



PPP und Föderalismus brauchen ein großes Maß an Führung

Jürg Kaufmann, Rüdlingen (CH)

Kurzfassung

Das schweizerische Katasterwesen ist föderal geregelt und hochgradig privatisiert. Lange Zeit war die Führung im Katasterwesen der Schweiz von untergeordneter Bedeutung. Die dichten und detaillierten gesetzlichen Regelungen und die gemächliche Entwicklung forderten weder die staatlichen Funktionäre noch die operationell tätigen patentierten Geometer. Es konnte sich keine eigentliche Führungskultur entwickeln. Dies änderte mit der Realisierung der Reform des Katasters im Jahre 1993. Methodefreiheit und Wettbewerb bei der Vergabe der Aufträge wurden eingeführt. Detaillierte Vorschriften fielen weg. Die Führung wurde komplett neu gestaltet und die Instrumente und Verfahren in einem Organisationshandbuch festgehalten. Die Steuerung und Erfolgskontrolle wurden klar geregelt. Diese Maßnahmen wirkten sich sehr positiv auf die komplexe Organisation und ihre Beteiligten aus, soweit es sich um institutionalisierte Verfahren handelt, die eher auf schriftlichem Wege kommuniziert werden. Die dringend notwendige *unité de doctrine* konnte allerdings noch nicht vollständig hergestellt werden. Dazu sind direkte Kommunikation mit den geführten Institutionen und Personen und Einflussnahme notwendig. Diese wird noch nicht in ausreichendem Maße und konsequent genug eingesetzt.

Abstract

The Swiss Cadastral System is organized in a federal manner and highly privatized. For a long time leadership was of minor significance. The dense and detailed regulations and the slow development created no special challenge for the officials and the operational working licensed surveyors. This changed at the moment, when the Cadastral Reform was implemented in the Year 1993. Free choice of methods and competition for the allocation of mandates was introduced. Detailed prescriptions were cancelled. The management of the cadastre was to be adapted to the new challenges. Instruments and procedures were regulated by an organizational guideline. The steering mechanisms and the evaluation of successful operation were designed and implemented. These measures had a very positive impact on the organization and the involved persons as far as they concerned the institutional procedures based primarily on written communication. However it was not yet possible to create the urgently needed 'corporate identity' for the cadastre. For this purpose direct communication with the involved institutions and persons and the exertion of influence are needed. This instrument is not yet implemented sufficiently.



Abb. 1: Bundesstaat Schweiz bestehend aus 26 souveränen Kantonen

1. Organisation des Schweizerischen Katasters

Die Organisation des schweizerische Katasterwesens ist in höchstem Maße föderal und weist ein maximales Maß an Beteiligung des privaten Sektors auf. Man kann dieses System als den Inbegriff einer erfolgreichen Private Public Partnership bezeichnen. Diese Organisation hat seit 1907 der Schweiz wertvollste Dienste geleistet. So sichert der Kataster heute Hypothekarkredite in der Größenordnung von 650 Milliarden Schweizer Franken, indem er die Liegenschaften zuhanden des Grundbuchs einwandfrei dokumentiert. Und die Organisation hat das Staatsbudget minimal belastet.

Die Schweiz ist seit 1848 ein Bundesstaat, der aus 26 Teilstaaten besteht (Bild 1).

Der Kataster war ursprünglich, wie die Führung des Landregisters, eine kantonale Aufgabe. Diese wurde mit der Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) im Jahre 1907, welches auch das Eidgenössische Grundbuch neu regelte, zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen erklärt.

Das ZGB regelt das Grundbuch und den Kataster – als amtliche Vermessung bezeichnet – wie folgt:

Art. 942

- 1 Über die Rechte an den Grundstücken wird ein Grundbuch geführt.
- 2 Das Grundbuch besteht aus dem Hauptbuch und den das Hauptbuch ergänzenden Plänen, Liegenschaftsverzeichnissen, Belegen, Liegenschaftsbeschreibungen und dem Tagebuche.
- 3 Das Grundbuch kann auf Papier oder mittels Informatik geführt werden.
- 4 Bei der Grundbuchführung mittels Informatik kommen die Rechtswirkungen den im System ordnungsgemäss gespeicherten und auf den Geräten des Grundbuchamtes durch technische Hilfsmittel in Schrift und Zahlen lesbaren oder in Plänen dargestellten Daten zu.

Art. 950

- 1 Die Aufnahme und Beschreibung der einzelnen Grundstücke im Grundbuch erfolgt auf Grund eines Planes, der in der Regel auf einer amtlichen Vermessung beruht.
- 2 Der Bundesrat bestimmt, nach welchen Grundsätzen die Pläne anzulegen sind.

Lange Zeit war auf Stufe Bund das Bundesamt für Justiz für das Grundbuch und den Kataster verantwortlich. Seit 1999 ist die eidgenössische Vermessungsdirektion als zuständige Bundesstelle dem Bundesamt für Landestopographie zugeordnet. Die heutige Organisation ist im Bild 2 dargestellt.

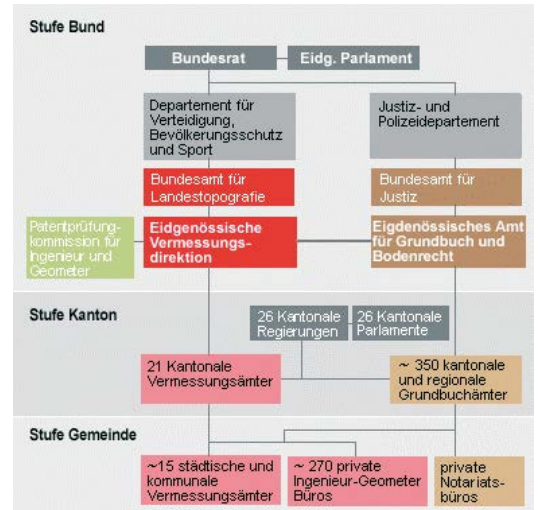


Abb. 2: Organisation des Katasterwesens

Im Rahmen des Vollzugs der Verbundaufgabe, legt der Bund die Strategie fest und die Kantone tragen die operative Verantwortung. Der öffentliche Sektor beschränkt sich in der Regel auf die Organisation und die Aufsicht und die praktische Durchführung der Arbeiten obliegt weitgehend privaten Geometerbüros, wobei bei der Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten Unterschiede bestehen. Die Personen, welche Aufgaben der Aufsicht und die Leitung operativer Arbeiten besorgen, müssen über das eidgenössische Patent für Ingenieur-Geometer verfügen.

Die Organisation ist im Bild 3 dargestellt. Daraus geht hervor, dass der öffentliche Sektor mit rund 500 Mitarbeitern nur 15-20% aller im Kataster beschäftigten Personen stellt.

Die Aufgabenverteilung ist ebenfalls klar organisiert. Jede Stufe hat einen wesentlichen Teil der Gesamtaufgabe zugewiesen, so dass die Verantwortungen und Kompetenzen aufeinander abgestimmt sind und keine Überlappungen auftreten können. Die Aufgabenzuteilung ist im Bild 4 dargestellt.

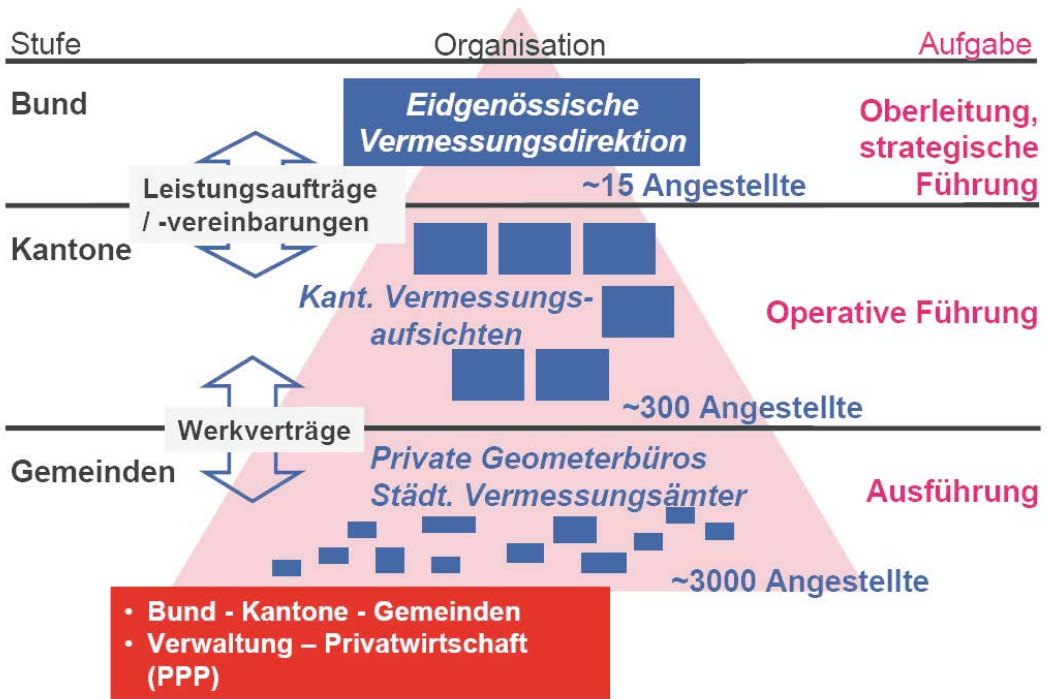


Abb. 3: Zusammenarbeit im Katasterwesen

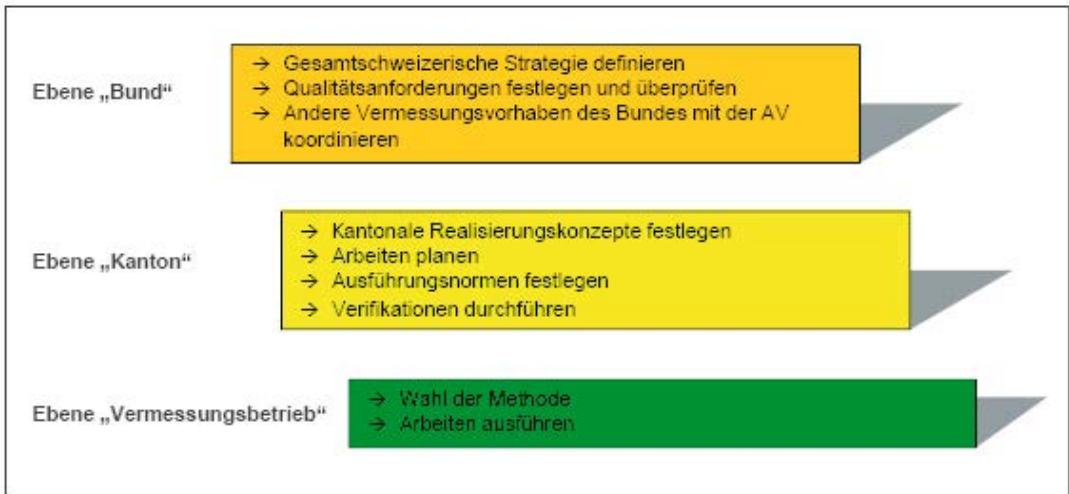


Abb. 4: Aufgabenteilung in der Amtlichen Vermessung

Das schweizerische Katasterwesen ist also hochgradig privatisiert und dazu ausgesprochen föderal fragmentiert. Diese Organisationsform ist komplex. Die Ansprüche an die Führung sind deshalb ausserordentlich hoch.

Das tief greifende Projekt 'Reform der Amtlichen Vermessung' (RAV), das in den 80er Jahren stattfand und 1993 mit neuen gesetzlichen Verordnungen als AV93 in Kraft gesetzt wurde, liess diese Organisationsform bestehen. Auch bei

den zur Zeit noch laufenden Arbeiten am schweizerischen Geoinformationsgesetz, welche dem schweizerischen Kataster erstmals seit seinem Bestehen eine, auf die Bundesverfassung abgestützte, gesetzliche Grundlage gibt, wird diese Organisationsform nicht ändern.

Sie hat ihre Tauglichkeit trotz Mängeln über lange Zeit bewiesen.

2. Vor- und Nachteile von Private Public Partnership und Föderalismus

2.1. Grundsätzliche Bemerkungen

Jede Organisationsform hat Vor- und Nachteile. Diese sollen im Folgenden, allerdings ohne Anspruch auf Vollständigkeit untersucht werden.

Die Organisationsform wird auch immer wieder hinterfragt. So hat der Bundesrat im Verlaufe des Jahres 2005 unter dem Titel der 'Deregulierung' eine Überprüfung der Notwendigkeit des Patents für Ingenieur-Geometer verlangt. Das Ergebnis dieser Untersuchung zeigte, dass die Vorteile des Einsatzes speziell geprüfter Fachleute des privaten Sektors gerade in einer Zeit der Deregulierung überwiegen. Die entsprechende Studie kann unter www.cadastre.ch abgerufen werden.

Die Organisationsform wird aber auch durch die Benutzer immer wieder hinterfragt. So hat sich im Rahmen einer zur Zeit laufenden Studie zur Neudefinition des Ausbildungsprofils für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer gezeigt, dass die Zugänglichkeit zu den Katasterdaten verbessert und die Preisgestaltung einheitlicher und transparenter gestaltet werden muss.

2.2. Vorteile

Als Vorteile dieser Organisation wird Folgendes angeführt:

- Die föderale Struktur fügt sich lückenlos in den Staatsaufbau der Schweiz ein;
- Der hohe Grad an Privatisierung führt zu einer tieferen Staatsquote, was angesichts der Finanzprobleme der öffentlichen Hand gerade heutzutage höchst erwünscht ist;
- Die Datenverwaltung und Datensicherung werden über die Nachführung finanziert. Für sie gilt das Verursacherprinzip. Die Kosten werden direkt auf die betroffenen Grundeigentümer abgewälzt und belasten damit die Staatskasse nicht ;
- Investitionen in das technische Instrumentarium, z.B. in die EDV-Systeme sowie deren

Wartung und Erneuerung erfolgen durch den beauftragten Geometer. Die vielenorts die Staatsbudgets belastenden Aufwendungen für den Ersatz von IT-Infrastrukturen besteht nicht;

- Die Anpassung an die Gegebenheiten des Marktes erfolgt weitgehend im privaten Sektor durch die Personaleinstellung und die Personalentlassung. Die damit verbundenen Aufwendungen fallen nicht beim Staat an;
- Der Wettbewerb spielt, da seit der Katasterreform von 1993 die Auswahl der mit der Amtlichen Vermessung beauftragten Ingenieur-Geometer nach dem Submissionsprinzip erfolgt.
- Der Gebührentarif des Bundes für die Erneuerung und die Ersterhebung von Vermessungsdaten wurde aufgehoben.

2.3. Nachteile

Als Nachteile müssen folgende Tatbestände in Betracht gezogen werden:

- Durch die starke Fragmentation ist die Gesamtorganisation für das Umfeld und die Kunden nur schwer zu erkennen. Es werden die Einzelteile wahrgenommen;
- Die Erzielung einer gesamtheitlichen Auffassung der Beteiligten betreffend die Aufgabe und deren Lösung – wir nennen das *unité de doctrine* – ist schwierig;
- Die Kompetenzabgrenzung zwischen den Beteiligten ist, trotz klarer gesetzlicher Grundlagen und Normen oft schwierig;
- Die Sicherstellung einer einheitlichen Qualität der Dienstleistungen und der Daten ist schwieriger;
- Für die Verrechnung der Dienstleistungen und Produkte werden oft unterschiedliche Ansätze und Interpretationen der Vorschriften angewandt.

3. Konsequenzen für die Führung

Analysiert man die Nachteile, stellt man fest, dass sie durch eine effiziente Führung beseitigt werden können. Eine effiziente Führung stellt hohe Anforderungen an diejenigen, welche führen müssen und an die Geführten.

Im Rahmen der traditionellen Grundbuchvermessung existierte im Katasterwesen praktisch keine Führungskultur. Jeder Arbeitsschritt war entweder in den Vorschriften oder in den offiziellen Tarifen vorgeschrieben.

Gut ausgebaute Führungsinstrumente wurden als wenig notwendig betrachtet, weil anscheinend alle Beteiligten wussten, was zu tun war. Die vor der Reform eingesetzten Führungsinstrumente sind im Bild 5 dargestellt.

- **Direkte Kontakte der V+D mit den Kantonen = Betreuung der kantonalen Fachstellen durch einen zugewiesenen Adjunkten**
- **Kreisschreiben an die Kantone = schriftliche Informationen und Anweisungen**
- **Fachrapporte V+D = interne Sitzungen**

Abb. 5: Führungsinstrumente vor der Reform

Allerdings muss man feststellen, dass trotz der dichten Regelung, Interpretationsspielraum vorhanden war, der auch ausgeschöpft wurde. In allen traditionellen Katastersystemen – unabhängig, wie sie organisiert sind – kann man Abweichungen vom Standard finden, welche entweder durch eine untergeordnete Stelle angeordnet oder durch einzelne Mitarbeiter meist in bestem Glauben etwas Gutes zu tun, eingeführt

wurden. Gründe dafür dürften, neben ungenügenden Führungs- und Durchsetzungsmaßnahmen die praktisch unbegrenzte Dauer der Existenz der Kataster sein. Kataster haben die starke Tendenz, inhomogen zu werden. Die Führungsanstrengungen waren auf die Dauer nicht erfolgreich. Je dezentralisierter die Organisation war, desto stärker war diese Tendenz.

Die Katasterreform in der Schweiz brachte nun eine tiefgreifende Wende. Mit der Einführung der Methodenfreiheit wurde der Abschied von detaillierten Vorschriften eingeleitet. Es wurde eine Rahmengesetzgebung eingeführt.

Diese Entwicklung machte es notwendig, die Führung des Katasters zu überdenken. Führung war denn auch ein Dauerthema während der Reformarbeiten und ist es immer noch.

Anlässlich der Reform der Amtlichen Vermessung standen die in Tabelle 1 aufgeführten Argumente zur Debatte.

Punkt	Argument	Entgegenstehende Tatsachen
1	RAV bringt einen Lösungsansatz, der sich vom traditionellen, auf die Eigentumsgrenzen bezogenen, System ablöst	Diesem Ansatz steht eine fast 100-jährige Tradition gegenüber
2	RAV postuliert Methodenfreiheit	Methoden wurden seit Jahrzehnten nicht mehr hinterfragt. Es wurden neue Generationen von Instrumenten aus Gründen der Wirtschaftlichkeit oder des Prestiges eingesetzt. Eine problembezogene Evaluation des einzusetzenden Instrumentariums war lange Zeit nicht mehr notwendig
3	RAV postuliert den umfassenden EDV-Einsatz	EDV-Systeme wurden bisher wie Spielzeuge eingesetzt oder der Einsatz wurde Spezialisten überlassen
4	RAV stellt hohe Anforderungen an die Organisation, insbesondere auf Stufe Kanton	Die Kantone haben seit Jahrzehnten keine grundsätzlichen organisatorischen Neuordnungen treffen müssen
5	RAV kann nicht einfach postuliert werden, sie muss durchgesetzt werden.	Die amtliche Vermessung verfügt eher über eine Verwaltungsstruktur als über eine Führungsstruktur. Grundsätzliche Richtungsänderungen waren seit der Einführung nicht notwendig
6	RAV ist in den Schulen noch nicht genügend abgestützt	Es muss festgestellt werden, dass nur zwingender Input die erforderlichen Impulse gibt

Tab. 1: Argumente in der Führungsdiskussion

Diese intensive Auseinandersetzung mit dem Problem der Führung führte zu einer massiven Verstärkung der Führungsanstrengungen, insbesondere auf Stufe Bund. Fast gleichzeitig mit den Reformergebnissen wurde eine erste Ausgabe des Organisationshandbuchs der Amtlichen Vermessung eingeführt. Auch bei diesem Prozess wurden Diskussionen geführt und Erfahrungen gemacht. So war ein Antrag, diese Publikation Führungshandbuch zu nennen, mit dem Argument 'das Wort Führung töne zu hart und zu militärisch für die Geometer und Vermessungsfachleute' abgelehnt. Der Versuch, mit dem Begriff 'Handbuch' zu arbeiten, misslang kläglich, weil die Leser im Handbuch die alten und vertrauten technischen Detailvorschriften suchten. Schliesslich kam man zum Begriff 'Organisationshandbuch', der wohl objektiver tönt, aber weniger verbindlich ist und daher das Anliegen Führung zu wenig nachhaltig unterstützt.

Auch heute wird im Rahmen der Erarbeitung des Geoinformationsgesetzes und angesichts der festgestellten Mängel bei der Verfügbarkeit der Daten und der Preisgestaltung für die Produkte, das Problem der Führung wieder intensiv behandelt.

4. Massnahmen zur Sicherstellung der Führung

Der Abschluss der Reform und die Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung waren denn auch der Zeitpunkt für die Einführung neuer Führungsmaßnahmen.

Die gesetzlichen Grundlagen legen die Verantwortungen klar fest.

Die Verordnung über die Amtliche Vermessung (VAV)¹⁾ legt die Verantwortungen wie folgt fest:

Art. 40 Fachstelle des Bundes

- 1 Die V+D ist die Fachstelle des Bundes. Sie untersteht der Leitung eines patentierten Ingenieur-Geometers oder einer patentierten Ingenieur-Geometerin.
- 2 Ihr obliegen die Oberleitung und die Oberaufsicht über sämtliche Belange der amtlichen Vermessung.

Art. 42

- 1 Die Kantone bezeichnen eine Vermessungsaufsicht unter der Leitung eines patentierten Ingenieur-Geometers.

- 2 Die Vermessungsaufsicht leitet, überwacht und verifiziert die Arbeiten der amtlichen Vermessung; sie sorgt für die Koordination der amtlichen Vermessung mit anderen Vermessungsvorhaben und Landinformationssystemen.

Art. 44 Berechtigung zur Ausführung der Arbeiten

- 1 Die Kantone regeln die Ausführung der Arbeiten durch patentierte Ingenieur-Geometer und Ingenieur-Geometerinnen und qualifizierte Vermessungsfachleute mittels Werkverträgen oder Dienststanweisungen. Vorbehalten bleibt Artikel 46.42
- 2 Arbeiten im Bereich der Informationsebenen Fixpunkte, Liegenschaften, Nomenklatur und administrative Einteilungen sowie der Unterhalt der amtlichen Vermessung darf der Kanton nur ausführen lassen durch:

- a Gemeinden, andere öffentlichrechtliche Körperschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie über eine eigene Dienststelle für Vermessung unter der Leitung eines patentierten Ingenieur-Geometers oder einer patentierten Ingenieur-Geometerin verfügen;
- b patentierte Ingenieur-Geometer oder Ingenieur-Geometerinnen.

Die oberste Führungsverantwortung für den Kataster ist also vom Gesetzgeber vollständig der Eidgenössischen Vermessungsdirektion zugewiesen worden. Sie hat dafür zu sorgen, dass die Infrastruktur Kataster gemäss den Vorschriften eingerichtet und einwandfrei betrieben wird.

Die Führungsinstrumente, welche heute zur Verfügung stehen, sind im Organisationshandbuch festgehalten. Bild 6 zeigt die Instrumente, wobei die neu eingeführten Komponenten rot angelegt sind.

- Strategie der Amtlichen Vermessung
- Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen
- Controlling Regelkreis der Amtlichen Vermessung
- Periodische Tagungen mit den Kantonen
- Direkte Kontakte der V+D mit den Kantonen
- Kreisschreiben
- Sitzung der Geschäftsleitung der V+D sowie Fachrapporte V+D

Abb. 6: Führungsinstrumente gemäss Organisationshandbuch

1) 211.432.2: Verordnung über die amtliche Vermessung (VAV) vom 18. November 1992

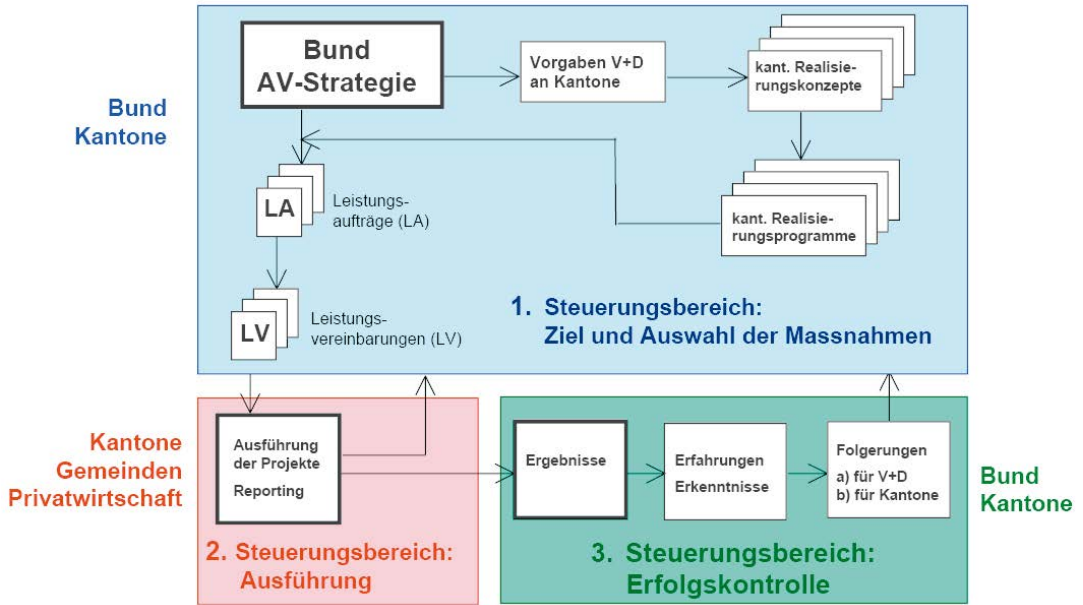


Abb. 7: Controlling Regelkreis der Amtlichen Vermessung

Da die gesetzlichen Grundlagen nur das Ziel und den Inhalt beschreiben, legt der Bund mit einer Strategie für jeweils die nächsten 4 Jahre das Vorgehen fest.

Aufgrund der Strategie legen die Kantone ihre Realisierungspläne fest. Dann werden die durch den Bund und die Kantone in den nächsten 4 Jahren zu erledigenden Aufgaben in einem Leistungsauftrag festgehalten.

Für die jährlich zu erbringenden Leistungen der Kantone (zu bearbeitende Fläche) und des Bundes (finanzielle Abgeltung) wird eine Leistungsvereinbarung getroffen.

Diese zum großen Teil gemeinsam festgelegten Maßnahmen bilden im Controlling Regelkreis (Bild 7), die Grundlage für die Erfolgskontrolle.

Die periodischen Tagungen mit den Kantonen sollen dazu dienen, in direktem Kontakt mit Beteiligten, Botschaften einheitlich zu vermitteln, allfällige Probleme gemeinsam zu diskutieren und einer Lösung entgegen zu führen, Ängste ab- und Vertrauen aufzubauen und eine *unité de doctrine* herzustellen.

Neben den neuen Instrumenten werden die traditionellen weiterhin eingesetzt, wobei den direkten Kontakten eine wichtige, den Kreis-

schreiben eher eine abnehmende Bedeutung zukommt.

5. Erfahrungen

Mit den neuen Instrumenten wurde eine entscheidende Verbesserung der Führung und der Durchsetzung der Ziele des Katasters erreicht. Insbesondere die Auffassungen von Bund und Kantonen über das Vorgehen konnten einheitlicher gestaltet werden.

Die durchgängige harmonisierende Wirkung die bis zu den praktizierenden Geometern reicht, konnte noch nicht erzielt werden. Die in mehreren Jahrzehnten üblich gewordene individuelle Interpretation von Vorschriften und Anweisungen tritt immer noch zu stark auf. Die Führungskultur ist noch zu wenig entwickelt und insbesondere haben die Kantone wenig Anstrengungen unternommen, um die Führung im Sinne des Organisationshandbuchs zu übernehmen. Die schweizerische Kataster-Organisation leidet deshalb nach wie vor an einer ungenügenden *unité de doctrine* und ihr öffentlicher Auftritt ist sehr heterogen und teilweise widersprüchlich.

Dies ist die Folge einer ungenügenden Umsetzung der Absichten im Bereich der direkten Ansprache der Beteiligten durch periodische Tagungen, welche mit den Untergebenen durchgeführt werden sollten. Während alle Instrumente, welche auf schriftlichem Informationsaustausch beruhen, in-

stalliert sind und konsequent eingesetzt und verbessert werden, ist es bisher nicht gelungen, in dieser Führung Fortschritte zu machen. Die



Abb. 8: *His Master's Voice* ist unverzichtbar

Durchführung der Tagungen wurde immer wieder hinaus geschoben und finden praktisch nicht statt. Damit fehlt ein wesentliches Element für die Erzeugung einer *unité de doctrine*. Die Verbände arbeiten zwar intensiv mit, die Botschaften weit zu streuen, sie können aber 'His Master's Voice' nicht ersetzen.

Web-Referenzen

Alle Informationen über die Führung im schweizerischen Katasterwesen sind auf dem Internet unter www.cadastre.ch veröffentlicht.

Anschrift des Autors:

Dipl. Ing. ETH Jürg Kaufmann: KAUFMANN CONSULTING, Hauffeld 109, CH-8455 Rüdlingen, Switzerland.
e-mail: jkcons@swissonline.ch