



Julia Pfeil

Beseitigungspflichten für stillgelegte Anlagen

Am Beispiel von Windkraftanlagen
onshore und offshore



PETER LANG

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
I. Konzept der Arbeit.....	3
II. Die an einer Windkraftanlage „beteiligten“ Personen	5
B. An Land errichtete Anlagen	7
I. Rechtsregime für an Land errichtete Windkraftanlagen	7
1. Anwendbarkeit des BImSchG für Windkraftanlagen	8
2. Relevanz der Rückbauregelung des BauGB für Anlagen, die dem Immissionsschutzrecht unterliegen	10
3. Anwendbarkeit der landesrechtlichen Beseitigungsanordnung auf nach BImSchG genehmigte Anlagen?	12
II. Beseitigungsanordnung nach § 20 Abs. 2 BImSchG.....	14
III. Beseitigungsanordnungen auf Grundlage der Landesbauordnungen	15
1. Voraussetzungen für den Erlass einer Beseitigungsanordnung.....	15
a) Die Stilllegung einer baulichen Anlage als Widerspruch gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften	16
aa) Die Nicht-Nutzung einer baulichen Anlage als Verstoß gegen öffentliches Recht.....	16
bb) Einstellung der Nutzung einer baulichen Anlage als Nutzungsänderung.....	19
cc) Abgrenzung einer Betriebsunterbrechung von der Nutzungseinstellung.....	22
(1) Übertragung des Zeitmodells des Bundesverwaltungsgerichts zur Aufgabe einer Nutzung	23
(1.1) Das „Zeitmodell“ des Bundesverwaltungsgerichts.....	23
(1.2) Anwendung des „Zeitmodells“ auf die Frage, ob bei Nichtnutzung eine Nutzungseinstellung vorliegt.....	26
(2) Anhaltspunkte aus dem Recht der erneuerbaren Energien zur Frage des Zeitpunkts, ab dem bei einer Windkraftanlage von einer Nutzungseinstellung auszugehen ist.....	27
(2.1) Generelle Unzulässigkeit von Anlagen, die weniger als 60 % des Referenzertrags erzeugen?.....	28
(2.2) Erzeugung von weniger als 60 % des Referenzertrags als Anhaltspunkt für eine Nutzungseinstellung	29

(3) Ergebnis	31
dd) Im einzelnen: Bedingungen, unter denen eine Nutzungseinstellung von Windkraftanlage zu einem Widerspruch gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften führt	31
(1) Im Außenbereich	31
(1.1) Verlust der Privilegierung für eine Windkraftanlage durch Einstellung der Nutzung	33
(1.2) Überwiegen entgegenstehender öffentlicher Belange nach der Einstellung der Nutzung einer Windkraftanlage	35
(1.3) Ergebnis	39
(2) In beplanten Gebieten	39
(3) In nach § 34 BauGB zu beurteilenden Gebieten	40
(4) Ergebnis	41
ee) Einstellung der Nutzung und bedingte und befristete Baugenehmigungen	42
(1) Zulässigkeit der Erteilung bedingter und befristeter Baugenehmigungen	43
(2) Voraussetzungen für die Erteilung von bedingten oder befristeten Baugenehmigungen	45
(3) Zwischenergebnis	46
ff) Ergebnis	47
b) „Errichtung und Änderung“ einer baulichen Anlage als Tatbestandsvoraussetzungen für eine Beseitigungsanordnung und Einstellung der Nutzung einer baulichen Anlage	48
aa) Bayern und Hessen	49
(1) Einstellung der Nutzung als Änderung der baulichen Anlage	50
(2) Rückgriff auf die allgemeine bauordnungsrechtliche Aufgaben- und Befugnisnorm	52
(3) Ergebnis	54
bb) Baden-Württemberg	54
cc) Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen	55
dd) Ergebnis	56
c) Zulässigkeit einer Beseitigungsanordnung bei bedingten und befristeten Baugenehmigungen	57
aa) Baden-Württemberg, Bayern und Hessen	57
bb) Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen	60
cc) Ergebnis	61

d)	Keine Herstellung rechtmäßiger Zustände auf andere Weise	61
e)	Bestandsschutz für errichtete Anlagen	62
f)	Ausübung des Ermessens	65
g)	Ergebnis	66
2.	Zur Beseitigung verpflichteter Personenkreis	67
3.	Umfang der Maßnahmen, die aus einer Beseitigungsanordnung verlangt werden können.....	69
4.	Durchsetzung.....	70
5.	Ergebnis.....	70
IV.	Rückbauverpflichtung nach § 35 Abs. 5 BauGB	71
1.	Entstehung von § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB.....	72
2.	Voraussetzungen der Rückbauverpflichtung nach § 35 Abs. 5 BauGB	75
a)	Die Verpflichtungserklärung nach § 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB	75
aa)	Zum Inhalt des § 35 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB	76
(1)	Bezugspunkt der Regelung	76
(2)	Regelungsweise der Bestimmung.....	78
bb)	Das durch die Verpflichtungserklärung begründete Rechtsverhältnis.....	79
(1)	Deklaratorische oder konstitutive Wirkung der Verpflichtungserklärung.....	80
(1.1)	Wortlaut und Systematik der Regelung	80
(1.2)	Verpflichtungserklärung als Umformung einer bestehenden Beseitigungspflicht.....	81
(1.3)	Gesetzliche Grundlage der Rückbauverpflichtung.....	84
(1.4)	Ergebnis.....	86
(2)	Wem gegenüber ist die Rückbauverpflichtung zu übernehmen?	86
(3)	Rechtlicher Charakter der Verpflichtungserklärung.....	87
(4)	Erforderlichkeit eines zweiseitigen öffentlich-rechtlichen Vertrags.....	90
(5)	Rechtliche Einordnung des durch die Verpflichtungserklärung begründeten Rechtsverhältnisses	91
(5.1)	Analoge Anwendung der §§ 54ff VwVfG auf die Verpflichtungserklärung.....	92
(5.2)	Die Verpflichtungserklärung im System der §§ 54ff VwVfG analog.....	94

(5.3) Exkurs: Anwendbarkeit der Regelungen des § 54ff VwVfG analog auf die Verpflichtungserklärung und das durch sie geschaffene Rechtsverhältnis	96
(5.4) Zwischenergebnis.....	103
(6) Ergebnis	103
cc) Form der Verpflichtungserklärung	104
dd) Zeitlicher Anwendungsbereich der Vorschrift	104
ee) Von der Pflicht zur Abgabe einer Verpflichtungserklärung erfaßte Vorhaben.....	105
(1) Überleitungsregelung des § 244 Abs. 7 BauGB.....	106
(2) Sonderregelung in § 35 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB.....	107
(3) Ergebnis	110
ff) Personenkreis, der zur Abgabe einer Verpflichtungserklärung verpflichtet ist	111
(1) Abgabe einer Verpflichtungserklärung	111
(2) Auswahl desjenigen, der die Verpflichtungserklärung abzugeben hat	113
(2.1) Prüfungsrecht der Baubehörden, ob der sich Verpflichtende leistungsfähig ist.....	115
(2.2) Abgabe einer Verpflichtungserklärung bzw. Übernahme der Rückbauverpflichtung durch außenstehende Dritte?	116
(2.3) Ergebnis	118
(3) Verpflichtungserklärung und Rückbauverpflichtung bei einer Übertragung der Anlage oder dem Hinzutreten weiterer Berechtigter hinsichtlich einer Anlage	119
(4) Ergebnis	122
gg) Konsequenzen des Fehlens der Verpflichtungserklärung für die Baugenehmigung	122
(1) Anfängliche Durchsetzung der Pflicht zur Abgabe einer Verpflichtungserklärung.....	122
(2) Konsequenzen des nachträglichen Wegfalls der Verpflichtungserklärung	123
(3) Reaktionsmöglichkeiten der Behörden.....	125
(3.1) Anordnung, eine Verpflichtungserklärung abzugeben.....	125
(3.2) Rücknahme der Baugenehmigung.....	126
(3.3) Anordnung, die Anlage zurückzubauen bzw. zu beseitigen.....	127
(4) Ergebnis	130

hh) Zusammenfassung der Ergebnisse.....	130
b) Die Sicherstellung der Einhaltung der Verpflichtung, § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB.....	131
aa) Inhalt und Bedeutung der Regelung.....	132
(1) Durchsetzung der Verpflichtungserklärung unabhängig von einem entsprechenden Sicherungsmittel	133
(2) Möglichkeit, die Zurverfügungstellung einer Sicherung behördlich anzuordnen.....	136
(2.1) Beibringung eines Sicherungsmittels als Genehmigungsvoraussetzung	137
(2.2) § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB als Rechtsgrundlage für die behördliche Anordnung der Beibringung eines Sicherungsmittels.....	138
(2.3) Ergebnis.....	142
(3) Mindestanforderungen an zulässige Sicherungsmittel.....	143
(4) Ergebnis	146
bb) Die Sicherungsmittel im einzelnen	147
(1) Baulasten.....	148
(1.1) Sicherungswirkung einer Baulast	148
(1.2) Voraussetzungen für eine Baulast	151
(1.2.1) Übernahme der Baulast durch den Grundstückseigentümer	151
(1.2.2) Keine Grundlage für die übernommene Verpflichtung in anderen Vorschriften.....	152
(1.2.3) Art des Tuns, Duldens oder Unterlassens, zu dem sich der Grundstückseigentümer im Wege der Baulast verpflichtet	154
(1.3) Ergebnis.....	156
(2) Dienstbarkeiten.....	156
(2.1) Sicherungswirkung einer Dienstbarkeit.....	156
(2.2) Voraussetzungen einer Dienstbarkeit	158
(2.3) Ergebnis.....	161
(3) Sicherheitsleistung	161
(3.1) Sicherungswirkung einer Sicherheitsleistung	162
(3.2) Voraussetzungen einer Sicherheitsleistung	164
(3.2.1) Art und Weise einer Sicherheitsleistung	164
(3.2.2) Anpassung der Höhe der Sicherheit	166

(3.2.2.1) Pflicht der Behörde, die Höhe der Sicherheit regelmäßig zu überprüfen	167
(3.2.2.2) Unzureichendwerden der Sicherheit	167
(3.2.2.3) Zu-Hoch-Werden der Sicherheit	169
(3.3) Ergebnis	170
(4) Rückstellungen	170
(4.1) Sicherungswirkung betrieblicher Rückstellungen	171
(4.2) Ergebnis	172
(5) Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung	172
(5.1) Sicherungswirkung	172
(5.2) Zwischenergebnis	174
cc) Ergebnis	175
dd) Exkurs: Zulässigkeit der einzelnen Sicherungsmittel in den untersuchten Bundesländern	175
c) Fälligkeit der Rückbauverpflichtung	180
aa) Dauerhafte Aufgabe der zulässigen Nutzung	180
bb) Nutzungsänderung als dauerhafte Aufgabe der zulässigen Nutzung im Sinne von § 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB	181
cc) Besonderheiten für Anlagen, die der Genehmigungspflicht nach dem BImSchG unterliegen	183
dd) Ergebnis	184
3. Umfang der Rückbauverpflichtung	184
4. Verhältnis der baurechtlichen Rückbauverpflichtung zu der immissionsschutzrechtlichen Wiederherstellungspflicht nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG	185
a) Inhalt der Regelung in § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG	186
b) Verhältnis der Wiederherstellungspflicht zu § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB	187
aa) Rückbaupflicht als Inhalt der Wiederherstellungspflicht	188
bb) Abgabe der Verpflichtungserklärung als Inhalt der Wiederherstellungspflicht	189
cc) Ergebnis	190
5. Verfassungskonformität der Regelung	191
a) Gesetzgebungskompetenz	191
aa) Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich des Baurechts	191

(1) Das Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zur Kompetenzverteilung im Baurecht vom 16. Juni 1954.....	191
(2) Anwendbarkeit der Grundsätze des BVerfG zur Kompetenzverteilung im Baurecht nach der Föderalismusreform	194
bb) Anwendung dieser Grundsätze auf die Regelung in § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB.....	195
cc) Andere Kompetenzgrundlagen für eine bundesgesetzliche Regelung	198
dd) Ergebnis	201
b) Materielle Verfassungskonformität	202
aa) Die Rückbaupflicht	202
(1) Grundrecht auf Eigentum.....	203
(1.1) Grundrechtlicher Inhalt des Eigentums	203
(1.2) Inhalts- und Schrankenbestimmungen	205
(1.2.1) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	206
(1.2.2) Schutz des Vertrauens in wohlerworbene Rechte	208
(1.3) Ergebnis.....	210
(2) Grundrecht auf Berufsfreiheit.....	210
(2.1) Inhalt des Grundrechts	210
(2.2) Eingriffe und Beschränkungen des Grundrechts	211
(2.3) Rechtfertigung	212
(2.4) Ergebnis.....	214
bb) Die Regelung in § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB über die Beibringung von Sicherungsmitteln	214
c) Ergebnis	215
6. Fazit	215
V. Zusammenfassung	217
C. Offshore-Anlagen	221
I. Auf Offshore-Anlagen anwendbares Recht.....	224
1. Völkerrechtliche Grundlagen und deutsches Recht	224
2. Die Einteilung der Weltmeere durch das SRÜ	226
3. Anwendbare Regelungen/ Rechtsregime im Bereich des Küstenmeeres	227
4. Anwendbare Regelungen im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone	230
a) Völkerrechtlicher Status der Ausschließlichen Wirtschaftszone	230

b)	Völkerrechtliche Regelungen über die Beseitigung von Anlagen.....	232
aa)	Das Seerechtsübereinkommen.....	232
bb)	Die Richtlinien der IMO zur Beseitigung von Offshore-Einrichtungen	233
	(1) Exkurs: Die International Maritime Organization (IMO)	234
	(2) Inhalt der Richtlinien zur Beseitigung von Offshore-Einrichtungen	235
	(3) Völkerrechtlicher Status der Richtlinien zur Beseitigung von Offshore-Einrichtungen.....	237
cc)	Das Londoner Protokoll.....	239
	(1) Der Inhalt des Londoner Protokolls.....	240
	(2) Verhältnis des Londoner Protokolls zu Art. 60 Abs. 3 SRÜ.....	242
dd)	OSPAR-Übereinkommen	245
ee)	Helsinki-Übereinkommen.....	248
ff)	Ergebnis.....	250
c)	Das in der Ausschließlichen Wirtschaftszone anwendbare deutsche Recht.....	251
aa)	Die Seeanlagenverordnung	251
bb)	Anwendungsbereich des Bundesberggesetzes, insbesondere für Energiekabel.....	253
	(1) Genehmigung eines Windparks und der zugehörigen Kabel in einem Verfahren nach der SeeAnIV	253
	(2) Anwendbarkeit des BBergG nur für Transit-Unterwasserkabel.....	258
	(3) Ergebnis	261
cc)	Das Hohe-See-Einbringungsgesetz	263
dd)	Geltung von BImSchG, BauGB und Landesbauordnungen für Anlagen in der AWZ.....	263
	(1) Im Völker- und Gemeinschaftsrecht begründete Lösungsansätze	265
	(2) Auf deutsches Recht abstellende Lösungen.....	273
	(3) Stellungnahme.....	276
	(4) Zwischenergebnis.....	278
ee)	Ergebnis	279
II.	Die Beseitigungspflicht für stillgelegte Anlagen nach § 12 SeeAnIV.....	279
1.	Voraussetzungen der seerechtlichen Beseitigungsverpflichtung	281
a)	Anlage im Sinne der SeeAnIV	281

b)	Genehmigungspflicht von Anlagen nach der SeeAnIV	282
c)	Erlöschen der Genehmigung nach § 4 Abs. 2 SeeAnIV	283
aa)	Ziele der Regelung über das Erlöschen der Genehmigung.....	283
bb)	Die Erlöschensgründe im einzelnen.....	286
	(1) Kein Betrieb während einer Frist von mehr als drei Jahren.....	286
	(2) Ablauf einer angeordneten Befristung	290
	(2.1) Bedeutung des § 4 Abs. 2 Nr. 2 SeeAnIV	290
	(2.2) Voraussetzungen für die Befristung einer Genehmigung.....	291
	(2.3) Möglichkeit, eine Befristung zu verlängern.....	293
	(2.4) Ergebnis.....	294
	(3) Erlöschen der Genehmigung bei Auflagen und Bedingungen.....	295
	(4) Erlöschen der Genehmigung bei Verzicht auf die Genehmigung.....	296
	(5) Abbau der Anlage als Grund für ein Erlöschen der Genehmigung?	297
cc)	Ergebnis	297
d)	Endgültige Betriebseinstellung nicht genehmigungspflichtiger Anlagen	298
aa)	Nicht genehmigungspflichtige Anlagen.....	298
bb)	Endgültige Betriebseinstellung.....	299
e)	Ergebnis	300
2.	Zur Beseitigung verpflichteter Personenkreis	301
3.	Umfang der erforderlichen Beseitigungsmaßnahmen	303
a)	Hindernis für den Verkehr	304
b)	Der Schutz der Meeresumwelt erfordert die Beseitigung der Anlage	305
c)	Erfordernisse der Raumordnung erfordern die Beseitigung.....	306
d)	Sonstige überwiegende öffentliche Belange erfordern die Beseitigung	308
e)	Ergebnis	312
4.	Durchsetzung der Beseitigungspflicht	313
a)	Anordnung der Rückbaupflicht als Nebenbestimmung in der Genehmigung	314
b)	Sicherheitsleistung nach § 12 Abs. 3 SeeAnIV.....	315
aa)	Bedeutung der Regelung für die Genehmigungserteilung.....	316
bb)	Anforderungen an Sicherheitsleistungen	316
cc)	Zulässige Sicherungsmittel.....	317

dd) Regelmäßige Überprüfung der Höhe der Sicherheit	319
c) Ergebnis	319
5. Handhabung der Beseitigungsanordnung durch das BSH	320
a) Die Beseitigungspflicht in der Genehmigungspraxis des BSH	320
b) Kritik an der Handhabung durch das BSH	324
aa) Anordnung der Beseitigungspflicht	324
bb) Anordnung der Hinterlegung einer Bürgschaft	325
c) Ergebnis	328
6. Vereinbarkeit der seerechtlichen Beseitigungsanordnung mit höherrangigem Recht	329
a) Verfassungskonformität der seerechtlichen Beseitigungsanordnung und der SeeAnIV	329
aa) Anwendbarkeit der grundgesetzlichen (Kompetenz-)Ordnung in der AWZ	330
bb) Gesetzgebungskompetenz des Bundes	332
(1) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die AWZ?	333
(2) Grundgesetzliche Kompetenztitel für die Statuierung von Beseitigungspflichten	338
(3) Berufung auf unzutreffenden Kompetenztitel im SeeAufgG	342
(4) Ergebnis	344
cc) Kompetenz des Bundesamts für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) für die Durchführung der SeeAnIV	345
dd) Inhalt der SeeAnIV und verfassungsrechtlicher Wesentlichkeitsgrundsatz	348
(1) Materielle Bestimmungen über Errichtung und Betrieb von Anlagen	349
(2) Regelungen über den Ausgleich von Nutzungs- und Interessenkonflikten in der AWZ	351
(3) Regelungen über die Beseitigungspflicht für stillgelegte Anlagen	352
(4) Regelungen über das Verwaltungsverfahren	353
(5) Zwischenergebnis	355
ee) Ergebnis	356
b) Völkerrechtskonformität der seerechtlichen Beseitigungsanordnung	357
aa) SRÜ	357

bb) Die Richtlinien der IMO zur Beseitigung von Offshore- Anlagen	358
cc) Londoner Protokoll, OSPAR- und Helsinki-Übereinkommen	360
c) Ergebnis	360
7. Fazit	361
III. Beseitigungsanordnung nach § 15 Abs. 4 SeeAnlV	362
1. Voraussetzungen für den Erlaß einer Beseitigungsanordnung nach § 15 Abs. 4 Satz 2 SeeAnlV	363
2. Ergebnis	364
IV. Bergrechtliche Beseitigungspflicht für Unterwasserkabel	364
1. Rechtliche Grundlagen für eine Beseitigungspflicht für Unterwasserkabel nach dem BBergG	365
2. Ergebnis	367
V. Beseitigungsverpflichtung auf der Grundlage des HoheSeeEinbrG	367
1. Voraussetzungen für die Beseitigungspflicht nach dem HoheSeeEinbrG	368
a) Insbesondere: Unterwasserkabel	370
b) Ergebnis	372
2. Durchsetzung	372
3. Zur Beseitigung verpflichteter Personenkreis	374
4. Umfang erforderlicher Maßnahmen zur Beseitigung von Anlagen nach dem HoheSeeEinbrG	375
5. Ergebnis	377
D. Fazit	379
I. Stillegung von Anlagen	379
II. Rechtlicher Charakter der verschiedenen Regelungen	381
III. Regelungsweise der Bestimmungen	382
IV. Fazit	384
Literaturverzeichnis	387