

Vorbericht zu TOP 5.2

Zusammenarbeit mit der amtlichen Flächenstatistik

Berichterstatter: Martin Hinderer

1 Erhebung und Nachweis der tatsächlichen Nutzung im Liegenschaftskataster

1.1 Ausgangssituation

Mit der 2002 von der Bundesregierung beschlossenen „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ hat die amtliche Flächenstatistik hohe politische Bedeutung erlangt. Sie dient dort zur Überprüfung des Ziels, die „Nutzung neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2020 auf durchschnittlich 30 Hektar pro Tag zu begrenzen“.

Die Statistikbehörden des Bundes und der Länder haben vor diesem Hintergrund ein sehr hohes Interesse an der bundesweiten Vergleichbarkeit der von ihnen aufgestellten Flächenstatistiken und erwarten deshalb, dass Erhebung und Nachweis der tatsächlichen Nutzung (TN) im Liegenschaftskataster, die der amtlichen Flächenstatistik zugrunde liegen, in allen Ländern nach einheitlichen Regeln erfolgen.

Der Arbeitskreis Liegenschaftskataster (AK LK) hat bezüglich Erhebung und Nachweis der TN mehrheitlich die Beschlüsse 58/9 und 60/3 gefasst und darin konkrete Erfassungsuntergrenzen definiert sowie Aussagen zur Erfassungsmethode getroffen. Demnach können die definierten Erfassungsuntergrenzen auf das jeweilige Flurstück bezogen oder unabhängig von der Flurstücksgeometrie (objektbezogen) für Flächen gleicher Nutzung angewandt werden.

1.2 Problem

Bis auf zwei Länder werden die Erfassungsuntergrenzen zwar einheitlich zugrunde gelegt, bei der Erfassungsmethode gehen die Länder jedoch bisher sehr uneinheitlich vor. Dies zeigte auch eine auf Bitte der Statistikbehörden im AK LK durchgeführte Umfrage, über deren Ergebnis der Leiter des AK LK mit E-Mail vom 29. Oktober 2012 informiert hat.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass auf Basis der momentan geltenden Beschlusslage auch in Zukunft erfassungsbedingte Differenzen im Nachweis der tatsächlichen Nutzung im Liegenschaftskataster bestehen, die einer bundesweiten Vergleichbarkeit der Flächenangaben entgegen stehen. Dies ist aus Sicht der amtlichen Statistik unbefriedigend.

Das Statistische Bundesamt hat sich deshalb mit Schreiben vom 17. April 2013 (**Anlage 5.2 b**) an den AdV-Vorsitzenden gewandt und ihn gebeten, sich für eine länderübergreifende Vereinheitlichung der Regeln zur Erhebung und zum Nachweis der tatsächlichen Nutzung einzusetzen.

Hinzu kommt, dass die Daten des Liegenschaftskatasters u. a. aufgrund der Unterschiede im bundeseinheitlichen Nachweis der tatsächlichen Nutzung insbesondere im Vergleich zu ATKIS vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) kritisch gesehen werden.

1.3 Überlegungen zur weiteren Vereinheitlichung der Regeln von Erhebung und Nachweis der TN

Grundsätze und Fakten

1. In allen Ländern wird die TN **anlassbezogen** (terrestrisch im Rahmen von Liegenschaftsvermessungen) durch unterschiedliche Vermessungsstellen erfasst. Darüber hinaus werten einige Länder zur Aktualisierung des Nachweises der tatsächlichen Nutzung (zusätzlich) Orthophotos **systematisch** aus.
2. Für die Erhebung der TN gilt das **Dominanzprinzip**, nach dem für eine Fläche die vorherrschende Nutzung erhoben und dieser die nachgeordneten Nutzungen untergeordnet werden (z. B. ein kleiner Parkplatz zu einer Sportanlage). Kurzzeitige anderweitige Nutzungen bleiben bei der Erhebung unberücksichtigt.
3. Die Flächen gleicher TN werden grundsätzlich **unabhängig von der Flurstücksgeometrie** als Objekte erfasst, soweit nicht aus praktischen Gründen eine gemeinsame Geometrie genutzt wird.

In den Fällen einer anlassbezogenen Erfassung, in denen eine Beschränkung der Erfassung der TN auf das Flurstück praktikabel und sinnvoll erscheint, hat die vor Ort tätige Vermessungsstelle z. B. anhand der Liegenschaftskarte (ohne Ausweitung der örtlichen Arbeiten auf benachbarte Flurstücke) die tatsächlichen Nutzungen auf Nachbarflurstücken zu berücksichtigen, wobei die Aggregation der flurstücksbezogen erhobenen tatsächlichen Nutzung für das Liegenschaftskataster länderspezifisch durch die Vermessungs- oder katasterführende Stelle erfolgt.

4. Für die Bildung von Objekten gleicher TN gelten folgende **Erfassungsuntergrenzen**:
 - 300 m² für geringerwertige und 100 m² für höherwertige Nutzungen; maßgebend für die entsprechende Differenzierung ist der wirtschaftliche und landschaftliche Zusammenhang und ggf. die ökologische Bedeutung der Flächen.
 - Freiflächen auf baulich geprägten Flächen sind nur dann separat zu erfassen, wenn diese Freiflächen eine Erfassungsuntergrenze von 1.000 m² oder das ca. 10-fache der überbauten Fläche überschreiten; ansonsten sind die bebauten/unbebauten Flächen sinnvoll abzugrenzen.

Ziel / Vision

In der AG „Harmonisierung ALKIS-ATKIS“ ist die Thematik aufzugreifen. Ziel muss es sein, Erfassung und Nachweis der TN redundanzfrei über ALKIS und ATKIS hinweg zu bewerkstelligen und den Aufwand zu minimieren. Dies könnte einmal ein einziger harmonisierter TN-Datensatz sein, der sowohl durch die Erfassung aus hochgenauen Orthophotos als auch aus anlassbezogenen Liegenschaftsvermessungen gespeist wird und weitestgehend die Bedürfnisse der Nutzer, insbesondere der amtlichen Flächenstatistik berücksichtigt.

2 Fachkonzept zur Realisierung eines ALKIS-Ausgabeproduktes für die amtliche Flächenstatistik

2.1 Ausgangssituation

Das ALKIS-Datenmodell sieht derzeit Produkte zur Ausgabe der Bodenflächen nach der Art der tatsächlichen Nutzung vor, die nicht den fachlichen Anforderungen der Statistikbehörden genügen. Aus diesem Grund wurden mit dem „Fachkonzept zur Realisierung eines ALKIS-Ausgabeproduktes für die amtliche Flächenstatistik“ der Inhalt (auf Basis

der GeoInfoDok 6) und die Struktur eines neuen ALKIS-Ausgabeproduktes sowie ein Verfahren zur gesicherten Datenübermittlung an die amtliche Statistik beschrieben.

Der AK LK hat diesem Fachkonzept mit Umlaufbeschluss 1/2011 bei einer Gegenstimme und einer Enthaltung zugestimmt. Die Gründe für das ablehnende und enthaltende Votum (insbesondere Ausgabe von Geometrie- anstatt Buchflächen) wurden auf der Tagung des AK LK im Mai 2012 nochmals aufgegriffen und ausgiebig diskutiert. Im Ergebnis sah der Arbeitskreis keinen Handlungsbedarf für eine Änderung seines Umlaufbeschlusses bzw. des diesem Beschluss zugrunde liegenden Fachkonzeptes.

Auch das AdV-Plenum hat das Fachkonzept auf seiner 124. Tagung im September 2012 ohne Aussprache zur Kenntnis genommen. Insofern stellt das Fachkonzept (Stand: 16. Januar 2012) die Grundlage für die künftige Übermittlung der Flächenangaben zur tatsächlichen Nutzung durch die Kataster- und Vermessungsverwaltungen an die Statistikbehörden dar.

2.2 Problem

Die Statistikbehörden nutzen zur Verarbeitung der Flächenangaben aus dem Liegenschaftskataster eine einheitliche Applikation (Verbundprogramm). Vor dem Hintergrund der bereits 2003 mit der AdV getroffenen Absprache¹ ist dort Ziel, das gegenwärtige Verbundprogramm spätestens mit der Flächenerhebung (Flächenstatistik) zum 31. Dezember 2015 (nach bundesweiter ALKIS-Einführung) durch ein neues Verfahren abzulösen, das sich unmittelbar an den Regeln des „Fachkonzeptes zur Realisierung eines ALKIS-Ausgabeproduktes für die amtliche Flächenstatistik“ orientiert. Die entsprechende Investition lässt sich auch aus technischen Gründen aufseiten der Statistikbehörden nicht weiter aufschieben.

Die operative Umsetzung des Fachkonzeptes im Liegenschaftskataster ist gemäß AK LK-Umlaufbeschluss 1/2011 erst mit Einführung der GeoInfoDok 7.0 in den Ländern vorgesehen. Dies hat zur Folge, dass die Kataster- und Vermessungsverwaltungen das im Fachkonzept beschriebene und mit der Statistik vereinbarte Ausgabeformat (CSV) zum 31. Dezember 2015 noch nicht bedienen können. Wann die GeoInfoDok 7.0 in den einzelnen Ländern implementiert sein wird, ist bislang nicht absehbar.

2.3 Lösung

Auf Veranlassung des Leiters AK LK wurde überprüft, ob als Übergangslösung bis zur Einführung der GeoInfoDok 7.0 das Fachkonzept technisch auch schon unter der GeoInfoDok 6.0.1 realisierbar ist und die Länder auf diesem Weg die Daten im CSV-Format erzeugen sowie im Anschluss unter Einsatz des CORE.reporters (vgl. Abschnitt 2.3 des Fachkonzeptes) für das neue Verbundprogramm an die amtliche Statistik übermitteln können.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich die für die Datenübermittlung benötigte CSV-Datei unter folgenden Bedingungen realisieren lässt:

1. Voraussetzung: Alle Länder haben in ihren ALKIS-Systemumgebungen das heute im Datenmodell bereits vorhandene - den fachlichen Anforderungen der Statistik aber nicht genügende - Ausgabeprodukt (Benutzungsauftrag) 2110 „Statistik der Flächen der Tatsächlichen Nutzung (Aggregationseinheit: Gemarkung)“ implementiert (*ergänzender Hinweis: Auch dieses Ausgabeprodukt erzeugt Geometrieflächen*) und leiten darüber für alle Gemarkungen die Bodenflächen nach der Art der tatsächlichen Nutzung ab. Darüber hinaus wird in den Ländern eine Datei benötigt, die die Zuordnung der jeweiligen administrativen Verwaltungsein-

¹ Absprache im Rahmen der gemeinsamen Erarbeitung des „Konzeptes für die Umstellung der Flächenerhebung nach dem Agrarstatistikgesetz auf der Grundlage der Modellierung der tatsächlichen Bodennutzung in ALKIS“, dass nach bundesweiter ALKIS-Einführung die Daten in neuer Struktur bereitgestellt werden.

heiten untereinander enthält (Gemarkung - Gemeinde - zuständige Katasterbehörde, etc.).

2. Voraussetzung: Die AdV lässt über ein Vergabeverfahren bei einem Softwarehersteller ein neues Werkzeug (z. B. XSLT-Skript) realisieren, das aus den originalen ALKIS-Bestandsdaten, dem Ausgabeprodukt 2110 und der „Zuordnungs-Datei“ (Ziffer 1) die benötigte CSV-Struktur (gemäß Fachkonzept) erzeugt.
3. Einschränkung: Aufgrund der Gestaltung des Ausgabeproduktes 2110 kann nur ein eingeschränkter Detaillierungsgrad des ALKIS-Nutzungsartenkatalogs bedient werden. D. h. in der unter den Rahmenbedingungen der GeoInfoDok 6 erzeugten CSV-Datei stehen keine Flächenangaben für die in beigefügtem Dokument (**Anlage 5.2 c**, entspricht Anlage 2.2 des Fachkonzeptes und orientiert sich inhaltlich an der GeoInfoDok 6) gelb gekennzeichneten Nutzungsartenkategorien zur Verfügung. Die entsprechenden eventuell dort geführten Flächen wären aber in der jeweils übergeordneten Nutzungsartenkategorie zusammengefasst.
4. Einschränkung: Die aus den Flurstücksobjekten abgeleitete Geometriefläche der Gemarkung sowie die Buchfläche der Gemarkung können nicht zur Verfügung gestellt werden (in **Anlage 5.2 c** rot markiert).

Es wird davon ausgegangen, dass diese Übergangslösung einige Jahre Bestand haben würde.

Das Statistische Bundesamt wurde über dieses Ergebnis informiert. Es hat daraufhin mitgeteilt, dass es die mit der Umsetzung des Fachkonzeptes unter der GeoInfoDok 6.0.1 verbundenen Einschränkungen als Übergangslösung bis zur Einführung der GeoInfoDok 7.0 akzeptiert und die AdV bittet, das Ausgabeprodukt gemäß Fachkonzept bereits unter der GeoInfoDok 6.0.1 umzusetzen.

2.4 Weiteres Vorgehen

Mit der beigefügten Beschlussvorlage (**B 5.2 Fachkonzept Flächenstatistik**) soll insbesondere darüber entschieden werden, ob das zur Erzeugung der CSV-Datei benötigte Werkzeug (Abschnitt 2.3, Ziffer 2) beauftragt und die hierfür benötigten Finanzmittel seitens der AdV bereitgestellt werden. Eine Unterrichtung der Referentenbesprechung „Agrarstatistik“ über das Ergebnis der Beschlussfassung in der AdV soll in ihrer Sitzung am 26. Juni 2013 erfolgen.

Im Rahmen einer technischen Realisierung des Werkzeuges sind noch einige wenige weitere Absprachen mit der amtlichen Statistik erforderlich, z. B. zur Frage, wie diejenigen Felder in der CSV-Datei gefüllt werden sollen (z. B. „leer“ oder mit „Null“), in denen keine Flächenangaben (vgl. Abschnitt 2.3, Ziffern 3 und 4) möglich sind.

Zur Anwendung des Werkzeuges entstehen bei den Kataster- und Vermessungsverwaltungen keine Aufwände für dessen Implementierung in die dortigen ALKIS-Systemumgebungen. Es dürfte lediglich von üblichen Betriebskosten (z. B. für Laufzeiten in Rechenzentren) auszugehen sein.

Nach Einführung der GeoInfoDok 7.0 sollen die Regelungen des Fachkonzeptes in Gänze angewandt werden. Insofern bleibt Ziffer 3 des AK LK-Umlaufbeschlusses 1/2011 durch die hier vorgesehene Beschlussfassung unberührt.

3 Datenbereitstellung bis zur bundesweiten ALKIS-Einführung

Gemäß den Regeln des „AdV-Konzeptes für die Umstellung der Flächenerhebung nach dem Agrarstatistikgesetz auf der Grundlage der Modellierung der tatsächlichen Bodennutzung in ALKIS“ vom Oktober 2003 haben die Länder, die ALKIS bereits eingeführt haben, bis zur bundesweiten Umstellung des Liegenschaftskatasters Flächenangaben

per Rückrechnung in der bisherigen Struktur des AdV-Nutzungsartenverzeichnisses (ALB-Struktur) zu erzeugen und an die Statistikbehörden zu liefern.

Im Rahmen der Sitzung der Arbeitsgruppe „Flächenstatistik“ am 20. Februar 2013, an der der Berichterstatter teilgenommen hat, haben die Statistikbehörden darum gebeten, dass die Länder neben den Flächenangaben in zurückgerechneter Struktur parallel auch schon die Flächenangaben in originärer ALKIS-Struktur (in bilateral vereinbartem Format, z. B. Excel-Tabelle) bereitstellen. Auf diese Weise möchten die Statistikbehörden zum einen vergleichende Zeitreihen aufbauen (Gegenüberstellung bisherige und neue Struktur in Vorbereitung auf die Umstellung auf ALKIS). Zum anderen soll die Entwicklung der Flächennutzung gemäß den neuen Kategorien auch schon zum Zeitpunkt der bundesweiten ALKIS-Einführung für einzelne Länder dargestellt werden können. Die Statistikbehörden bitten um Verständnis für die Datenanforderung auch in ALKIS-Struktur.

In der Sitzung am 20. Februar 2013 wurde vereinbart, Näheres bilateral zwischen den Statistischen Landesämtern sowie den Kataster- und Vermessungsverwaltungen der jeweiligen Länder abzustimmen. Zu diesem Zweck werden die Statistischen Landesämter Kontakt mit den für sie zuständigen Kataster- und Vermessungsverwaltungen aufnehmen.

Die Ausführungen in diesem Abschnitt dienen daher nur der Information des AK LK.

4 Erholungsflächen in der amtlichen Flächenstatistik

Der „Abschlussbericht zur Analyse der Statistik der Erholungsflächenanteile in den Bundesländern Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Niedersachsen“ wurde im Rahmen der Referentenbesprechung „Flächenstatistik“ am 28. Juni 2012 vorgestellt. Dieser Bericht war im Übrigen auch die Grundlage für den AK LK-Beschluss 60/3.

Die Vertreter der Statistikbehörden wie auch die am 28. Juni 2012 anwesenden Vertreter des BBSR² sowie des BMVBS³ haben der AdV ausdrücklich für die geleistete Arbeit gedankt.

² Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

³ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)