



Quo vadis Hessisches ÖbVI-Gesetz – Qualitätsverlust auf allen Ebenen

Am 06.02.2023 hat die Hessische Landesregierung auf Initiative des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen den Gesetzentwurf zur Änderung vermessungs- und planungsrechtlicher Vorschriften vorgelegt, welcher im Wege der „Eilausfertigung“ am 07.02.2023 in der LT-Drucksache 20/10498 veröffentlicht wurde. Hierdurch soll das Hessische Gesetz über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurinnen und Vermessungsingenieure (HöbVIngG) entgegen der einhelligen und deutlichen Kritik der Berufsverbände BDVI e. V., VDV e. V. und der Ingenieurkammer Hessen sowie der betroffenen Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (ÖbVI) geändert und bereits am 15.02.2023 durch die erste Lesung im Landtag gebracht werden.

Der Gesetzentwurf hatte schon im Vorfeld hohe Wellen geschlagen, da die mit der Gesetzesnovelle intendierte Absenkung der Zulassungsvoraussetzungen zum ÖbVI, um die Neuzulassungszahlen zu steigern, einen Qualitätsverlust bei den ÖbVI und damit auch für die Güte der Fortführung des Liegenschaftskatasters befürchten lässt. Aus Sicht der betroffenen Berufsverbände substituiert der Gesetzentwurf in Bezug auf das amtliche Vermessungswesen Qualität durch Quantität.

Grund genug, die in Aussicht genommene Gesetzesnovelle des HöbVIngG im Folgenden kritisch zu beleuchten.

1. Gesetzentwurf überzeichnet tatsächliche Ausgangslage

Die ÖbVI erbringen in Hessen derzeit ca. 80 % der operativen hoheitlichen Vermessungsleistungen (u. a. Grundstückszerlegungen/Teilungen, Grenzfeststellungen, Bodenordnungsverfahren, amtliche Gebäudeeinmessungen und insbesondere Unbedenklichkeitsbescheinigungen bezüglich Grundstücksteilungen). Dazu wurden

ihnen als Beliehenen staatliche Aufgaben übertragen.

Wie in anderen (Wirtschafts-)Bereichen macht sich auch bei den ÖbVI der demographische Wandel sowie ein Fachkräftemangel bemerkbar. Hierbei handelt es sich jedoch um eine gesamtgesellschaftliche Tendenz und nicht originär um ein Problem des Berufsstandes der ÖbVI oder des freien Berufs im Allgemeinen. Eine abnehmende Bereitschaft, eine berufliche Selbstständigkeit anzustreben, ist in Relation zu den Kataster- und Vermessungsbehörden nicht festzustellen.

Die Nachwuchssorgen betreffen damit die gesamte Branche Vermessung. Grund dafür ist insbesondere die deutliche Erweiterung möglicher Einsatzgebiete für Absolventen im Bereich Geodäsie. Eine Absenkung des Qualifikationsniveaus beschränkt auf die ÖbVI kann die für die gesamte Branche bestehenden Nachwuchssorgen somit nicht beseitigen.

Die Gesetzesinitiative stößt auch deshalb auf Unverständnis in der Vermessungsbranche, da die Berufsgruppe der Vermes-

ser in den letzten Jahren große Anstrengungen im Bereich der Nachwuchsgewinnung unternommen hat. Als ein positives Beispiel sei nur die Nachwuchskampagne „Weltvermesserer“ genannt, die durch die Interessen Gemeinschaft Geodäsie (IGG), eine Allianz von DVW e. V., VDV e. V. und BDVI e. V., initiiert wurde. Diese ist im August 2020 als Social-Media-Nachwuchskampagne via Instagram gestartet. Postings, Storys und Videoclips sollen bei den Jugendlichen Interesse und Neugier für die Berufsbranche „Geodäsie“ wecken und ihnen ermöglichen, sich über die Vielfalt in der Vermessung zu informieren.

Die Kampagne erfreut sich großer Beliebtheit. Sie wächst beständig und damit auch das Interesse am Bereich Vermessung in den Zielgruppen, was sich unter anderem in einem deutlichen und stetigen Anstieg der Zahl der Follower manifestiert.

Die Bemühungen des Berufsstandes in den letzten Jahren schlagen sich jüngst auch in einer positiven Tendenz bei der Nachwuchsgewinnung, sowohl in Bezug auf Fachkräfte wie auch bei den ÖbVI selbst nieder.

Von den acht Inspektoranwärter:innen, welche die hessische Katasterverwaltung 2020 aus der Ausbildung entließ, wechselten 2021 vier Personen in den freien Beruf, um in der Folge die ÖbVI-Zulassung zu erhalten und bestehende ÖbVI-Büros weiterzuführen.

Unabhängig davon zeigt die Historie, dass ein vorübergehendes Absinken der Anzahl an zugelassenen ÖbVI die Versorgungssicherheit des amtlichen Vermessungswesens nicht gefährdet. Bereits in den 1960er und 1970er Jahren hat es eine Epoche gegeben, in der größere ÖbVI-Büros mit wenigen Berufsträgern die Fläche abgedeckt und das amtliche Vermessungswesen bedient haben.

Soweit es zukünftig bedingt durch die Altersstruktur der ÖbVI in Hessen vermehrt zu Berufsaufgaben von ÖbVI kommen sollte, ist davon auszugehen, dass die dadurch entstehenden Vakanzen durch andere ÖbVI konsolidiert werden. Es bestehen im Bundesland Hessen genügend Kapazitäten aufseiten der ÖbVI, um auch zukünftig die zeitnahe Bearbeitung von hoheitlichen Vermessungsleistungen zu gewährleisten. Die ÖbVI-Büros in Hessen führen im Durchschnitt ca. 60 % Katastervermessungen und ca. 40 % Ingenieurvermessungen durch. Sollten – wider Erwartung – Versorgungsengpässe in Bezug auf hoheitliche Vermessungsleistungen auftreten, könnten die ÖbVI-Büros den Anteil an Katastervermessungen im Bedarfsfall erweitern bzw. verschieben.

Der zunehmende Technisierungsgrad und die durch die ÖbVI in den letzten Jahren stark vorangetriebene Digitalisierung stehen dabei als Garant dafür, dass größere Büros, denen ggf. weniger ÖbVI vorstehen, das amtliche Vermessungswesen und die Fortführung des Liegenschaftskatasters auf einem hohen Qualitätsniveau sicherstellen können.

Ein Versorgungsengpass in Bezug auf hoheitliche Vermessungsleistungen steht nicht zu befürchten. Eine Notwendigkeit zur Anpassung des Berufsrechts besteht damit schon nicht.

Auf Basis des vorbeschriebenen Sachverhalts erscheinen die Feststellungen in der Gesetzesbegründung zum Anlass des Gesetzentwurfs tatsächlich nicht vollständig zutreffend und die in Aussicht genommenen Maßnahmen dementsprechend sachlich nicht gerechtfertigt und unverhältnismäßig. Es ist schon erstaunlich, wenn sämtliche berufsständischen Verbandsorganisationen den vermeintlichen Anlass für die Gesetzesinitiative einheitlich in Abrede stellen und dies bislang im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vollkommen unberücksichtigt bleibt.

2. Überzogene Absenkung der Zulassungsvoraussetzungen zum ÖbVI

Die Gesetzesnovelle, insbesondere die Novellierung des § 2 Abs. 1 HÖbVIngG-E, ist vor diesem Hintergrund sachlich nicht zu rechtfertigen. Hierdurch sollen die Voraussetzungen für eine Zulassung als ÖbVI an die Vorgaben der hessischen Laufbahnverordnung für Beamte angeglichen werden.

Indes ist es nicht sachgerecht, einen ÖbVI undifferenziert mit einem Beamten/Angestellten im öffentlichen Dienst hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen in Bezug auf die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen gleichzusetzen. Anders als ein Beamter/Angestellter ist ein ÖbVI nicht unmittelbar in einen Verwaltungsapparat eingebunden, in dem Aufgaben und Verantwortlichkeiten verteilt und zu Beginn der Tätigkeit auch abgedeckt werden können. Insbesondere gibt es keine „Probezeit“ (§ 9 HLVÖ). Vielmehr muss ein ÖbVI die sich ihm stellenden Aufgaben des amtlichen Vermessungswesens ab dem ersten Tag seiner Zulassung von Gesetzes wegen selbstständig und eigenverantwortlich (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 HÖbVIngG), d. h. allein bewältigen. Die ÖbVI genießen gesamtgesellschaftlich, im Rechtsverkehr und insbesondere vor den Gerichten ein hohes Ansehen, welches durch die gesteigerten Zulassungsvoraussetzungen und den hohen Qualitätsstandard der ÖbVI bedingt ist. Gerade die hohen Ausbildungsstandards als Zulassungsvoraussetzung begründen nach Ansicht der Rechtsprechung (vgl. statt vieler: Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 28.01.2014 - 2 K 5828/12) das besondere Vertrauen in den Stand und die Vermessungsleistungen der ÖbVI, welches letztlich in eine Richtigkeitsvermutung in Bezug auf die Amtshandlungen mündet.

Dies wird durch die drastische Absenkung der Zulassungsvoraussetzungen in § 2 HÖbVIngG-E nachhaltig gefährdet.

Die Praxiszeit ist eine essenzielle Voraussetzung, um die für einen ÖbVI notwendigen Qualifikationsanforderungen zu erwerben und sich mit den Besonderheiten des hessischen Vermessungswesens vertraut zu machen. Nur die umfassende Praxiserfahrung gibt dem (zukünftigen) ÖbVI die Grundlage und Fähigkeit, den Bürger umfassend und korrekt mit dem Tage der Zulassung zu beraten. Entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung bestehen in Bezug auf die derzeit bestehenden Zulassungsvoraussetzungen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken. An diesem Punkt wird die Widersprüchlichkeit des Gesetzentwurfes besonders deutlich. Die bestehenden Zulassungsvoraussetzungen sind bislang einheitlich in der Rechtsprechung als verfas-

sungsrechtlich zulässig und der damit einhergehende Eingriff in die Berufsfreiheit als gerechtfertigt angesehen worden. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung liegt gerade in den besonderen materiellen Anforderungen des Berufsstandes, die erstmalig vom hessischen Gesetzgeber entgegen der einhelligen Rechtsprechung nun aufgegeben werden sollen.

Durch den Gesetzentwurf soll die Praxiszeit halbiert werden, von zwei Jahren auf ein Jahr bei Erwerb der Befähigung für den höheren technischen Dienst und von vier Jahren auf zwei Jahre für den gehobenen technischen Verwaltungsdienst.

Zum Vergleich: Das Gesetz über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieurinnen und -ingenieure in Nordrhein-Westfalen setzt bei Erwerb der Befähigung für den gehobenen vermessungstechnischen Dienst mindestens sechs Jahre Praxiserfahrungen in der Ausführung von Liegenschaftsvermessungen voraus. Obgleich in NRW die gleichen Nachwuchssorgen bestehen wie in Hessen und der Gesetzgeber dort ebenfalls eine Gesetzesnovelle anstrebt, wird die vorbezeichnete Regelung nicht geändert und die Zulassungsvoraussetzungen werden nicht abgesenkt.

Daraus folgt, dass eine Notwendigkeit für die Absenkung der Zulassungsvoraussetzungen entgegen den Ausführungen in der Begründung zur Novelle des HÖbVIngG nicht besteht.

Der mit der Gesetzesnovelle verfolgte Ansatz, dass es für den Erwerb der Praxiserfahrung nicht darauf ankommt, ob die vermessungstechnische Praxis vor oder nach dem Erwerb der Laufbahnbefähigung erworben wurde, ist rein praktisch misslungen. Vor Erwerb der Laufbahnbefähigung wird der Betreffende nicht im Rahmen von verantwortungsvollen und komplexen Aufgaben eingesetzt, welche für den Erwerb der Praxiserfahrung entscheidend sind. Der Ansatz ist auch wissenschaftlich und lernökonomisch verfehlt, da vor Erwerb der Laufbahnbefähigung schlicht die Grundlagen und die wissenschaftliche Basis fehlen, um die Gegebenheiten aus der Praxis als Erfahrungen mit Mehrwert sinnvoll aufnehmen zu können.

Durch § 3 Abs. 2 HÖbVIngG-E kann eine Laufbahnbefähigung entsprechend den beamtenrechtlichen Vorschriften im Zulassungsverfahren anerkannt werden, wenn diese bei Antragstellung nicht vorliegt. Die Regelung lässt befürchten, dass diese als Einfallstor von nicht hinreichend qualifizierten Personen in den Stand der ÖbVI dienen wird.

Der Ansatz, eine Steigerung der Zulassungszahlen der ÖbVI durch eine Absenkung von Standards und Zulassungsvoraussetzungen zu erreichen, ist aus mehrfachen Gründen



verfehlt und kann den Berufsstand und die Qualität der Fortführung des Liegenschaftskatasters langfristig schädigen, für welche die ÖbVI maßgebend verantwortlich sind. Das Liegenschaftskataster bildet gemeinsam mit dem Grundbuch einen „untrennbaren Funktionszusammenhang“ und dient der Sicherstellung einer gerechten Steuer- verteilung und staatlichen Planung. Nicht nur die Lage und Größe von Grundstücken hat grundlegende Bedeutung. Der präzise und zuverlässige Nachweis von Gebäuden ist gleichermaßen unverzichtbar, da das Liegenschaftskataster damit etwa Informationen über abwägungsrelevante Umstände als Grundlage für die Erstellung von Bebauungsplänen enthält, vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 Planzeichenverordnung (PlanZV) i. V. m. § 1 Abs. 6 und 7 Baugesetzbuch (BauGB). Das Liegenschaftskataster dient, zusammen mit dem Grundbuch, der Eigentumssicherung. Durch die Abbildung in den Registern können Gebäude und Grundstück eindeutig identifiziert werden. Dies erleichtert den Grundstücksverkehr und sichert die Verkehrsfähigkeit von Grundstücken.

Ein Liegenschaftskataster, das den Gebäudebestand verlässlich wiedergibt, ist für die Rechtspflege, Verwaltung und Wirtschaft von hoher Bedeutung. So enthält das Liegenschaftskataster die Lage der Flurstücke, deren Form bzw. Geometrie samt den bestimmenden Koordinaten und Angaben zu deren Größe, Bebauung sowie der Nutzung. Ergänzend werden auch deskriptive Eigenschaften wie Baujahr, Bauweise und Gebäudefunktion geführt. Zudem enthält das Liegenschaftsbuch Angaben zu den öffentlich-rechtlichen Festlegungen zu den Grundflächen, Hinweise auf Baulasten, Naturschutzgebiete und zu den Eigentümern der aus den Flurstücken gebildeten Grundstücke sowie Inhabern von Rechten an denselben. Neben der bereits dargestellten Eigentumssicherungsfunktion ist das Liegenschaftskataster über seine Basisfunktion von wesentlicher Bedeutung für die Erstellung von Einsatzplänen der Rettungsdienste und die Planung von Hochwasser-, Natur- und Umweltschutz, da im Datenumfang neben den geometrischen Merkmalen der Gebäude auch solche zur charakteristischen Topographie, dem Relief, der Geländeform und einer Bodenschätzung enthalten sind. Vor diesem Hintergrund greifen auch Dienstleister wie z. B. Navigationsanbieter und Zustelldienste auf das Liegenschaftskataster zurück.

Die Liegenschaftsverwaltung dient damit dem Allgemeinwohl. Das vollständige und aktuelle Liegenschaftskataster und das gesamte Vermessungswesen sind die Grundlage für den Rechtsverkehr zwischen den Bürgern und den Rechtsfrieden in der Ge-

meinschaft als einem Gemeinschaftsgut von überragender Bedeutung.

Ein Absenken der Qualitätsanforderungen an die ÖbVI hätte langfristig zwangsläufig zur Folge, dass dieses an Zuverlässigkeit und Verbindlichkeit einbüßt. Dies kann auf Basis der vorstehenden Ausführungen nicht gewollt sein.

ÖbVI befinden sich an der Schnittstelle zwischen privatwirtschaftlichen und hoheitlichen Leistungen. Ihre Kompetenz, rechts-sichere Prozesse im Verwaltungsverfahren zu beurkunden und zu beglaubigen, sowie ihre Positionierung auf dem Markt sind maßgeblich für das Selbstverständnis des Berufsstandes. Der ÖbVI muss bei seiner Aufgabenerfüllung einen gesamtheitlichen Blick für die Bereiche Kataster, Grundbuch sowie für das Bauordnungs- und Bauplanungsrecht haben. Zu seinem Verantwortungsbereich gehören neben den hoheitlichen Aufgaben im Eigentumssicherungssystem (Kataster und Grundbuch) auch diverse fachliche Beurkundungstatbestände etwa im Baurecht sowie diffizile Beratungsfunktionen. In den vergangenen Jahren hat sich der Staat immer mehr aus der Überwachung zurückgezogen und im Rahmen von Bescheinigungssystemen den Planer:innen diese Aufgabe übertragen.

Exemplarisch sei hier die Ausstellung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung nach § 7 Abs. 2 HBO genannt, im Rahmen deren die ÖbVI die bauordnungsrechtliche Unbedenklichkeit der Teilung bescheinigen und eine Teilungsgenehmigung durch die Bauaufsichtsbehörden obsolet wird.

Für diese Tätigkeiten sind ein hohes Qualifikationsniveau und mehrjährige Praxiserfahrung unabdingbar.

3. Öffnung von Hessen für ÖbVI aus anderen Bundesländern kontraproduktiv

Durch den Gesetzentwurf soll weiterhin die Anforderung entfallen, dass ÖbVI nur in Hessen und in keinem anderen Bundesland zugelassen sein dürfen. Damit würde es ÖbVI aus anderen Bundesländern zukünftig möglich sein, sich in ihrem Heimatbundesland und in Hessen als ÖbVI zuzulassen und entsprechend hoheitliche Vermessungsleistungen in Hessen zu erbringen.

Hierdurch steht eine Kollision aufsichtsrechtlicher Kompetenzen zu befürchten, da der betreffende ÖbVI dann der Berufs- und Fachaufsicht von zwei Aufsichtsbehörden in unterschiedlichen Bundesländern unterliegen würde. Die Effektivität der Aufsichtsmittel wird eingeschränkt, wenn ein ÖbVI gleichzeitig den Weisungen unterschiedlichster Beilehungskörperschaften unterläge. Schließlich würde dadurch eine Funktionsvermischung entstehen, die mit einem Interessen- und Loyalitätskonflikt einhergeht. Ein

solcher lässt sich mit dem Rechtsstatus der ÖbVI nicht vereinbaren.

Bei der Öffnung des Bundeslandes für ÖbVI aus anderen Bundesländern würde es sich um einen hessischen Alleingang handeln. In allen anderen Bundesländern dürfen ÖbVI aus anderen Bundesländern keine Leistungen erbringen. Da davon auszugehen ist, dass die anderen Bundesländer ihre Gesetze nicht ändern und das Vorgehen damit eine Einbahnstraße bleiben wird, ist ein Verdrängungswettbewerb zulasten der hessischen ÖbVI und eine Zentralisierung auf wirtschaftlich attraktive Räume zu befürchten, sodass ein Vorteil im Hinblick auf die Flächendeckung nicht zu erwarten ist – im Gegenteil.

Es zeigt sich, dass der Gesetzentwurf an den Grundfesten des Berufsstands der ÖbVI rüttelt, ohne dabei jedoch eine Antwort auf die Herausforderungen bei der Gewinnung von qualifiziertem Nachwuchs zu geben.

Es verwundert, dass der Gesetzentwurf trotz der einhelligen und deutlichen Kritik der beteiligten Berufsverbände sowie der Ingenieurkammer Hessen in wesentlichen Punkten unverändert in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurde, da in der Verbändeanhörung eine Vielzahl von konstruktiven Vorschlägen zur Änderung und dem Umgang mit den Nachwuchssorgen unterbreitet wurden.

Für den vorliegenden Gesetzentwurf fehlt es an der Erforderlichkeit und er ist in seiner derzeitigen Fassung abzulehnen, weil die bisherigen verfassungsrechtlich zulässigen und von der Rechtsprechung anerkannten Berufszugangsvoraussetzungen ohne sachlichen Grund aufgegeben werden sollen. Dem Berufsstand der ÖbVI wird damit letztlich ein Bärendienst erwiesen, es sei denn, der eigentliche Zweck des Gesetzes läge darin, den Berufsstand abschaffen zu wollen.

Dr. Olaf Konzak



*Agrippinawerft 24
Im Rheinuhafen
50678 Köln
Tel. (+49) 02 21-2 08 07-9 27
Fax (+49) 02 21-2 08 07-16
olaf.konzak@fgvw.de
www.fgvw.de*
