsbezogenen Aufgaben den erforderlichen Kostenausgleich für jede Katasterbehörde sicher.

Die Aufwände für die Aufgaben der Daseinsvorsorge sind abweichend davon weitgehend durch Mittelbildung der Relation zwischen Fallzahlen und Personaleinsatz der einzelnen Katasterbehörden ermittelt worden. Hier ist zu berücksichtigen, dass für diese Aufgaben eine flächendeckende Erfüllung nach dem BbgVermG und der BbgGAV – sozusagen als „Grundversorgung“ für die Belange des Rechts, der Verwaltung, der Wirtschaft und der Gesellschaft – gewährleistet werden muss.

Mit Blick auf die Daseinsvorsorge wurden durch die gemeinsame Arbeitsgruppe zur Kostenerstattung folgende Teilaufgaben festgelegt:

- Qualitätsverbesserung des Liegenschaftskatasters,
- Harmonisierung und Aktualisierung von Daten,
- Überwachung und Durchsetzung der Gebäudeeinemessungspflicht,
- Geotopographie,
- Qualitätssicherung und Verfahrensmanagement,
- Qualifizierung und Ausbildung,
- Aufgaben der Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse sowie
- Leitungs- und Querschnittsaufgaben.

In einer Gesamtaufstellung wurden alle aus den Teilaufgaben folgenden Einzelansätze der Aufwandsermittlung zusammengefasst und der landesweite Gesamtbedarf ermittelt. Bei der Ermittlung waren insbesondere folgende Aspekte maßgeblich zu berücksichtigen:

- Die Aufwandsermittlung für jede Teilaufgabe der antragsbezogenen Tätigkeiten und der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung der landesweiten Aufgabenwahrnehmung in den Katasterbehörden.
- Die Ermittlung der Stellenpauschale anhand der realen Struktur der Eingruppierung des vorhandenen Personals in den Katasterbehörden sowie auf der Grundlage der aktuellen Personaldurchschnittskosten des Ministeriums der Finanzen.
- In Ergänzung zu den „reinen“ Personalkosten die Sach- und Gemeinkosten, die die umfängliche Bereitstellung und Ausstattung eines Arbeitsplatzes sowie alle übergeordneten Kosten des Verbundes in der Landkreisverwaltung (z. B. Nutzung des Verwaltungsoverheads) abdecken.
- Der Ansatz der landesweiten Gebühren- und Entgelteinnahmen.
- Die Aufwandsermittlung für priorisierte Aufgaben, in Form von pauschalierten Aufschlägen für Ausbildungskosten und die Fehlerbereinigung im Liegenschaftskataster.
- Eine Dynamisierung der Erstattungsbeträge für die Jahre 2020 bis 2023, orientiert an einer prognostizierten Steigerung der Personalkosten unter Zugrundelegung der aktuellen tariflichen Entwicklung im TVöD (VKA) sowie der Steigerungsraten der Beamtenbesoldung.

Als Ergebnis des Ermittlungsverfahrens wurde für den Gesamtaufwand für alle nach dem Bbg-VermG und der BbgGAV übertragenen Aufgaben für das Jahr 2019 ein erforderlicher Erstattungsbetrag von 30,102 Mio. Euro, zuzüglich 8,646 Mio. Euro verbleibende Gebühreneinnahmen, ermittelt.

Der gesamte Finanzierungsrahmen der Kostenerstattung für die Jahre 2019 bis 2023 beläuft sich unter Berücksichtigung einer Dynamisierung mit Blick auf die prognostizierte Steigerung der Personalkosten von 2,5 % je Jahr somit auf rund 201 Mio. Euro. Dabei bilden 158,2 Mio. Euro die direkte Landeszuweisung an die Landkreise und kreisfreien Städte; ein Finanzierungsvolumen von rund 43 Mio. Euro Gebühreneinnahmen verbleibt direkt bei den Katasterbehörden.

Entwicklung der Erstattungsbeträge an die Katasterbehörden im Zeitraum 2010–2023

Der Anstieg von nahezu rund 35 % des Gesamterstattungsbetrages im Jahr 2019 ist sowohl auf die gestiegenen Stellenpauschalen, als auch auf gestiegene Ansätze für Sach- und Gemeinkosten und einer Entwicklung der Gebühreneinnahmen, die gegenüber dem Jahr 2008 rückläufig ist, zurückzuführen.

Weiterhin wurde im Rahmen der Strukturreform des amtlichen Vermessungswesens im Jahr 2008 eine Dynamisierungsprognose von jährlichen 1,5 % Tarifsteigerung getroffen, die ab dem Jahr 2019 nicht mehr ausreichend ist.

Die neu ermittelten Stellenpauschalen ab dem Jahr 2019 basieren auf den aktuellen Personaldurchschnittskosten des Ministeriums der Finanzen und waren mithin um rund 29 % anzuheben. Auch die Sach- und Gemeinkosten wurden auf die heutigen Standards angehoben.

Verteilung der Erstattungssummen nach einem einheitlichen Maßstab

Als Zielstellung für den neuen Verteilungsmaßstab wurde zu Grunde gelegt, dass unter Berücksichtigung des Antragsaufwands und der individuellen Arbeitsbelastung, die für eine wirtschaftliche und leistungsbezogene Aufgabenerledigung erforderliche Aufwanderstattung für jede Katasterbehörde abgebildet werden soll.

Zur Ermittlung des Verteilungsmaßstabes wurden zunächst umfangreiche Vergleichsrechnungen durchgeführt. Dabei wurden die Auswirkungen der Größe der Anteile der Einzelkriterien auf die künftige Einzelzuweisung umfassend untersucht. Weiterhin wurden neben den aus der bisherigen Kostenerstattung bekannten Kriterien – Flurstücksanzahl, Flächengröße, Grundbetrag – Untersuchungen zur Auswirkung von weiteren Kriterien, z. B. der Einwohneranzahl und der aufwandsbezogenen wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung, näher betrachtet.

Im Ergebnis der Vergleichsberechnungen wurden daher folgende Kriterien für den Verteilungsmaßstab für die Jahre 2019 bis 2023 festgelegt:

- 50 % der Gesamterstattungskosten als einheitlicher anteiliger Sockelbetrag für eine einheitliche Mindestausstattung aller Katasterbehörden

- 20 % der Gesamterstattungskosten als anteiliger Betrag in Bezug auf die wirtschaftliche sparsame Wahrnehmung der Aufgaben je Katasterbehörde
- 15 % der Gesamterstattungskosten als anteiliger Betrag in Bezug auf die Flurstücksanzahl je Katasterbehörde zur Abbildung von Antragsaufwand/Aufgabenbelastung
- 15 % der Gesamterstattungskosten als anteiliger Betrag in Bezug auf die Flächengröße je Katasterbehörde zur Abbildung von Antragsaufwand/Aufgabenbelastung.

[5] *Konzept der Kostenerstattung für die Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Brandenburg als Katasterbehörden und Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse vom 17. Januar 2018*

Jürgen Schön
Ministerium des Innern und für Kommunales
des Landes Brandenburg



Unter Anwendung des Verteilungsmaßstabes wurden für jede Katasterbehörde die individuellen Zuweisungen ermittelt und im Konzept zur Kostenerstattung ausgewiesen.

Weitere Vorgehensweise zur Sicherung der Kostenerstattung

Die für die Kostenerstattung erforderlichen Mittel wurden für die Jahre 2019 bis 2020 in den Landeshaushalt eingestellt. Darüber hinaus werden die Mittel für die Jahre 2021 bis 2023 in die mittelfristige Haushaltsplanung aufgenommen und als Anmeldungen in die künftigen entsprechenden Haushaltsanmeldungen überführt. Vorbehaltlich des Beschlusses des Landtags Brandenburg über die Landeshaushalte für die kommenden Jahre ist die Kostenerstattung auch für die kommenden Jahre damit gewährleistet und die Aufgabenwahrnehmung durch die Katasterbehörden des Landes finanziell gesichert.

Quellen/Hinweise:

- [1] *Brandenburgisches Vermessungsgesetz vom 27.05.2009 (GVBl. I S. 166), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 8. Mai 2018 (GVBl. I/18, [Nr. 8], S.17)*
- [2] *Brandenburgische Gutachterausschussverordnung vom 12. Mai 2010 (GVBl. II Nr. 27/10) zuletzt geändert durch Verordnung vom 21. September 2017 (GVBl. II/17, Nr. 52)*
- [3] *Art 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I/92, S.298) zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. März 2015 (GVBl. I/15, [Nr. 6])*
- [4] *Eckpunktepapier – Festlegung der Parameter zur Kostenerstattung vom 20. April 2017*