

**42. Ministerkonferenz für Raumordnung
am 12. Juni 2017 in Berlin**

Einheitlicher Standard zum Datenaustausch in der Raumplanung

Beschluss

1. Die MKRO nimmt den Bericht der Arbeitsgruppe „E-Government“ zur Kenntnis.
2. Die MKRO begrüßt, dass mit dem aktuellen Entwicklungsstand des Standards XPlanung eine grundsätzlich geeignete Basis eines einheitlichen Datenaustauschformats zur Verfügung steht.
3. Die MKRO bekräftigt, dass sie die Umsetzung und Weiterentwicklung eines einheitlichen und flächendeckenden Standards für den Datenaustausch der Raumordnung für notwendig hält.
4. Die MKRO unterstützt daher die Einführung eines einheitlichen Datenaustauschstandards durch den IT-Planungsrat und setzt sich für die Umsetzung des Beschlusses in der Raumordnung von Bund und Ländern ein.
5. Die MKRO bittet den Hauptausschuss, ihr zur nächsten Sitzung über die Fortschritte bei der Einführung eines einheitlichen Datenaustauschstandards zu berichten.

**Bericht der MKRO-Arbeitsgruppe E-Government
zur Umsetzung eines einheitlichen Austauschformates für die Daten der
Raumordnung**

1. Auftrag

Die Gremien der MKRO haben sich in den vergangenen Jahren vielfach mit dem Thema E-Government befasst. Während der Erarbeitung der Nationalen E-Government-Strategie wurde eine ausführliche Stellungnahme erarbeitet und mit Datum vom 19.04.2012 gegenüber dem Vorsitzenden des IT-Planungsrates abgegeben.

Der Hauptausschuss hat während der 136. Sitzung am 18.04.2013 den folgenden Beschluss gefasst:

1. § 1 Abs. 6 IT-Staatsvertrag sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen dem IT-Planungsrat und der MRKO vor, soweit deren Fachplanungen von den Entscheidungen des IT-Planungsrates betroffen sind.
2. Der Hauptausschuss der MKRO nimmt den in seiner Stellungnahme zur Nationalen E-Government-Strategie vom 19.04.2012 gegenüber dem Vorsitzenden des IT-Planungsrates unter Ziffer IV zum Ausdruck gebrachten Abstimmungsbedarf zwischen den Anforderungen und Interessen der Raumordnung einerseits und den Umsetzungsmaßnahmen des NEGS-Konzeptes andererseits zum Anlass, federführend den Strukturausschuss um Vorlage eines Arbeitsprogramms und Berichts über erste Arbeitsergebnisse für die erste Sitzung des Hauptausschusses in 2014 zu bitten.
3. Der Hauptausschuss stellt fest, dass die bei den Dienststellen der Raumordnung vorgehaltenen raumordnerischen Daten und Informationen zu Planungsprozessen für öffentliche Stellen und private Akteure sowie für die Öffentlichkeit von großer Relevanz sind. Er misst daher dem öffentlichen Zugang zu raumordnerischen Daten sowie der Anwenderfreundlichkeit des Informations- und Datenzugangs im Hinblick auf Barrierefreiheit und Transparenz große Bedeutung zu.
4. Der Hauptausschuss bittet den Strukturausschuss daher, in seinem Bericht darauf einzugehen, welche Daten der Raumordnung künftig für eine Geodateninfrastruktur bundesweit zur Verfügung gestellt werden sollen, welche Bedingungen für einheitliche Datenaustauschformate zu setzen sind und wie die textlichen und zeichnerischen Festlegungen aus Raumordnungsplänen in einem gemeinsamen

Datenportal abgebildet werden können.

5. Der Hauptausschuss beschließt die bisherigen in diesem thematischen Zusammenhang stehenden Arbeitsgruppen aufzulösen und beauftragt den Strukturausschuss eine neue Arbeitsgruppe einzurichten, die die bisherigen Aktivitäten der aufgelösten Arbeitsgruppen bündelt. Zunächst soll die Weiterentwicklung und Umsetzung eines einheitlichen Austauschformates für die Daten der Raumordnung erfolgen, da dieses überwiegend grundlegende Voraussetzung für die Abarbeitung der weiteren Aufgaben ist. Diese technische Arbeitsgruppe legt ihre Arbeitsergebnisse dem Strukturausschuss vor. Im Anschluss wird die weitere Vorgehensweise beraten.
6. Der Hauptausschuss bittet den Vorsitzenden des Strukturausschusses, die neue Arbeitsgruppe zeitnah einzurichten.
7. Der Hauptausschuss bittet Niedersachsen solange weiterhin als Ansprechpartner für den IT-Planungsrat zu fungieren, bis ein neuer Ansprechpartner von der MKRO bestätigt wurde.
8. Der Beschlussvorschlag für die 39. MKRO wird zurückgezogen.

Die neu gegründete AG hat sich am 04.09.2013 zur ersten konstituierenden Sitzung getroffen und bis Ende 2016 insgesamt 13 Sitzungen durchgeführt.

2. Ergebnisse der Arbeitsgruppe

Mit Punkt 5 des Beschlusses bestimmt der Hauptausschuss die Weiterentwicklung und Umsetzung eines Austauschformates für die Daten der Raumordnung als grundlegende Voraussetzung für die Bearbeitung der weiteren Aufgaben.

Im Vorfeld dessen wurde in der AG Einigkeit darüber erzielt, welche Daten der Raumordnung künftig für eine Geodateninfrastruktur bundesweit zur Verfügung gestellt werden sollen (Punkt 4 des Beschlusses – Kapitel 2.1). Dem folgend wurde die Nutzungsmöglichkeit vorhandener Standards eruiert (Kapitel 2.2).

Auf Basis dieser Ergebnisse entschieden sich die Mitglieder der AG für die Weiterentwicklung des vorhandenen Standards XPlanung über ein Modellvorhaben der Raumordnung (Kapitel 2.3). Die Verbindlichkeit des Standards soll durch den Beschluss des IT-Planungsrates 2017 erwirkt werden (Kapitel 3).

Neben diesem einheitlichen Austauschformat bedarf es für die einfache und sinnvolle

Nutzung der Geodaten der Raumordnung möglichst einfacher und einheitlicher Nutzungsbedingungen (Kapitel 4).

2.1 Identifikation von Geodaten der Raumordnung

Es wurden insbesondere die Nutzer von Daten der Raumordnung betrachtet und dabei festgestellt, dass von der Ebene der Europäischen Union (INSPIRE-Richtlinie) über die Bundesebene (z. B. Bundesnetzagentur und BBSR) und Landesebene (beispielsweise grenzüberschreitende Verflechtungsbereiche) auch die kommunale Ebene, sowie Wissenschaft und Wirtschaft Dateninteressenten sind. Ausgehend von diesen Nutzern wurden die verschiedenen Geo-Datenangebote der Raumordnung bzgl. des erforderlichen Datenumfangs analysiert.

Einigkeit konnte dahingehend erzielt werden, dass zumindest **alle raumordnerischen Festlegungen aus Plänen und Programmen der Raumordnung des Bundes und der Länder (einschließlich der Regionalplanung)** für einen standardisierten Datenaustausch infrage kommen. Andere Daten der Raumordnung, wie zum Beispiel Daten des Raumordnungskatasters (ROK) sowie Gutachten und Konzepte, sollten zunächst nicht betrachtet werden, da hier kaum von einheitlichen und vergleichbaren Daten auszugehen ist.

Festgestellt wurde, dass im Rahmen der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie die Programme und Pläne der Raumordnung durch den Themenkomplex „geplante Bodennutzung“ im Anhang 3 der INSPIRE-Richtlinie betroffen sind und eine Pflicht zur INSPIRE-konformen Bereitstellung besteht. Die AG verständigt sich darauf, dass im Hinblick auf die INSPIRE-Richtlinie reine nachrichtliche Darstellungen nicht Gegenstand für den Datenaustausch sind.

2.2 Nutzungsmöglichkeiten vorhandener Standards

Die Neuentwicklung von Standards für den Austausch von Geodaten ist ein aufwändiger und langwieriger Prozess und kann von der AG allein nicht geleistet werden. Daher beschränkt sich die AG auf die Betrachtung von bereits vorhandenen Standards, die für den Datenaustausch infrage kommen. Ein Datenaustauschformat kann nur sinnvoll eingesetzt werden, wenn die Rahmenbedingungen der Geodateninfrastruktur Deutschlands (GDI-DE) sowie die anerkannten Standards beachtet werden.

Vorhandene Datenmodelle, die für die Raumordnung genutzt werden könnten, existieren für INSPIRE (**IN**frastructure for **SP**atial **InfoR**mation in **EU**rope) und XPlanung (Austauschformat

für Geodaten im Planungswesen), weitere wurden durch die AG nicht identifiziert. Da das europäische Datenmodell von INSPIRE die deutschen Besonderheiten nicht berücksichtigt, würde bei der Nutzung dieses Datenmodells ein Informationsverlust auftreten. Um die nationalen Inhalte abbilden zu können, bietet sich daher die Weiterentwicklung des Datenmodells von XPlanung als fachübergreifendes Modell an. Eine differenzierte Abbildung von Geodaten der Raumordnung ist über das XPlanungs-Datenmodell möglich, dessen Kernmodell bisher um die Inhalte der Raumordnungspläne der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen erweitert wurde (MSN-Erweiterung). Ob die derzeit vorliegenden Geodaten in das INSPIRE-Datenmodell oder das XPlanungs-Datenmodell überführt werden, wird vom Arbeitsaufwand her von den AG-Mitgliedern gleich eingeschätzt. Bei der Nutzung von XPlanung lassen sich die Inhalte für die Datenabgabe in das INSPIRE-Datenmodell aus den XPlanungsdatensätzen ableiten, eine Bearbeitung der originären Geodaten für die Erzeugung von INSPIRE-Daten ist nicht notwendig.

Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz zeigen, dass eine Überführung der dortigen Pläne und Programme zügig umgesetzt werden konnte, da die meisten Inhalte schon durch das Kernmodell und die RLP-Erweiterung abgedeckt sind. Der Arbeitsaufwand zur Erweiterung des XPlanungs-Datenmodells um rheinland-pfälzische Inhalte begrenzte sich auf einen Arbeitstag.

Am 7. Mai 2014 hat in Frankfurt am Main ein Workshop zum Thema „Daten der Raumordnung XPlanung/INSPIRE“ stattgefunden. Der Workshop hat gezeigt, dass sich die hessische Planzeichenverordnung zu Raumordnungsplänen gut in das Modell XPlanung überführen lässt und die Transformation der Daten in das Modell von INSPIRE ist möglich ist.

2.3. Weiterentwicklung des vorhandenen Standards XPlanung (Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Entwicklung und Implementierung eines Standards für den Datenaustausch in der Raumordnung“)

Ziel des MORO (2014-2016) war es, ein einheitliches Datenaustauschformat zum Austausch von Planungsdaten – insbesondere von Geodaten – in der Raumordnung weiter zu entwickeln, durch das alle Planzeichen der Landes- und Regionalpläne verlustfrei abgebildet werden können.

Dieses Datenaustauschformat soll praktikabel und in allen Ländern einsetzbar sein, um Datenaustausche mittels XPlanGML-Austauschstandard zu vereinfachen bzw. erst zu ermöglichen.

Das MORO knüpfte an den bisherigen Entwicklungsstand von XPlanung (Bauleitplanung ab

2004 und Kernmodell der Raumordnung von 2007 in einigen Ländern) an und entwickelte das XPlanungs-Modell fort, um alle Raumordnungsdaten Deutschlands den Planträgern gerecht in einem Modell abbilden zu können.

Mit den entwickelten und modellhaft erprobten Softwaretools stehen der Raumordnung als prinzipielle Basis sowohl ein verbesserter Austauschstandard für die Geodaten und Festlegungen ihrer Pläne als auch die erforderlichen Werkzeuge zur Verfügung, um:

- die vorliegenden Plandaten zu konvertieren,
- die vorhandenen Geodaten der Raumordnung internetbasiert in das Austauschformat von XPlanung und des europäischen Schemas INSPIRE zu überführen sowie
- eine praktische Implementierung für die Visualisierung und Dokumentation einschließlich der Geodienste zu ermöglichen.

Nach bisher modellhaft durchgeführter Erprobung können die Festlegungen der Raumordnungspläne über Verwaltungsgrenzen hinweg standardisiert und damit verlustfrei bereitgestellt und ausgewertet werden. Der Standard ermöglicht:

- die transparente Bereitstellung der Festlegungen der Raumordnungspläne für Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit,
- die unterschiedlich vorhandenen Datenmodelle und -strukturen in ein abgestimmtes Datenmodell für eine effizientere und standardisierte Datenbereitstellung zu konvertieren,
- vollautomatisch und einheitlich die geforderten Ausgabeformate der Daten in Umsetzung der verbindlichen INSPIRE-Richtlinie zur Verfügung zu stellen sowie
- die Daten als Grundlage für geforderte GEO-Dienste bereitzustellen.

Außerdem können damit bundesweite Auswertungen und Analysen künftig schneller und effizienter erfolgen. Ein möglichst flächendeckender Einsatz in Ländern und Regionen vorausgesetzt, würde durch den verlustfreien Austausch die Nutzbarkeit der Raumordnungsdaten nicht nur verbessert, sondern gleichzeitig auch die Verständlichkeit und Verwendbarkeit generell optimiert. Die Auswertung aus dem ROPLAMO (Raumordnungsplan-Monitor) des BBSR sowie der Daten der Länder und sonstigen Planungsträger untereinander – etwa bei Beteiligungsverfahren – würde schneller möglich sein.

Die AG hat das Projekt während der gesamten Laufzeit intensiv begleitet.

3. Verbindlichkeit des Standards

Der IT-Planungsrat hat die Aufgabe, die Entwicklung und den Betrieb von IT-Standards für den Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung zu koordinieren. Durch den Bedarfsträger (Land Hamburg) wurde der Standardisierungsbedarf „Austauschstandards im Bau- und Planungsbereich“ erarbeitet, in dem auch die Anforderungen an einen Austauschstandard für Geodaten im Bereich der Raumordnung beschrieben werden. Auf dessen Grundlage soll der IT-Planungsrat in 2017 eine Lösung beschließen.

Mit Beschluss des IT-Planungsrates gilt für alle neuen IT-Verfahren und für wesentlich überarbeitete Verfahren Konformität. Für alle anderen Verfahren wird nach einer Übergangsfrist Konformität festgelegt.

4. Lizenzierung der Nutzung von Daten der Raumordnung

Damit die Geodaten der Raumordnung insbesondere von der Wirtschaft und Verwaltung einfach und sinnvoll genutzt werden können, bedarf es außer eines einheitlichen Datenaustauschformats auch möglichst einfacher und einheitlicher Nutzungsbedingungen. Die AG konnte während der ersten Sitzung die lizenzrechtlichen Fragen nicht klären. Die Diskussion ergab, dass es zwei Lizenzmodelle gibt, dies sind:

- die Deutschlandlizenz von <https://www.govdata.de/lizenzen>
- das Lizenzmodell der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) für die Geobasisdaten.

Entsprechend der OpenData-Strategie wird von den Mitgliedern der AG bei Raumordnungsplänen und Programmen keine Nutzungsbeschränkung gesehen. Eine einheitliche Lizenzstruktur für alle Bundesländer wird nicht als nötig angesehen. Angaben zu Lizenzbedingungen, Originalmaßstab, Zugangs- und Maßstabsbeschränkungen etc. sollen in den jeweiligen Metadaten verankert sein.

5. Fazit der Arbeitsgruppe

Mit dem erweiterten Standard XPlanung können die Inhalte der Raumordnungspläne Deutschlands verlustfrei abgebildet werden. Mit Hilfe eines Softwaretools können vorhandene Geodaten der Raumordnung internetbasiert in das Austauschformat von XPlanung und INSPIRE überführt werden. Damit stehen der Raumordnung ein Austauschformat für Geodaten ihrer Pläne und die dafür erforderlichen Werkzeuge zur Verfügung.

Auch bundesweite Auswertungen und Analysen können damit künftig schneller und effizienter erfolgen. Ein möglichst flächendeckender Einsatz würde auch zu einer besseren Verständlichkeit und semantischer Vergleichbarkeit führen. Ein weiterer Mehrwert besteht darin, dass die Länder – anders als es etwa bei einer ebenfalls möglichen bundeseinheitlichen Planzeichenverordnung der Fall wäre – ihre jeweiligen Spezifika (wie spezifische Planzeichen und Bezeichnungen für Instrumente) beibehalten können.

Die AG hält die Nachhaltigkeit des Standards für eine Grundvoraussetzung, da sonst die Einführung und Umsetzung nicht möglich ist und unterstützt den Standardisierungsprozess

durch den IT-Planungsrat.

Der Beschlussvorschlag selbst lehnt sich eng an den entsprechenden Beschluss der Bauministerkonferenz zur Erarbeitung eines Austauschstandards im Bau- und Planungsbereich vom Oktober 2016 an.

6. Weiterführende Aspekte

Eine Ansiedlung der Pflege des Standards beim GDI-DE-Lenkungsgremium wird von der AG unterstützt. Die Pflege des Standards umfasst dabei nicht nur den Bereich der Raumordnung sondern auch die Bauleit- und Landschaftsplanung.

An der Finanzierung sollen ggf. auch die Länder beteiligt werden. Die Kosten können aktuell noch nicht beziffert werden.

Ein langfristiger Betrieb für die internetbasierte Konvertierungslösung ist noch zu sichern.

Bezüglich einer Darstellung der Raumordnungspläne in einem bundesweiten Geoportal wird der Bund um Positionierung gebeten. Die Arbeitsgruppe würde diesbezügliche Aktivitäten unterstützen.