



Sachstand

Obligatorische Betriebspläne für Kavernenspeicher nach dem Bundesberggesetz und die Bedeutung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben

Obligatorische Betriebspläne für Kavernenspeicher nach dem Bundesberggesetz und die Bedeutung der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 027/17
Abschluss der Arbeit: 15. März 2017
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Allgemeine Vorgaben des BBergG im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Kavernenspeichern	4
2.1.	Anwendbarkeit der Vorgaben des BBergG für Errichtung und Betrieb von Kavernenspeichern	4
2.2.	Überblick zu den Betriebsplanarten des BBergG	5
2.2.1.	Hauptbetriebspläne	5
2.2.2.	Sonderbetriebspläne	6
2.2.3.	Rahmenbetriebspläne	6
2.2.3.1.	Fakultative Rahmenbetriebspläne	7
2.2.3.2.	Obligatorische Rahmenbetriebspläne	8
2.2.3.2.1.	Grundsätzliche Erwägungen zur UVP-V Bergbau	9
2.2.3.2.2.	UVP-Pflicht von Kavernenspeichern nach § 1 UVP-V Bergbau	10
2.3.	Vorgaben für sämtliche Betriebsplanarten	11
2.3.1.	Allgemeine Darstellung des § 52 Abs. 4 BBergG	11
2.3.2.	Prüfungsumfang bei der Verlängerung von Betriebsplänen	12
2.3.3.	Pflicht zur Aufstellung eines obligatorischen Rahmenbetriebsplans im Rahmen der Verlängerung eines Rahmenbetriebsplans	12
3.	Fragen zu Betriebsplänen für Kavernenspeicher und die Bedeutung der UVP-V Bergbau	13
3.1.	Keine generelle Pflicht zur Aufstellung von obligatorischen Rahmenbetriebsplänen für die Errichtung und den Betrieb von Kavernenspeichern	13
3.2.	Bedeutung der UVP-V Bergbau bei der Verlängerung von Rahmenbetriebsplänen für Kavernenspeicher	13
3.2.1.	Bedeutung von § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau für nach dessen Inkrafttreten begonnene Kavernenspeichervorhaben	13
3.2.2.	Bedeutung von § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau für vor dessen Inkrafttreten begonnene Kavernenspeichervorhaben	13
3.3.	Rechtliche Möglichkeiten zur Beschränkung der tatsächlich zu realisierenden Kavernenan-zahl gegenüber der in einem Rahmenbetriebsplan zugelassenen Kavernenanzahl	15

1. Einleitung

Der vorliegende Sachstand widmet sich einigen bergbaurechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von **Untergrundspeichern zur Lagerung von Erdöl und Erdgas (Kavernenspeicher bzw. Untergrundspeicher)**.¹ So soll nachfolgend geklärt werden, ob für den Betrieb von Kavernenspeichern obligatorische Rahmenbetriebspläne mit Umweltverträglichkeitsprüfung aufzustellen sind. Weiterhin soll der Frage nachgegangen werden, ob die **Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau)**² nur für die erstmalige Genehmigung von neuen Kavernen Geltung hat oder auch im Falle der Verlängerung bestehender Zulassungsentscheidungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kavernenspeichern anzuwenden ist. Schließlich soll die Frage beantwortet werden, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um die Anzahl von tatsächlich zu realisierenden Kavernenspeichern gegenüber der im Wege eines Rahmenbetriebsplans bereits genehmigten Anzahl zu beschränken.

Nachfolgend werden zunächst einige allgemeine Vorgaben des insofern maßgeblichen **Bundesberggesetzes (BBergG)**³ überblicksartig dargestellt (2.), die für das Verständnis der sich anschließenden Ausführungen zu den o.g. Fragen (3.) unerlässlich sind.

2. Allgemeine Vorgaben des BBergG im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Kavernenspeichern

2.1. Anwendbarkeit der Vorgaben des BBergG für Errichtung und Betrieb von Kavernenspeichern

Nach § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 **Bundesberggesetz (BBergG)**⁴ gelten die Regelungen dieses Gesetzes auch für

„das Errichten und Betreiben von Untergrundspeichern [...],

soweit dies ausdrücklich bestimmt ist.“

Nach der Legaldefinition in § 4 Abs. 9 BBergG ist ein Untergrundspeicher im Sinne des Gesetzes

1 Vgl. zu dem Begriff **Mann, Thomas (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). Bundesberggesetz (BBergG). Kommentar. 2. Auflage 2016. Berlin: Walter de Gruyter. § 126 Rn. 8.

2 Verordnung vom 13.07.1990, BGBl. I S. 1420; zuletzt geändert durch Verordnung vom 04.08.2016, BGBl. I S. 1957.

3 Bundesberggesetz vom 13.08.1980, BGBl. I S. 1310; zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.11.2016, BGBl. I S. 2749.

4 Bundesberggesetz vom 13.08.1980, BGBl. I S. 1310; zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.11.2016, BGBl. I S. 2749.

„eine Anlage zur unterirdischen behälterlosen Speicherung von Gasen, Flüssigkeiten und festen Stoffen mit Ausnahme von Wasser.“

Die Geltung zentraler Vorgaben des BBergG für Errichtung und Betrieb von Untergrundspeichern wird durch § 126 Abs. 1 S. 1 BBergG angeordnet. Danach sind

„auf Untergrundspeicher [...] die §§ 39, 40, 48, 50 bis 74, 77 bis 104, 106 und 131 entsprechend anzuwenden.“⁵

2.2. Überblick zu den Betriebsplanarten des BBergG

Nach § 51 Abs. 1 i. V. m. § 126 Abs. 1 S. 1 BBergG dürfen Untergrundspeicher nur auf Grund von Betriebsplänen errichtet und geführt werden, die vom Unternehmer aufgestellt und von der zuständigen Behörde zugelassen worden sind.

Die verschiedenen Betriebsplanarten des BBergG sind Regelungsgegenstand vor allem des § 52 BBergG. Unterschieden werden danach im Wesentlichen:

- Hauptbetriebspläne,
- Sonderbetriebspläne sowie
- Rahmenbetriebspläne.⁶

Nachfolgend werden die für die Beantwortung der genannten Fragen wesentlichen Charakteristika der bergrechtlichen Haupt- und Rahmenbetriebspläne überblicksartig skizziert. Die kurze Darstellung der Bedeutung von Sonderbetriebsplänen dient nur der Vollständigkeit.

2.2.1. Hauptbetriebspläne

Hauptbetriebspläne sind nach § 52 Abs. 1 BBergG für die Errichtung und Führung eines bergrechtlichen Betriebes für einen in der Regel zwei Jahre nicht überschreitenden Zeitraum aufzustellen. Bei der Neuerrichtung eines Betriebes enthält der erstmalige Hauptbetriebsplan eine umfassende Darstellung sämtlicher vorgesehener Arbeiten sowie aller zu errichtenden Betriebsanla-

5 Obwohl die Norm nicht anordnet, dass die aufgeführten Vorschriften des BBergG für Errichtung und Betrieb von Untergrundspeichern entsprechend gelten, sondern nur davon spricht, dass sie „auf Untergrundspeicher“ anzuwenden seien, ist unstrittig, dass die Norm in jedem Fall den Betrieb von Untergrundspeichern umfasst. Die Diskussion, ob für die Errichtung von Untergrundspeichern die Vorgaben des BBergG unmittelbar gelten, weil dies (meist) mit einer Gewinnung von Bodenschätzen einhergeht, die eine unmittelbare Anwendung des BBergG nach sich zieht, oder die Geltung nur mittelbar über eine weite Auslegung des § 126 Abs. 1 S. 1 BBergG eintritt, spielt für die Beantwortung der hier in Rede stehenden Fragen keine Rolle und wird nur der Vollständigkeit halber erwähnt. Dazu ausführlich **Mann, Thomas (2016)**. A. a. O. (Fn. 1). § 126 Rn. 11.

6 Zwar benennt § 52 Abs. 3 BBergG auch noch so genannte „**gemeinschaftliche Betriebspläne**“. Dabei handelt es sich jedoch um Haupt-, Rahmen- oder Sonderbetriebspläne für „Arbeiten und Einrichtungen, die von mehreren Unternehmen nach einheitlichen Gesichtspunkten durchgeführt, errichtet oder betrieben werden müssen“.

gen und Betriebseinrichtungen. Die späteren Hauptbetriebspläne gehen von dem bereits zugelassenen Betriebszustand aus und stellen die für die Laufzeit des Betriebsplanes vorgesehene Betriebsentwicklung dar.⁷

Dabei muss der Hauptbetriebsplan eine bestimmte Geltungsdauer haben, die in der Regel und damit nur in atypischen Ausnahmefällen zwei Jahre überschreiten darf.⁸

Ein von einem Unternehmer aufgestellter Hauptbetriebsplan für die Errichtung und den Betrieb bergbaulicher Vorhaben wie etwa Untergrundspeicher ist von der zuständigen Behörde zuzulassen, wenn die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 BBergG vorliegen und gemäß § 48 Abs. 2 BBergG keine überwiegenden öffentlichen Interessen der Zulassung entgegenstehen. Der Behörde kommt diesbezüglich kein Ermessen zu (**gebundene Entscheidung**).⁹

2.2.2. Sonderbetriebspläne

Sonderbetriebspläne sind Regelungsgegenstand des § 52 Abs. 2 Nr. 2 BBergG. Danach kann die zuständige Behörde deren Aufstellung für bestimmte Teile des Betriebes oder für bestimmte Vorhaben verlangen. Sie behandeln regelmäßig besondere Arbeiten und Anlagen, die zwar Ausfluss des Hauptbetriebsplans sind, sich aber für die Aufnahme in den Hauptbetriebsplan nicht eignen, da sie sich nicht auf zwei Jahre begrenzen lassen.¹⁰

2.2.3. Rahmenbetriebspläne

Anders als Hauptbetriebspläne stellen Rahmenbetriebspläne ein bergbauliches Vorhaben wie etwa die Errichtung und den Betrieb von Kavernenspeichern in allgemein gehaltenen Angaben in seiner Gesamtheit dar, ohne Einzelheiten zu beschreiben, und stecken somit einen **Rahmen für die künftigen, durch weitere Haupt- und Sonderbetriebspläne zu genehmigenden Abschnitte** dieses Vorhabens ab.¹¹ Die zuständige Behörde erhält damit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einen Überblick über das Gesamtvorhaben und kann hierdurch eventuelle Konflikte des Projekts

7 So So **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 8.

8 Dazu **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 9.

9 **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 55 Rn. 149. Zu den Rechtswirkungen der behördlichen Zulassung **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 15 ff.

10 So **Piens, Reinhart (2013)**. In: Piens, Reinhart/Schulte, Hans-Wolfgang/Graf Vitzthum, Stephan (Hrsg./Bearb.). Bundesberggesetz (BBergG). Kommentar. 2. Auflage 2013. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer. § 52 Rn. 45.

11 So **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 29.

mit Belangen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere der Umwelt, abschätzen und gegebenenfalls vermeiden.¹²

Mit der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans erhält der Unternehmer die **grundsätzliche bergrechtliche Billigung** der Ausübung seines Bergbauvorhabens innerhalb des im Betriebsplan abgesteckten Rahmens.¹³ Die Rahmenbetriebsplanzulassung entfaltet jedoch **keine Gestattungswirkung**; für die Ausführung von konkreten Arbeiten bedarf es zuvor der Zulassung von entsprechenden Haupt- bzw. Sonderbetriebsplänen.¹⁴

Die Beantwortung der Frage, welche Rahmenbetriebspläne aufzustellen sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Zu unterscheiden sind fakultative und obligatorische Rahmenbetriebspläne.

2.2.3.1. Fakultative Rahmenbetriebspläne

Der fakultative Rahmenbetriebsplan ist Regelungsgegenstand des § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG. Danach **kann** die zuständige Behörde dessen Aufstellung durch den Unternehmer verlangen. Der insofern fakultative Rahmenbetriebsplan hat die Funktion, die einzelnen, noch durch Haupt- und Sonderbetriebspläne zuzulassenden Einzelvorhaben in einen größeren zeitlichen Zusammenhang zu stellen, um die längerfristige Entwicklung eines bergbaulichen Betriebes behördlich prüfen zu können.¹⁵

Anders als bei Hauptbetriebsplänen ist dementsprechend der von einem fakultativen Rahmenbetriebsplan umfasste Zeitraum gesetzlich nicht begrenzt. Ausweislich des Wortlauts von § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG ist dieser vielmehr nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls zu bemessen. Eine unbefristete Zulassung eines fakultativen Rahmenbetriebsplans ist im Umkehrschluss aber auch nicht möglich. In der Praxis beträgt der von einem fakultativen Rahmenbetriebsplan umfasste Zeitraum regelmäßig nicht unter 5 und selten über 30 Jahre.¹⁶ Ein zugelassener Rahmenbetriebsplan endet nach Ablauf seiner Befristung.¹⁷

12 So **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 29.

13 **von Hammerstein, Fritz (2016)**. Ebd.

14 So **Weller, Herbert/Kullmann, Ulrich (2012)**. Bundesberggesetz. NomosKommentar. 1. Auflage 2012. Baden-Baden: Nomos. § 52 Rn. 1 m. w. N.; **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 38 m. w. N.

15 **Deutscher Bundestag (1977)**. Entwurf eines Bundesberggesetzes (BBergG). Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 09.12.1977. BT-Drs. 8/1315. S. 107.

16 So **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 36. Dazu auch **Piens, Reinhart (2013)**. A. a. O. (Fn. 10). § 52 Rn. 24, der davon spricht, dass der Zeitraum in der Praxis etwa 10 bis 20 Jahre beträgt.

17 **Piens, Reinhart (2013)**. A. a. O. (Fn. 10). § 52 Rn. 44 m. w. N.

Auch ein von einem Unternehmer auf Verlangen der zuständigen Behörde aufgestellter Rahmenbetriebsplan für Errichtung und Betrieb von Untergrundspeichern ist von der zuständigen Behörde zuzulassen, wenn die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 BBergG vorliegen¹⁸ und gemäß § 48 Abs. 2 BBergG keine überwiegenden öffentlichen Interessen der Zulassung entgegenstehen. Der Behörde kommt auch bei der Zulassung von Rahmenbetriebsplänen kein Ermessen zu (**gebundene Entscheidung**).¹⁹

Da ein zugelassener Rahmenbetriebsplan jedoch nicht zur Durchführung des Vorhabens selbst berechtigt, stellt sich die Frage, welche Feststellungen diese Zulassung enthält und welche Bindungswirkung hiervon insbesondere für die behördliche Zulassung verpflichtend aufzustellender Hauptbetriebspläne ausgeht. Diese Frage ist in der juristischen Fachliteratur umstritten.²⁰ Nach Ansicht des **Bundesverwaltungsgerichts** besitzt der Rahmenbetriebsplan die Funktion,

„die Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens oder zumindest größerer zeitlicher oder räumlicher Abschnitte zu prüfen. Die verbindliche Feststellung, dass das Gesamtvorhaben grundsätzlich zulassungsfähig ist, hat Bedeutung [...] für Hauptbetriebspläne. Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans gestattet dem Bergbauunternehmen den Abbau des Bodenschatzes noch nicht. Eine Gestattungswirkung kommt vielmehr erst den später zuzulassenden Hauptbetriebsplänen zu. Weil die Zulassung des Rahmenbetriebsplans die Feststellung enthält, dass das Gesamtvorhaben zulassungsfähig ist und nicht aus überwiegenden öffentlichen Interessen untersagt oder eingeschränkt werden darf, und diese Feststellung der Bestandskraft fähig ist, kann bei der Zulassung der Hauptbetriebspläne die grundsätzliche Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens – vorbehaltlich einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse – nicht erneut in Frage gestellt werden (Urteil vom 29. Juni 2006 – BverwG 7 C 11.05 – BverwGE 126, 205 <Rn. 25> [...]).“²¹

2.2.3.2. Obligatorische Rahmenbetriebspläne

Der obligatorische Rahmenbetriebsplan ist Regelungsgegenstand der §§ 52 Abs. 2a – 2c BBergG. Dabei handelt es sich um einen Rahmenbetriebsplan, dessen Vorlage die zuständige Behörde verlangen **muss**, wenn das Vorhaben bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Anders als beim fakultativen (einfachen) Rahmenbetriebsplan nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG kommt der zuständigen Behörde hier kein Ermessen bei der Frage zu, ob sie dessen Aufstellung vom Unternehmer verlangt.

18 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang § 55 Abs. 1 S. 2 BBergG, wonach die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BBergG nicht für die Zulassung von Rahmenbetriebsplänen gelten.

19 **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 55 Rn. 149. Zu den Rechtswirkungen der behördlichen Zulassung **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 15 ff.

20 Siehe dazu die Ausführungen bei **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 39 ff.

21 So **Bundesverwaltungsgericht (2008)**. Beschluss vom 20.10.2008 – BVerwG 7 B 21.08. Rn. 16. Link: <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=201008B7B21.08.0> (letzter Abruf: 10.03.2017).

Die §§ 52 Abs. 2a – 2c BBergG wurden durch das **Gesetz zur Änderung des Bundesberggesetzes (BBergG-ÄndG)** vom 12. Februar 1990²² eingeführt.

Liegen die Voraussetzungen vor, ist dieser Rahmenbetriebsplan in einem Planfeststellungsverfahren mit förmlicher Umweltverträglichkeitsprüfung (**UVP**) und nach Maßgabe der einschlägigen Regelungen der §§ 57a, b BBergG sowie der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder zuzulassen.²³ Diese Planfeststellung mit UVP soll ebenso wie ein fakultativer Rahmenbetriebsplan das Vorhaben als Ganzes in den Blick nehmen.²⁴

Nach § 52 Abs. 2a S. 1 BBergG ist die Aufstellung des Rahmenbetriebsplans zu verlangen, wenn ein Vorhaben nach § 57c BBergG einer UVP bedarf. Die in Bezug genommene Norm regelt die Pflicht zur Durchführung einer UVP bei bestimmten Bergbauvorhaben aber nicht selbst. Vielmehr enthält § 57c BBergG die Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Verordnung. Auf diese Ermächtigung stützt sich die **UVP-V Bergbau**, deren wesentliche Regelungen in Bezug auf die zu beantwortenden Fragestellungen nachfolgend skizziert werden.

2.2.3.2.1. Grundsätzliche Erwägungen zur UVP-V Bergbau

Die UVP-V Bergbau wurde letztmalig im August 2016 durch die **Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen**²⁵ geändert. Mit dieser Verordnung wurden für die möglichen Risiken des Fracking strengere Spezialregelungen geschaffen. Insbesondere ist seitdem für die erlaubten Formen der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas, Erdöl und Erdwärme mittels der Fracking-Technologie die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben.²⁶

22 BGBl. I S. 215.

23 **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 55. Zum Planfeststellungsverfahren siehe **Keienburg, Bettina (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 57a Rn. 1 ff.

24 So **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 57.

25 Verordnung vom 04.08.2016, BGBl. I S. 1957.

26 So **Bundesrat (2015)**. Verordnung zur Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und über bergbauliche Anforderungen beim Einsatz der Fracking-Technologie und Tiefbohrungen. Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 01.04.2015. Bundesratsdrucksache 144/15. S. 1.

§ 1 UVP-V Bergbau enthält eine abschließende Aufzählung der betriebsplanpflichtigen Vorhaben, die einer UVP zu unterziehen sind. Die Pflicht zur Aufstellung eines obligatorischen Rahmenbetriebsplans bestimmt sich somit danach, ob das konkret in Rede stehende Vorhaben von § 1 UVP-V Bergbau erfasst wird.²⁷

2.2.3.2.2. UVP-Pflicht von Kavernenspeichern nach § 1 UVP-V Bergbau

Mit Artikel 6 der **Verordnung zur Neufassung und Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts sowie des Bergrechts**²⁸ wurde im September 2010 die Pflicht zur Durchführung einer UVP für bestimmte **Untergrundspeicher** eingeführt. Die entsprechende Norm lautet seitdem:

„§ 1 Vorhaben

Der Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen die nachfolgend aufgeführten betriebsplanpflichtigen Vorhaben:

1. [...]

[...]

6a. Untergrundspeicher für

a) Erdgas mit einem Fassungsvermögen von

aa) 1 Milliarde Kubikmeter oder mehr auf Grund einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung,

bb) 100 Millionen Kubikmeter bis weniger als 1 Milliarde Kubikmeter auf Grund einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung,

b) Erdöl, petrochemische oder chemische Erzeugnisse mit einem Fassungsvermögen von

aa) 200 000 Tonnen oder mehr,

bb) 50 000 Tonnen bis weniger als 200 000 Tonnen auf Grund einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung,

27 So von **Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 59.

28 Verordnung vom 03.09.2010, BGBl. I S. 1261.

cc) 10 000 Tonnen bis weniger als 50 000 Tonnen auf Grund einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung;

[...]“

Wie sich aus dieser Norm ergibt, besteht keine generelle Pflicht zur Durchführung einer UVP für Kavernenspeicher.²⁹ Diese hängt vielmehr davon ab, welche Stoffe tatsächlich gespeichert werden sollen und welches Fassungsvermögen die konkreten Kavernenspeicher haben.

2.3. Vorgaben für sämtliche Betriebsplanarten

Unabhängig von der Frage, welche Art Betriebsplan in einem konkreten Fall aufgestellt wird und von einer zuständigen Behörde zugelassen werden soll, enthält § 52 Abs. 4 BBergG einige Vorgaben, die **sämtliche Betriebsplanarten** erfassen.³⁰

2.3.1. Allgemeine Darstellung des § 52 Abs. 4 BBergG

So verlangt **§ 52 Abs. 4 S. 1 BBergG**, dass sämtliche von den Bergbauunternehmern aufzustellende Betriebspläne eine Darstellung des Umfangs, der technischen Durchführung und der voraussichtlichen Dauer des beabsichtigten Vorhabens enthalten. Welche Angaben und Unterlagen diese Kriterien im Einzelfall erfüllen, hängt von der Betriebsplanart und vom dahinterstehenden Vorhaben ab. Leitgedanke muss sein, dass die Behörde in die Lage versetzt wird zu prüfen, ob die bereits oben genannten Zulassungsvoraussetzungen (§§ 55, 48 BBergG) erfüllt werden.³¹

Darüber hinaus eröffnet **§ 52 Abs. 4 S. 2 BBergG** die Möglichkeit, Betriebspläne zu verlängern, zu ergänzen oder abzuändern. Damit sollen Betriebspläne an sich ändernde betriebliche und/oder zeitliche Abläufe angepasst werden können.³² Dabei bedürfen Verlängerung, Ergänzung oder Änderung ebenso wie der ursprüngliche Betriebsplan der behördlichen Zulassung.³³

29 Ebenso **Keienburg, Bettina (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). Anh. § 57c. § 1 UVP-V Bergbau Rn. 44.

30 **Piens, Reinhart (2013)**. A. a. O. (Fn. 10). § 52 Rn. 95.

31 **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 103 ff.

32 So **Piens, Reinhart (2013)**. A. a. O. (Fn. 10). § 52 Rn. 103.

33 So **Weller, Herbert/Kullmann, Ulrich (2012)**. A. a. O. (Fn. 14). § 52 Rn. 6.

2.3.2. Prüfungsumfang bei der Verlängerung von Betriebsplänen

In der Fachliteratur ist dabei allerdings die Frage nach dem **Prüfungsumfang** für die Zulassung einer **Verlängerung eines Betriebsplans** umstritten; eine höchstrichterliche Beantwortung dieser Frage erfolgte bislang nicht.³⁴

2.3.3. Pflicht zur Aufstellung eines obligatorischen Rahmenbetriebsplans im Rahmen der Verlängerung eines Rahmenbetriebsplans

Davon zu trennen ist die Frage, ob ein Rahmenbetriebsplan, der erstmals zu einer Zeit zugelassen wurde, in der das zu Grunde liegende Vorhaben noch nicht UVP- und damit planfeststellungspflichtig war, zum jetzigen Zeitpunkt nur durch Aufstellung eines obligatorischen Rahmenbetriebsplans im Wege eines Planfeststellungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung verlängert werden kann, weil für ein derartiges Vorhaben nach den veränderten Vorgaben der UVP-V Bergbau nunmehr eine Umweltverträglichkeitsprüfung zwingend vorgeschrieben ist.

Eine ähnlich gelagerte Frage hat das Bundesverwaltungsgericht in mehreren Entscheidungen zum Braunkohletagebau auf dem Gebiet der ehemaligen DDR bereits **verneint**.³⁵ Gegenstand dieser Verfahren war auch die Frage, ob für ein bergrechtliches Abbauvorhaben ein obligatorischer Rahmenbetriebsplan mit Umweltverträglichkeitsprüfung mittels eines Planfeststellungsverfahrens aufzustellen sei, wenn dieses Vorhaben im Zeitpunkt der gesetzlichen Einführung der Planfeststellungspflicht bereits teilweise ausgeführt wurde. Das Gericht führt in diesem Zusammenhang aus:

„Mit dem Vorhaben, das § 52 Abs. 2a BBergG einem Planfeststellungsverfahren mit eingeschlossener Umweltverträglichkeitsprüfung unterwirft, ist das Bergbauvorhaben als Ganzes gemeint und nicht gegenständlich oder zeitlich begrenzte Teilabschnitte, wie sie Gegenstand eines fakultativen Rahmenbetriebsplans nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG sein können. Ist ein solches Gesamtvorhaben bei Einführung der Planfeststellungspflicht bereits teilweise ausgeführt worden, bedürfen auch die weiteren Abschnitte des Ausbaus keiner Prüfung ihrer Umweltverträglichkeit in einem Planfeststellungsverfahren, solange sie sich im Rahmen dieses Vorhabens halten.

[...] Die Einführung eines Planfeststellungsverfahrens für die Zulassung des (obligatorischen) Rahmenbetriebsplans sollte eine geeignete verfahrensrechtliche Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung schaffen. Bedarf ein Vorhaben einer Prüfung seiner Umweltverträglichkeit, soll es für die Beurteilung der Umweltauswirkungen als Ganzes in den Blick genommen werden und als Ganzes Gegenstand des Verfahrens sein. Bei allen technischen Planungen und Entscheidungen sollen die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich berücksichtigt werden. Damit widerspräche es dem Sinn der Vorschrift,

34 Meinungsstand und Übersicht zur Rechtsprechung bei **von Hammerstein, Fritz (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). § 52 Rn. 117 ff.

35 **Bundesverwaltungsgericht (2002)**. Urteil vom 12.06.2002 – 7 C 2.02/7 C 3.02. Link: <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=120602U7C2.02.0> (letzter Abruf: 13.03.2017).

die Fortführung bereits teilweise durchgeführter Vorhaben im Nachhinein der Umweltverträglichkeitsprüfung und einem Planfeststellungsverfahren zu unterwerfen [...].³⁶

3. Fragen zu Betriebsplänen für Kavernenspeicher und die Bedeutung der UVP-V Bergbau

Nach Darstellung der wesentlichen bergrechtlichen Vorgaben sollen nachfolgend nun die in der Einleitung aufgeführten Fragestellungen beantwortet werden.

3.1. Keine generelle Pflicht zur Aufstellung von obligatorischen Rahmenbetriebsplänen für die Errichtung und den Betrieb von Kavernenspeichern

Wie sich aus § 52 Abs. 2a BBergG i. V. m. § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau ergibt, hängt die Beantwortung der Frage, ob für die Errichtung und den Betrieb von Kavernenspeichern zur Speicherung von Erdgas oder Erdöl ein obligatorischer Rahmenbetriebsplans mit eingeschlossener Umweltverträglichkeitsprüfung im Wege der Planfeststellung aufzustellen ist, davon ab, welcher Energieträger gespeichert werden soll und wie groß das (geplante) Fassungsvermögen des konkreten Unterspeichers ist (s.o. 2.2.3.2.2.). Die Frage nach der Pflicht zur Aufstellung obligatorischer Rahmenbetriebspläne kann folglich nicht ohne die Kenntnis der Umstände des jeweiligen Einzelfalls beantwortet werden.

3.2. Bedeutung der UVP-V Bergbau bei der Verlängerung von Rahmenbetriebsplänen für Kavernenspeicher

Wie gezeigt, besitzt die UVP-V Bergbau nur Bedeutung für die Frage, ob die zuständige Behörde die Aufstellung eines Rahmenbetriebsplans vom entsprechenden Bergbauunternehmer verlangen muss (§ 52 Abs. 2a BBergG). In behördlichen Prüfverfahren etwa zur Zulassung von Haupt- oder Sonderbetriebsplänen sind die Vorgaben der UVP-V Bergbau ohne Relevanz.

3.2.1. Bedeutung von § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau für nach dessen Inkrafttreten begonnene Kavernenspeichervorhaben

Unproblematisch anwendbar sind die Vorgaben des § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau für **Kavernenspeichervorhaben**, die **nach Inkrafttreten** dieser Norm geplant und in Betrieb genommen wurden. Liegen die Voraussetzungen vor, ist in diesen Fällen ein obligatorischer Rahmenbetriebsplan mit eingeschlossener Umweltverträglichkeitsprüfung im Wege der Planfeststellung aufzustellen. In diesen Fällen wird es regelmäßig auch nicht darauf ankommen, ob § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau im Rahmen der Verlängerung eines zeitlich befristeten (obligatorischen) Rahmenbetriebsplans zu prüfen ist, weil bereits ein sämtliche Belange beachtendes Planfeststellungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde.

3.2.2. Bedeutung von § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau für vor dessen Inkrafttreten begonnene Kavernenspeichervorhaben

Soll ein bereits teilweise umgesetzter Rahmenbetriebsplan für die Errichtung und den Betrieb von Kavernenspeichern, welche nach § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau UVP-pflichtig sind, verlängert

36 Bundesverwaltungsgericht (2002). A. a. O. (Fn. 35). II. 1. a).

werden, und wurde dieser **Rahmenbetriebsplan vor dem Inkrafttreten des § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau zugelassen**, ist die Frage zu klären, ob die Norm auch für derartige Fälle eine UVP-Pflicht begründet und die Verlängerung des Rahmenbetriebsplans folglich die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 52 Abs. 2a BBergG erfordert. In diesem Zusammenhang ist § 4 Abs. 4 UVP-V Bergbau zu beachten. Die Norm lautet:

„§ 4 Übergangsvorschrift

(1) [...]

[...]

(4) Die am 9. September 2010 bereits begonnenen Verfahren betreffend betriebsplanpflichtige Vorhaben im Sinne des § 1 Nummer 6a sind nach den bisher geltenden Vorschriften zu Ende zu führen.“

Zwar stellt diese Vorschrift auf den **Zeitpunkt des Beginns des Verfahrens** ab. Und der Beginn eines Verfahrens bestimmt sich nach dem **Zeitpunkt der Antragstellung**.³⁷ Wie sich aus der oben dargestellten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts³⁸ ergibt, ist für die Antwort auf die Frage nach der UVP-Pflicht eines Gesamtvorhabens aber zusätzlich auch der **Zeitpunkt des Beginns eines Vorhabens** zu berücksichtigen, da es nach Ansicht des Gerichts dem Sinn des § 52 Abs. 2a BBergG widersprechen würde, die Fortführung bereits teilweise durchgeführter Vorhaben im Nachhinein der Umweltverträglichkeitsprüfung und einem Planfeststellungsverfahren zu unterwerfen.³⁹

Daraus ergibt sich, dass bei Vorhaben, die als Ganzes vor dem Inkrafttreten von Vorschriften begonnen wurden, welche inzwischen die UVP-Pflicht des Vorhabens begründen, auch spätere Zulassungsverfahren, die sich innerhalb des Rahmens des bereits zuvor begonnenen Gesamtvorhabens bewegen, nicht UVP-pflichtig sind.⁴⁰ Insofern ist die Schlussfolgerung zulässig, dass in diesem Fall § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau jedenfalls im Grundsatz keine Bedeutung zukommt und somit für die Verlängerung des Rahmenbetriebsplans keine Planfeststellung mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

37 So **Keienburg, Bettina (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). Anh. § 57c. § 4 UVP-V Bergbau Rn. 3.

38 Siehe **Bundesverwaltungsgericht (2002)**. A. a. O. (Fn. 35).

39 **Bundesverwaltungsgericht (2002)**. A. a. O. (Fn. 35). II. 1. a).

40 So **Keienburg, Bettina (2016)**. In: Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich (Hrsg.). A. a. O. (Fn. 1). Anh. § 57c. § 4 UVP-V Bergbau Rn. 3.

3.3. Rechtliche Möglichkeiten zur Beschränkung der tatsächlich zu realisierenden Kavernenanzahl gegenüber der in einem Rahmenbetriebsplan zugelassenen Kavernenanzahl

Wie oben bereits erläutert, geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass ein zugelassener Rahmenbetriebsplan grundsätzlich die Feststellung enthält, dass das Gesamtvorhaben zulassungsfähig ist und nicht aus überwiegenden öffentlichen Interessen untersagt oder eingeschränkt werden darf. Und da diese Feststellung der Bestandskraft fähig ist, kann bei der Zulassung der Hauptbetriebspläne die grundsätzliche Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht in Frage gestellt werden.⁴¹

Betrifft die bestandskraftfähige Feststellung der Zulassungsfähigkeit eines Gesamtvorhabens auch die Anzahl der insgesamt zu realisierenden Kavernen, kann diese Anzahl folglich im Rahmen der Zulassung der Hauptbetriebspläne nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Wie oben gezeigt, besteht ein Anspruch auf Zulassung eines für die tatsächliche Realisierung erforderlichen Hauptbetriebsplans aber nur, wenn die Voraussetzungen der §§ 55, 48 Abs. 2 BBergG vorliegen. Insofern müsste in jedem Einzelfall, in dem die Zulassung von Haupt- oder Sonderbetriebsplänen für die Errichtung und den Betrieb von Kavernenspeichern von der zuständigen Behörde verlangt wird, geprüft werden, ob die Voraussetzungen des § 55 BBergG vorliegen⁴² und gemäß § 48 Abs. 2 BBergG keine überwiegenden öffentlichen Interessen der Zulassung entgegenstehen. Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen ist nicht von Bedeutung, wie hoch die in einem Rahmenbetriebsplan zugelassene Gesamtkavernenanzahl ist. Insofern könnten Änderungen an den im Rahmen dieser Prüfungen zu beachtenden tatsächlichen Verhältnissen dazu führen, dass das Vorliegen dieser Voraussetzungen zu verneinen und damit die beantragte Zulassung der entsprechenden Haupt- oder Sonderbetriebspläne zu versagen ist. Daraus könnte sich wiederum ergeben, dass letztlich die Anzahl der realisierten Kavernenspeicher geringer ist als die Anzahl der durch einen Rahmenbetriebsplan zugelassenen.

* * *

41 So **Bundesverwaltungsgericht (2008)**. A. a. O. (Fn. 21). Rn. 16.

42 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang § 55 Abs. 1 S. 2 BBergG, wonach die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BBergG nicht für die Zulassung von Rahmenbetriebsplänen gelten.