



© Thomas / Fotolia

RAUMORDNUNG IM UNTERGRUND

„Gesteinsformationen enden nicht an Staatsgrenzen“

Im Gespräch mit der IzR-Redaktion erklärt Gerold Janssen, warum die Raumordnung zukünftig auch für Vorhaben unter Tage immer wichtiger wird.



© R. Vigh, IOER-Media

Prof. Dr. Gerold Janssen

ist wissenschaftlicher Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung und Honorarprofessor an der Technischen Universität Dresden, Juristische Fakultät. Sein fachliches Spektrum reicht vom Raumordnungs- und Planungsrecht über das Umweltrecht, Europarecht und Kommunalrecht bis hin zum Seerecht.
g.janssen@ioer.de

Raumordnung im Untergrund – da könnte man auf abwegige Gedanken kommen. Können Sie unseren Lesern an einem Beispiel erklären, was sie sich darunter vorstellen können?

Mit Raumordnung im Untergrund ist, bergmännisch gesprochen, die Raumordnung unter Tage gemeint. Bislang fand und findet Raumordnung überwiegend an der Erdoberfläche und seit geraumer Zeit auch im Meeresbereich statt. Das Nutzungsregime im Untergrund muss hingegen weitestgehend ohne raumordnerische Steuerung auskommen. Hier dominieren Einzelgenehmigungen, die nach dem Windhundprinzip erteilt werden, nach dem Motto: „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“. Die Vergabe von Konzessionen nach Bergrecht oder die Erlaubnis und die Bewilligung nach Wasserrecht finden meist ohne räumliche Steuerung statt.

Warum ist das Thema aktuell so bedeutend und welche Rolle spielt dabei konkret die Raumordnung?

Aufgrund des erhöhten Nutzungsdrucks vor dem Hintergrund der Energiewende mit dem Einsatz von Geothermie und Speichertechnologien ist der Ruf nach einer gesteuerten Vorgehensweise laut geworden. Die Raumordnung hat die Aufgabe, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Die Ordnungsfunktion erstreckt sich darauf, die verschiedenen Nutzungen zu koordinieren.

Die Sicherungsfunktion hält zum einen Optionen für künftige Nutzungen offen, insbesondere die der nachfolgenden Generationen. Zum anderen trifft sie aber auch Vorsorge für die ökologischen Funktionen des Raums. Gerade in den Räumen, in denen Unsicherheit über die ökologischen Wirkungen von menschlichen Aktivitäten herrscht, muss die Raumordnung sichernd eingreifen.

Welche Nutzungsformen konkurrieren miteinander?

Um die klima- und energiepolitischen Ziele zu erreichen, braucht es einen umfassenden Ausbau erneuerbarer Energien. Wegen der tageszeitlichen und saisonalen Schwankungen der Stromerzeugung aus Sonnen- und Windenergie

spielt die Speicherung von Energieträgern wie Wärme, regenerativ erzeugtem Methan und Wasserstoff sowie Druckluft dabei eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund werden zunehmend unterirdische Räume benötigt. Diese konkurrieren mit anderen Nutzungsformen wie zum Beispiel der Grundwasserförderung, dem Rohstoffabbau, der Ablagerung von Abfällen, der Speicherung von Erdgas, der Gewinnung erneuerbarer Energien – also der Geothermie – und der Ablagerung von klimaschädlichen Gasen wie CO₂. Des Weiteren gibt es zusätzliche Nutzungsansprüche durch unkonventionelle Öl- und Gasförderung und entsprechende neue Technologien – hier ist das „Fracking“ ein passendes Stichwort. Diese Technologien sind verbunden mit Umwelt Risiken und möglichen Gesundheitsgefahren, was bereits zu gesetzgeberischem Handeln geführt hat. Auch die Endlagerung radioaktiver Abfälle beansprucht unterirdische Räume. Darüber hinaus erhöhen verknappende Rohstoffe und die damit verbundenen stark steigenden Weltmarktpreise sowie zunehmende Handelsbeschränkungen den Nutzungsdruck im Untergrund.

Welche Voraussetzungen sind für eine effektive Raumordnung unter Tage besonders wichtig? Können Sie an einem Beispiel näher erläutern, welche Rahmenbedingungen angepasst werden müssten?

Es besteht Einmütigkeit, dass der Untergrund zum Anwendungsbereich des Raumordnungsgesetzes gehört. Allerdings wäre ein deklaratorischer, also rechtsbekundender und feststellender Hinweis im Gesetz im Zuge der jüngsten Novellierung wichtig gewesen. Eine solche edukatorische Regelung könnte Anstoßfunktion und unterstützende Wirkung entfalten. Sie dient der Praktikabilität und der Rechtsklarheit für den Anwender und ermutigt den Planungsträger letztlich zum Einsatz. Der Meeresuntergrund zählt ja offiziell ebenfalls zu den „Meeresgewässern“. Auch aus diesem Grund wäre eine Klarstellung sinnvoll.

Die Einführung einer Raumordnungsklausel für das Bergrecht ist ein guter Schritt in diese Richtung. Die Regelung, dass in Raumordnungsplänen Ziele der Raumordnung auch bei bergrechtlichen Vorhaben beachtet werden müssen, ist ausdrücklich zu begrüßen. Dadurch wird neben der Bindungswirkung für planfeststellungsbedürftige Vorhaben, die über die allgemeine Raumordnungsklausel hergestellt ist, auch eine Bindungswirkung für alle übrigen bergrechtlichen Vorhaben erreicht. Zusätzlich hätten noch die raumordnerischen Grundsätze an die Raumordnung unter Tage

angepasst werden können – zusammen mit dem Hinweis, dass Energiespeicherstandorte im Untergrund vorsorgend zu sichern sind. Des Weiteren könnten bei den Raumstrukturregelungen unter Tage Standorte für die vorsorgende Sicherung von Energiespeichern und solche für eine stockwerksweise Nutzung aufgenommen werden. Und schließlich ist bei den Raumordnungsgebieten oder besser Räumen zu ergänzen, dass bei der Festlegung von Gebieten im Untergrund auch Angaben zu Teufen (Anm. d. Red.: bergmännische Bezeichnung für die Tiefe) erfolgen können.

Darüber hinaus ist aus naturräumlichen Gründen eine europäische Herangehensweise erforderlich. Die Gesteinsformationen enden nicht an Staatsgrenzen. So wie die Gewässerbewirtschaftung nach Flusseinzugsgebieten vorgeht, bräuchte es auch für den Untergrund eine grenzüberschreitende, naturraumbezogene Raumplanung. Im Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung arbeiten wir derzeit an Vorschlägen für eine entsprechende EU-Richtlinie.

Welche praktischen Erfahrungen gibt es zu diesem Thema mit informellen und formellen Planungsinstrumenten?

Die praktischen Erfahrungen mit der Raumordnung unter Tage sind noch marginal. Mecklenburg-Vorpommern hat im seinem Landesraumentwicklungsprogramm erstmalig auf Landesebene Festlegungen zur Untergrundnutzung getroffen. Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt haben in ihren Landesplanungsgesetzen die rechtlichen Grundlagen für die Ausdehnung der Raumordnung auf den Untergrund gelegt und werden bald folgen. Informelle Instrumente wurden bislang nur vereinzelt eingesetzt. Ein gutes Beispiel bildet aber die Nutzung von Kavernen – also künstlich angelegten, unterirdischen Hohlräumen – im ostfriesischen Etzel. Hier wurden 2012 auf der Grundlage eines partizipatorisch entwickelten Leitbildes „Kulturlandschaft Etzel“ die Grundlagen für die Änderung des Flächennutzungsplans gelegt. Die Nutzung der Kavernen im Außenbereich nach § 35 BauGB basierte bis dahin auf dem Rahmenbetriebsplan nach Bun-

desberggesetz. Da durch die umfangreiche Ausweitung der Kavernennutzung an diesem Standort öffentliche und private Belange berührt werden, erfolgte die notwendige städtebauliche Koordination der vorhandenen und geplanten Kavernenbetriebsflächen sodann über die kommunale Bauleitplanung.

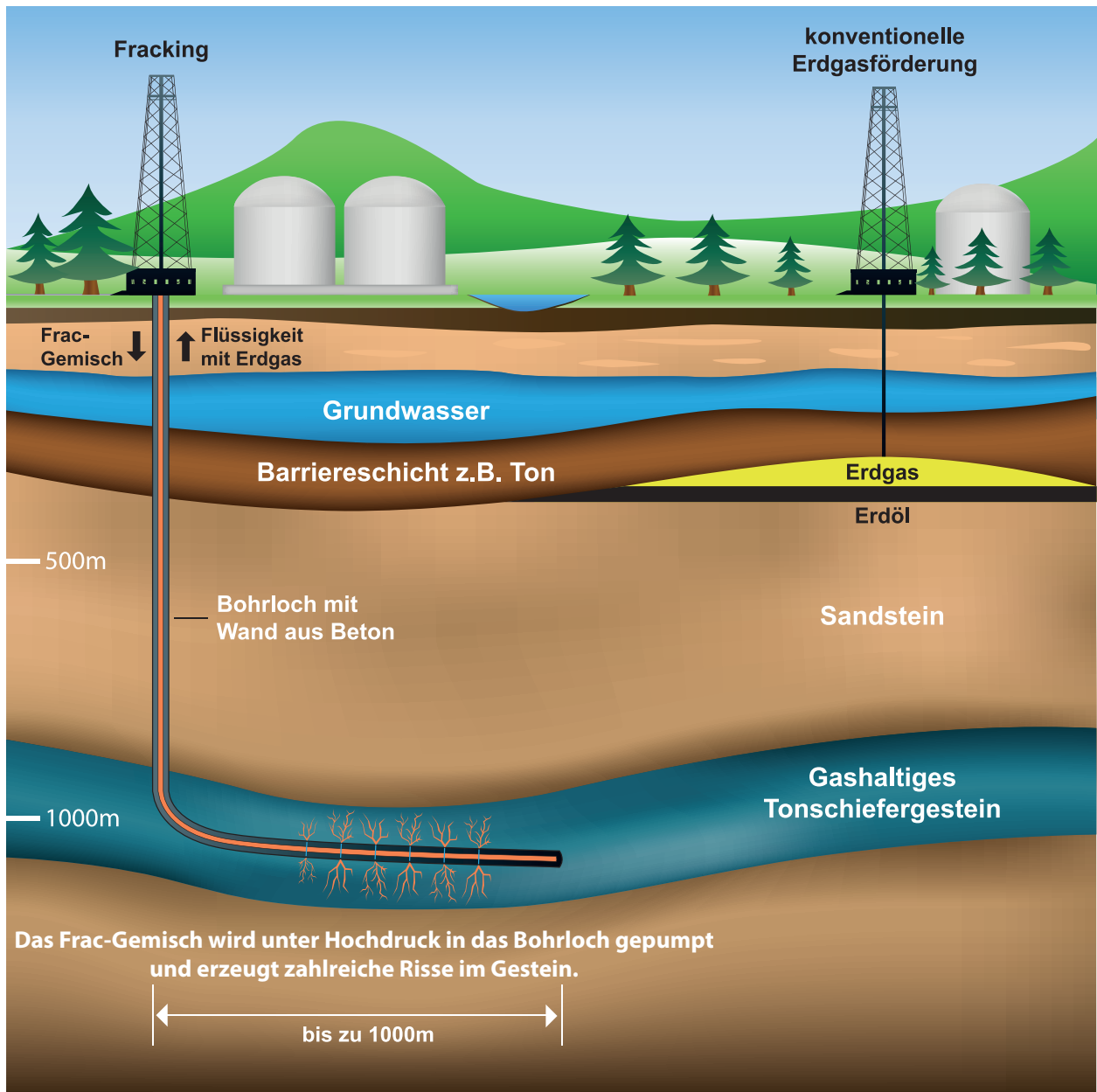
Wo liegen Ihrer Meinung nach zukünftige Schwerpunkte der Raumordnung im Untergrund?

Die wichtigste Funktion ist es, Optionen offenzuhalten. Denn eine einmal genutzte Gesteinsschicht ist möglicherweise für künftige Nutzungen nachfolgender Generationen nicht mehr nutzbar, einschließlich der darunterliegenden Schichten. Die Gefahr von Kontaminationen ist häufig zu groß. Weitere Planungsoptionen sind ein bundesweites Leitbild für die Raumentwicklung im Untergrund, die Formulierung sachlicher und gebietsbezogener Ziele, Experimentierklauseln mit beschränkter Wirkung, sogenannte No-Regret-Maßnahmen – also planerische Strategien, die auch unter veränderten Rahmenbedingungen keine negativen Auswirkungen haben –, Befristungen, Bedingungen oder Sicherheitsabstände zu anderen Nutzungen. In jedem Fall müssen Verantwortliche eng mit geologischen Fachexperten zusammenarbeiten, um diese Möglichkeiten zu beurteilen und die geologischen Erkenntnisse umfassend einzubinden.

Im internationalen Kontext sind vor allem verstärkte Nutzungen des Untergrunds in Städten von zunehmender Bedeutung, sodass auch die Bauleitplanung den Untergrund in den Fokus rücken sollte. Hier bedarf es einer räumlichen Steuerung, nicht zuletzt, um die Belange des Grundwassers zu schützen. Aber auch vor dem Hintergrund risikoträchtiger untertägiger Nutzungen wie der umstrittenen Fracking-Technologie erlangt die untertägige Raumordnung eine hohe Bedeutung. Sie sollte deshalb zukünftig ein integraler Bestandteil der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des dreidimensionalen Raumes sein.

1

Risikotrchtig: Mit „Fracking“ unkonventionelle Kohlenwasserstofflagersttten erschließen



Quelle: bilderzweig / Fotolia