



**LEUPHANA**  
UNIVERSITÄT LÜNEBURG



The Guardian

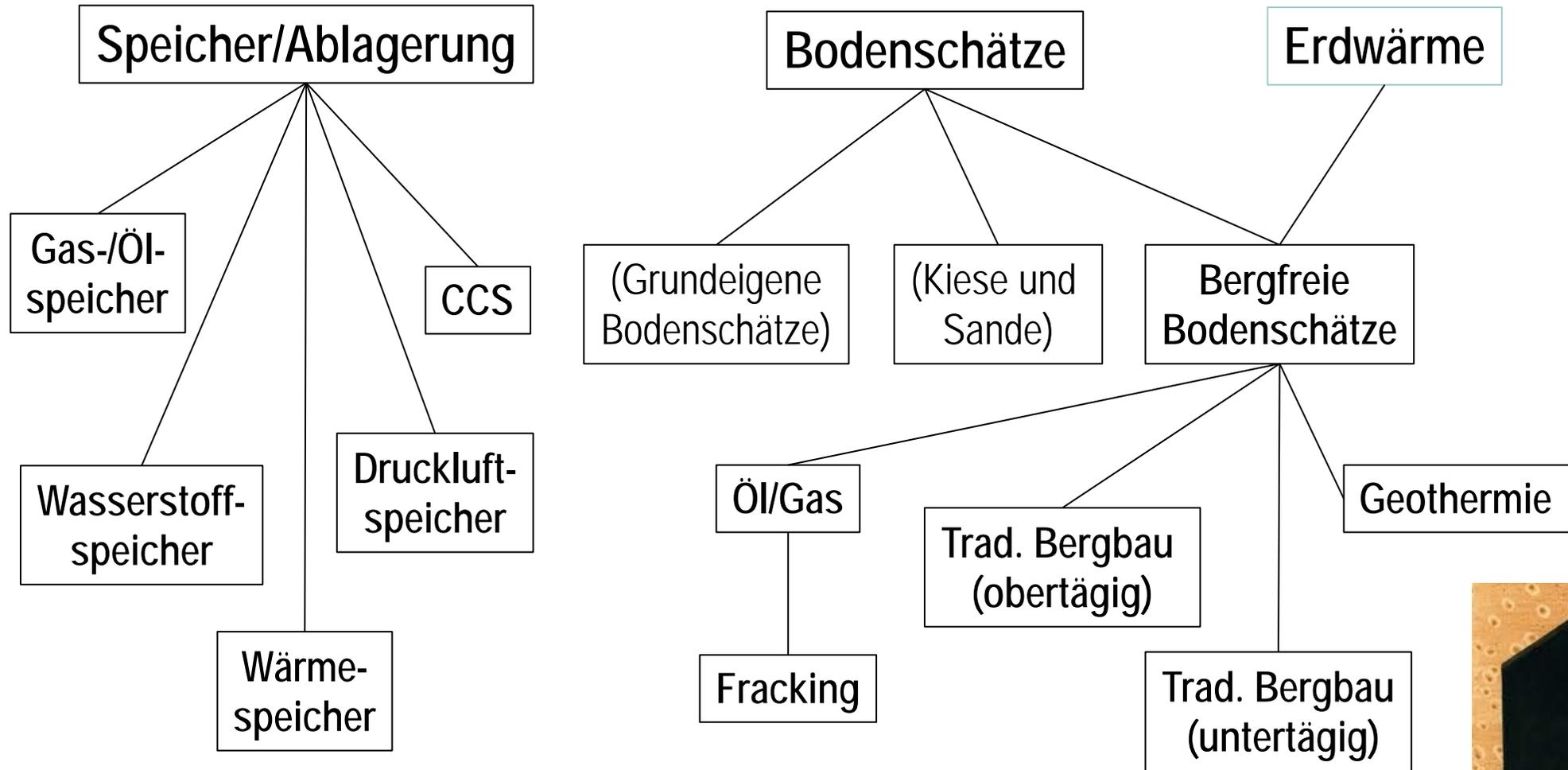
## RESSOURCENSCHUTZ DURCH UNTERIRDISCHE RAUMORDNUNG

FACHTAGUNG  
VERANKERUNG DES  
RESSOURCENSCHUTZES IM RECHT  
BERLIN, 21. JUNI 2016

Thomas Schomerus



# Unterirdische Nutzungskonkurrenzen können an Bedeutung zunehmen.



- Hotspots: norddeutsche saline Aquifere, Oberrheingraben
- Herausforderungen: 3D-Raumplanung (Stockwerksnutzung), Irreversibilität, unklare Datenlage untertage

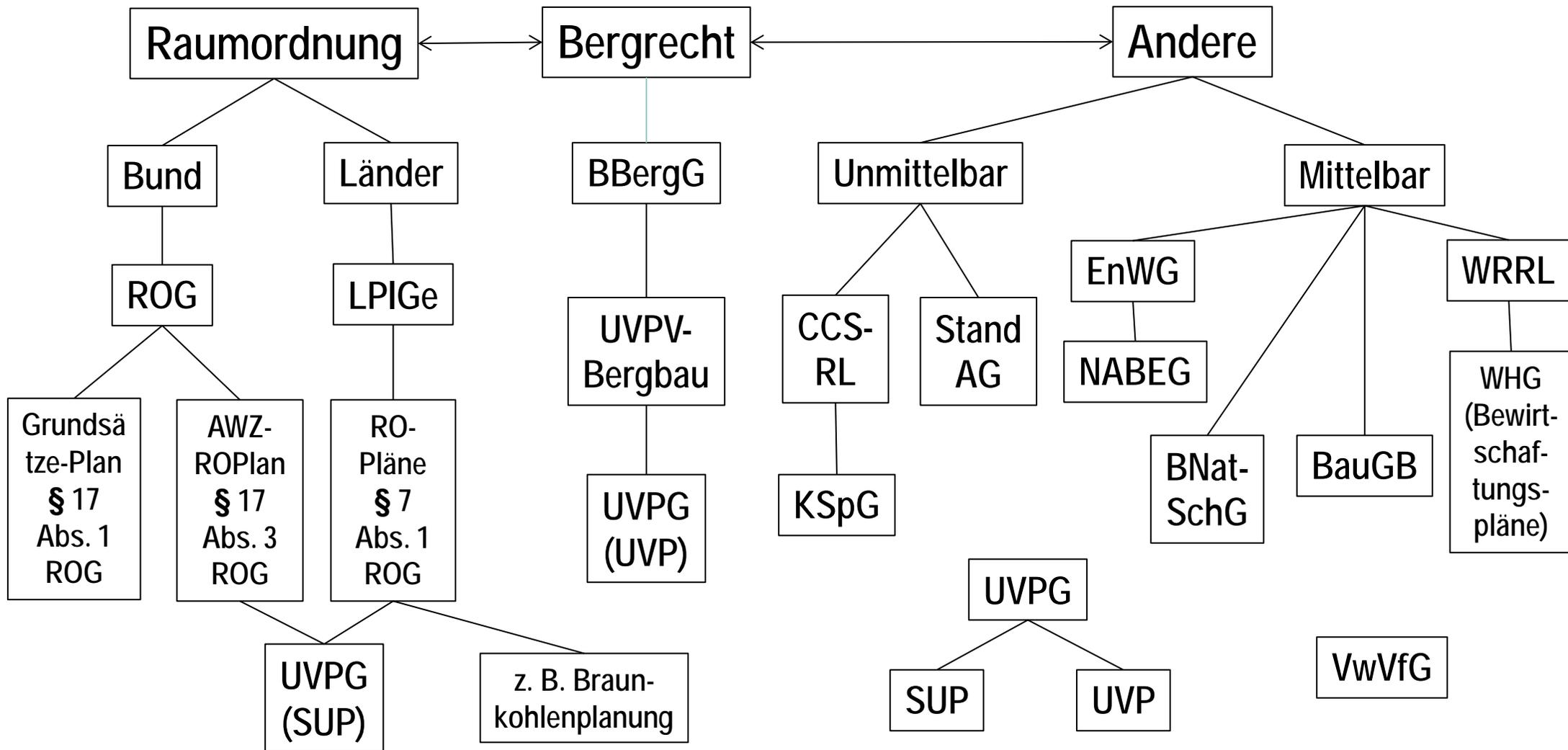


Nach dem Koalitionsvertrag 2013 ist die Notwendigkeit einer unterirdischen Raumplanung zwar anerkannt worden. Obwohl die Ressourcenknappheit vielfach erwähnt wird, wird weiterhin aber der Rohstoffgewinnung großes Gewicht beigemessen.

- „Wir werden eine Novelle des Bergrechts unter dem Aspekt des Gewässerschutzes und die Grundlagen für eine unterirdische Raumplanung anstreben.“
- „**Rohstoffförderung im Inland**
  - Wir werden den **wirtschaftlichen und umweltverträglichen Abbau heimischer Rohstoffe** sowie deren Verarbeitung in Deutschland unterstützen. Wir werden für mehr Bürgerakzeptanz gegenüber der heimischen Rohstoffgewinnung werben und uns entschieden für die Sicherheit und **Umweltverträglichkeit der heimischen Rohstoffförderung** einsetzen. Es gilt, die **Raumordnung** stärker auf die Berücksichtigung verschiedener **Nutzungskonkurrenzen** auszurichten und dabei der **Rohstoffgewinnung** einen **angemessenen Stellenwert** im Rahmen der Abwägung beizumessen. Zudem wollen wir die **Datengrundlagen** für die Rohstoffgewinnung weiter verbessern.“
- Auch im Entwurf zu ProgRess II erwähnt.
- Entwurf einer ROG-Novelle zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung ist in Arbeit.



Eine Reihe von Gesetzen ist für die unterirdische Raumplanung relevant, wobei das Raumordnungs- und Bergrecht an erster Stelle stehen.





# Das Raumordnungsrecht ist grundsätzlich auf den Untergrund anwendbar.

## ➤ „Tiefenwirkung“?

- von ROG erfasst

## ➤ „Stockwerksnutzung“?

- dafür: „Raum“-Konzept
- dagegen: „Flächen“-Konzept

## ➤ Raumbedeutsamkeit?

- keine Unterscheidung zw. „oben“ und „unten“ (s. § 1 Nr. 16 ROV - bergbauliche Vorhaben)
- Einzelfallbetrachtung:
  - Ja: Druckluftsp., CCS, Tiefengeothermie
  - Nein: oberflächennahe Geothermie

## ➤ Folge

- Pflicht zur Aufstellung von RO-Plänen auf Bundes- und Landesebene auch für Untergrund, soweit Bedarf dafür gegeben (§ 7 Abs. 1 ROG)

**§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG:** Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die **vorsorgende Sicherung** sowie für die geordnete **Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen** zu schaffen.

**Beispiel § 3 Nr. 16 KSpG: Untersuchungsfeld**  
Ausschnitt aus dem Erdkörper, der von geraden Linien an der Erdoberfläche, von lotrechten Ebenen und in der Tiefe begrenzt ist, soweit nicht die Grenzen des Geltungsbereichs dieses Gesetzes einen anderen Verlauf erfordern.

### **§ 3 Nr. 6 ROG: raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen**

Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die **Raum in Anspruch genommen** oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel



# Die Instrumente des Raumordnungsrechts sind grundsätzlich zur Konfliktlösung geeignet.

## ➤ Bundesebene

- Grundsätze-Plan § 17 Abs. 1 ROG
- AWZ-Raumordnungsplan § 17 Abs. 3 ROG

## ➤ Landesebene

- Landes- und Regionalplanung
  - nicht nur für Nutzungen, auch für Funktionen des unterird. Raums Vorsorge zu treffen
  - hohe Bedeutung der SUP nach § 9 Abs. 1 ROG
    - Kumulationseffekte
  - Kooperation mit Fachplanung
- Bauleitplanung
  - z. B. kommunale Erdgasspeicher
  - Eingriffs- und Entnahmestellen

**§ 17 Abs. 1 ROG:** Das Bundesministerium für Verkehr ... kann ... **einzelne Grundsätze** der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes ... durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren

**§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG:** Dabei sind  
1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden **Konflikte auszugleichen**,  
2. **Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen** des Raums zu treffen.

**§ 7 Abs. 2 ROG:** Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander **abzuwägen**; ... Das Ergebnis der **Umweltprüfung** nach § 9 ... [ist] zu berücksichtigen.



## Auf Landesebene sind die Festlegung von Zielen und Grundsätzen im LEP sowie Gebietsfestsetzungen im RROP von besonderer Bedeutung .

### ➤ Ziele und Grundsätze

- Vorhanden u.a. für Grundwasserschutz, Rohstoffsicherung, Energieversorgung

### ➤ Gebietsfestsetzungen

- Vorranggebiete
  - zusätzlich: Ausschlussgebiete
- Vorbehaltsgebiete
- Eignungsgebiete
  - wg. § 35 BauGB nicht für unterirdischen Raum geeignet?

#### § 8 Abs. 7 ROG:

Die Festlegungen nach Absatz 5 können auch Gebiete bezeichnen,

1. die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (**Vorranggebiete**),
2. in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (**Vorbehaltsgebiete**),
3. in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (**Eignungsgebiete**)..

**Bsp. LROP Nds. 2012: Als Vorranggebiete Entsorgung radioaktiver Abfälle** sind in der Anlage 2 festgelegt

- das in Bau befindliche Erkundungsbergwerk Gorleben sowie das benachbarte Zwischenlager für radioaktive Abfälle in der Gemeinde **Gorleben**,
- das geplante Endlager Schacht **Konrad** in der Stadt Salzgitter.



# Die raumordnungsrechtlichen Instrumente können für den Schutz unterirdischer Ressourcen eingesetzt werden, ...

## ➤ nachhaltiger Ressourcenschutz

- Offenhaltung von Optionen, vorsorgende Sicherung
- Priorisierung und Privilegierung von Nutzungen
  - Nach Umweltauswirkungen
  - Nach Knappheitsaspekten (Kritikalität)
- Ausweisung von „Reservegebieten“
  - Beispiel „Reservegebiete für den Abbau nichtenergetischer Bodenschätze“ gem. LEP NRW
- aber: keine eigentlichen „Ressourcenschutzgebiete“

### § 2 Abs. 2 ROG:

(2) Grundsätze der Raumordnung sind insbesondere:

1. Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und **Ressourcen nachhaltig zu schützen**....

### § 8 Abs. 5 ROG

Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu

2. der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören

- a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
- b) Nutzungen im Freiraum, wie **Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen**,
- c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,...



...sie sind aber noch verbesserungsfähig.



## Vorschläge zur Optimierung des Raumordnungsrechts mit dem Ziel des Ressourcenschutzes

### ➤ Sanden et al. (2012)

- „Ausrichtung der Planung der Rohstoffsicherung am **Bedarf** plus Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsaspekte
- Verlängerung der **Planungshorizonte** der rohstoffbezogenen Ausweisungsplanungen (raumordnerische Ressourcenplanung)
- Vorerkundung und Optimierung der **Lagerstätten** unter Berücksichtigung des Ressourcenschutzes
- Ergänzung der umweltbezogenen **Planungsgrundsätze**“

### ➤ Roßnagel/Hentschel (2016)

- Planungshorizont von 15 Jahren
- Ermöglichung bedingt aufschiebender Planungen und **Zwischennutzungen** (wie § 9 Abs. 2 BauGB)

### ➤ Schulze et al. (2015) - Auswahl

- klarstellende Hinweise zur Anwendbarkeit im **Untergrund** in § 1 Abs. 1 ROG;
- Ergänzungen der **Grundsätze** des § 2 ROG um Aspekte weiterer unterirdischer Nutzungen;
- Ergänzung des § 8 Abs. 5 ROG (Festlegung zu **Raumstrukturen**);
- Ergänzung des § 8 Abs. 7 ROG (**Gebietskategorien**);
- Einführung der Kategorie „**Ausschlussgebiet**“ im ROG“

### ➤ UBA (2014) - Auswahl

- Festlegung **stockwerksweiser Nutzungen**
- Festlegung von **befristeten Zwischennutzungen**
- **Ergänzung ROV** um weitere raumbedeutsame Vorhaben



# Das geltende Bergrecht stellt das größte Hindernis für eine am Ressourcenschutz orientierte unterirdische Raumordnung dar.

## ➤ Zweistufiges Verfahren im Bergrecht

- 1. Stufe: Bergrechtliche **Berechtigung** (§§ 7 ff. BBergG)
  - **Erlaubnis** (§ 7 BBergG): ausschließliches Recht zur Aufsuchung von Bodenschätzen im Erlaubnisfeld; **Bewilligung** (§ 8 BBergG) und **Bergwerkseigentum** (§ 9 BBergG): ausschließliches Recht, Bodenschätze in Bewilligungsfeld aufzusuchen, zu gewinnen etc. („Windhundprinzip“)
  - ❖ **Versagung** nach § 11 Nr. 10 BBergG läuft leer
  - ❖ **kein Raumordnungsverfahren, keine Bedarfsprüfung**
- 2. Stufe: **Betriebsplanzulassung** (§§ 51 ff. BBergG)
  - **Betriebsplanpflicht** (§ 51 BBergG)
  - **Hauptbetriebsplan** (§ 52 Abs. 1 BBergG) – zwingend
    - Anforderungen (§ 55 BBergG): Vorsorge gegen **Gefahren**, keine Beeinträchtigung von **Bodenschätzen**, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, **überwiegende öffentliche Interessen** (§ 48 Abs. 2 BBergG)
  - **Rahmenbetriebsplan** (§ 52 Abs. 2 BBergG) – fakultativ
  - **Rahmenbetriebsplan bei UVP-Pflicht** (§ 52 Abs. 2 b BBergG) – zwingend
  - ❖ **Keine explizite Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung**

### § 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, 1. zur Sicherung der Rohstoffversorgung das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des **Lagerstättenschutzes** bei **sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden** zu ordnen und zu fördern,....

### § 11 Versagung der Erlaubnis

Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn 10. **überwiegende öffentliche Interessen** die Aufsuchung im **gesamten zuzuteilenden Feld** ausschließen.



## Eine Reihe von Vorschlägen zur besseren Berücksichtigung des Ressourcenschutzes im Bergrecht werden diskutiert.

- Erweiterung der Zweckbestimmung des Bergrechts um den Schutz des Gemeinwohls, insbes. des Ressourcenschutzes
- Einfügung einer qualifizierten Raumordnungsklausel in das Bergrecht
- Einfügung einer Ermessensnorm bei der Übertragung von Rechten an Bodenschätzen, insbes. bei der Aufsuchenserlaubnis
- Einführung eines planerischen Gestaltungsermessens
- Änderung der Versagensgründe bei Erlaubnis und Bewilligung



### UBA - § 1 BBergG (neu):

#### 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, „zur **nachhaltigen Sicherung** der Versorgung mit Rohstoffen und Erdwärme sowie der Nutzung geologischer Speicherformationen das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen bei **sparsamem und schonendem Umgang mit unterirdischen Räumen** sowie mit Grund und Boden im Sinne des Gemeinwohls zu ordnen.“

### UBA - § 5 Abs. 2 BBergG (neu):

„Bei Entscheidungen über die Erteilung von Bergbauberechtigungen oder über die Zulassung von Betriebsplänen sowie bei dem Erlass von Nebenbestimmungen, Beschränkungen oder Verboten sind **Ziele der Raumordnung zu beachten** sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.“



## Unterirdische Raumordnung kann wesentlich zum Ressourcenschutz beitragen, wenn...

- ... die Staatlichen Geologischen Dienste Deutschlands mit ihrem Sachverstand mit 3D-Modellen etc. aktiv eingebunden werden,
- ...das Raumordnungsrecht besser an die Bedürfnisse unterirdischer Raumordnung angepasst wird,
- ...die Steuerungswirkung des Raumordnungsrechts auch in den bergrechtlichen Verfahren durchgesetzt wird,
- ...unterirdische Raumordnung auch auf EU-Ebene verankert wird,
- ...die Errichtung von unterirdischen „Ressourcenschutzgebieten“ auf Raumordnungs- oder Fachplanungsebene ermöglicht wird.





# Ausgewählte Quellen

- Bartel/Janssen, Raumplanung im Untergrund unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes, NuR 2016, 237
- Erbguth, Unterirdische Raumordnung – zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben, ZUR 2011, 121
- Hellriegel, Rechtsrahmen für eine Raumordnung zur Steuerung unterirdischer Nutzungen - Konkurrenzkampf unter der Erde, NVwZ 2013, 111
- Kahnt/Gabriel/Seelig/Freund/Homilius, Unterirdische Raumplanung Vorschläge des Umweltschutzes zur Verbesserung der über- und untertägigen Informationsgrundlagen, zur Ausgestaltung des Planungsinstrumentariums und zur nachhaltigen Lösung von Nutzungskonflikten - Teilvorhaben 1: Geologische Daten, UBA Texte 11/2015
- Penn-Bressel/Weber et al. (UBA), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung, Position, November 2014
- Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007
- Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA Berichte 1/12
- Schulze/Keimeyer/Janssen/Bartel/Seiffert, Unterirdische Raumplanung – Vorschläge des Umweltschutzes zur Verbesserung der über- und untertägigen Informationsgrundlagen, zur Ausgestaltung des Planungsinstrumentariums und zur nachhaltigen Lösung von Nutzungskonflikten, Teilvorhaben 2: planerische und rechtliche Aspekte, UBA Texte 57/2015



# Herzlichen Dank!

Leuphana Universität Lüneburg

Prof. Dr. iur. Thomas Schomerus, RiOVG

Scharnhorststr. 1

21335 Lüneburg



0049-4131.677-1344

[schomerus@leuphana.de](mailto:schomerus@leuphana.de)

» <http://www.leuphana.de/professuren/energie-und-umweltrecht.html>



### Bildnachweise:

Folie 1: <https://www.theguardian.com/environment/keep-it-in-the-ground-blog>

Folie 2: <https://www.theguardian.com>

Folie 9: <http://primamundi.com/from-bill-mckibben-350-org-the-guardian-keep-it-in-the-ground/>

Folie 11: [http://www.wildearthguardians.org/images/content/pagebuilder/keep\\_it\\_in\\_the\\_ground.png](http://www.wildearthguardians.org/images/content/pagebuilder/keep_it_in_the_ground.png)

Folie 12: <https://350.org/keep-it-in-the-ground-just-how-much-exactly/>

Folie 14: <https://www.theguardian.com/environment/keep-it-in-the-ground-blog/2015/mar/25/keep-it-in-the-ground-campaign-six-things-weve-learned>