



Julia Pfeil

Beseitigungspflichten für stillgelegte Anlagen

Am Beispiel von Windkraftanlagen
onshore und offshore



PETER LANG

A. Einleitung

Holunderbüsche winden sich aus Glasschuttbergen, Königskerzen erobern ein Gleisbett, durch leere Fensterhöhlen streicht der Wind. Aus dem Rund alter Schlämbottiche stürmen dralle Göttinnen in schreienden Farben und grinsende Kopffrüßler auf den Betrachter ein, von den Wänden baumeln grau bestäubte Leitungen wie die losgerissenen Innereien eines einst vibrierenden Riesenorganismus. Der Verfall ist allgegenwärtig, er schreitet voran, und doch sind überall zwischen Betontrümmern, geborstenen Mauern und verrostenden Walzen die Spuren neuen Lebens präsent. Die Natur kehrt zurück¹.

Zugegeben: Industrieruinen und ihr schleichender Verfall haben auch etwas Romantisches. Doch wird ihnen sicherlich nicht jeder einen solch ästhetischen und poetischen Wert abgewinnen können und sie – wie der zitierte Autor – Kunstbegeisterten als Reiseziel empfehlen. Tatsächlich tragen Industriefanlagen, selbst so lange sie noch betrieben werden, eher selten zur ästhetischen Verbesserung ihrer Umgebung bei. Werden sie stillgelegt, gesellt sich zu der zumeist schon durch die Funktion bedingten Unansehnlichkeit der Niedergang – es folgen Graffiti, Schmierereien, sodann „Feiern“ und ihre Überbleibsel – und der allmähliche Verfall. Die damit verbundenen Folgen sind beileibe nicht lediglich ästhetischer (und olfaktorischer) Natur: Fehlende Möglichkeiten, den Zugang effektiv zu verhindern, führen – schon lange vor der früher oder später eintretenden Bauauffälligkeit – zu ganz erheblichen Gefahren: es braucht nicht viel Vorstellungskraft, sich die mit den im obigen Zitat so gepriesenen „losgerissenen Innereien“ und „verrostenden Walzen“ verbundenen Verletzungsgefahren vorzustellen.

Schließlich stellen stillgelegte Anlagen stets ein Symbol des Verfalls und des Niedergangs dar. Aus Sicht der Gemeinden und Städte, in denen sich stillgelegte Anlagen zu Industrieruinen wandeln, erscheinen sie häufig eher wie schwere Wunden – sei es im Stadtbild, sei es im Landschaftsbild, in der ansonsten „freien Natur“. Der Wunsch, diese „Löcher“ loszuwerden, und etwas Neues zu schaffen, scheitert jedoch gerade angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Situation der Kommunen häufig an fehlenden finanziellen Mitteln, zumal regelmäßig die Gleichung gelten dürfte: Je größer und damit störender die stillgelegte Anlage, desto größer die mit der Stilllegung verbundenen finanziellen Einbußen für die jeweilige Gemeinde, die

Wörtliche Zitate im Fließtext sind mit Fußnoten, aber nicht in jedem Fall mit Anführungszeichen gekennzeichnet.

¹ Lerchenmüller, FAZ vom 6.12.2007, Nr. 284 / Seite R4.

aus dem Verlust von Arbeitsplätzen einerseits und aus dem Verlust von Gewerbesteuern andererseits folgen.

Im Blick auf die berechtigten Anliegen der betroffenen Gemeinden und Städte, solche Standorte weiterzuentwickeln, stellt sich die nicht minder berechnete Frage, ob die betroffenen Gemeinden und Städte die mit einer Stilllegung von industriellen Anlagen verbundenen Folgen stets allein zu schultern haben – oder ob das öffentliche Recht nicht Mittel und Wege bereithält, die verhindern, daß die Betreiber industrieller Anlagen ihre „Überreste“ einfach der Allgemeinheit auf die Füße fallenlassen können.

Eine besondere Schärfe erhält diese Frage, wenn es sich bei den stillgelegten Anlagen im konkreten Fall nicht um industrielle Anlagen handelt, in denen regelmäßig viele Menschen über lange Jahre Arbeit gefunden haben, sondern um Windkraftanlagen. Den betroffenen Gemeinden werden sie oft gegen deren Willen „vor die Nase gesetzt“, Nachbarn fühlen sich durch Disco- und Schattenwurf-Effekte gestört, die Bevölkerung sieht ihre Wochenend-Rückzugs- und Erholungsgebiete verunstaltet. Mit Einstellung des Betriebs der Windkraftanlage entfällt schließlich der einzige Grund, aus dem sie toleriert werden: „Tote Spargel“ tragen in keiner Weise zum Klimaschutz bei.

Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau hat der Gesetzgeber im Jahre 2004 im Baugesetzbuch ein Instrument geschaffen, das in derartigen Situationen für Abhilfe sorgen kann: Für bestimmte Anlagen im Außenbereich hat er eine Rückbauverpflichtung eingeführt und bestimmt, daß die zuständigen Behörden für die Sicherstellung des Rückbaus sorgen sollen. Das erste Anliegen dieser Arbeit ist es, vor dem Hintergrund der eben dargestellten Interessen von Gemeinden und Städten an einer Weiterentwicklung von sog. Altstandorten, zu untersuchen, wie dieses Instrument in der Praxis angewandt werden kann und wie wirksam es werden kann.

Daneben hat es die industrielle Entwicklung der letzten Jahre und Jahrzehnte mit sich gebracht, daß sich wirtschaftliche Aktivitäten nicht länger auf das Festland beschränken, sondern mehr und mehr auch die See – in früheren Jahrhunderten der Schifffahrt und dem Fischfang vorbehalten – zu einem verfügbaren Wirtschafts- und Industriebereich wird. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen beklagte bereits in seinem Sondergutachten aus dem Jahr 2004, daß Nord- und Ostsee in

manchen Bereichen eher Industriezonen als Naturräumen gleichen². Das See-rechtsübereinkommen, das für Deutschland 1994 in Kraft getreten ist, schafft als „Verfassung der Meere“³ völlig neuartige Möglichkeiten der wirtschaftlichen Nutzung, indem es den Küstenstaaten nie gekannte Rechte im (erweiterten) Küstenbereich einräumt – die zugleich mit nie gekannten Pflichten verbunden sind. Der völkerrechtliche Hintergrund jeglicher (wirtschaftlicher) Nutzung der Meere bedingt ein von den hergebrachten Regeln für Landnutzungen verschiedenes Rechtsregime.

Auch auf See stellt sich dabei die Frage: Was tun mit stillgelegten Anlagen? Die Konflikte, in denen solche Anlagen auf See stehen, verlaufen dabei allerdings entlang anderer Linien als an Land: Auf das weltweit verbundene Ökosystem der Weltmeere wirken sich Verschmutzungen, die von stillgelegten, nicht mehr gewarteten Anlagen ausgehen, sehr viel weiträumiger und sehr viel gravierender aus, als an Land. Außerdem ist auf See die Konkurrenz verschiedener Nutzungen sehr viel größer als an Land: Schon die Flächenanforderungen von Seeschifffahrt und Fischfang – man denke nur an Treibnetze – sind im Vergleich zu Autobahnen und Landwirtschaft unermeßlich.

Auch das für Anlagen auf See, d.h. außerhalb der Küstengewässer, anwendbare Rechtsregime enthält (in der Seeanlagenverordnung) die Pflicht, stillgelegte Anlagen zu beseitigen. Das Hauptaugenmerk des zweiten Teils der Arbeit gilt daher dieser seerechtlichen Beseitigungspflicht und ihrer Anwendung durch die zuständige Behörde.

I. Konzept der Arbeit

Wie bereits angedeutet, besteht diese Arbeit im wesentlichen aus zwei Teilen. Der erste ist dabei den an Land, der zweite den auf See, insbesondere in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone, geltenden Regelungen gewidmet. In einem dritten Teil sollen schließlich die verschiedenen Regelungen zueinander in Bezug gesetzt und miteinander verglichen werden.

Der erste Teil legt dabei seinen Schwerpunkt auf die durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau im Jahr 2004 neu eingeführte Rückbaupflicht in § 35 Abs. 5 Bau-gesetzbuch. Zuvor sind jedoch die landesrechtlichen Grundlagen für den Erlaß von

² Koch, NordÖR 2004, 221, 226.

³ Ehlers, NordÖR 2003, 385, 385.

Beseitigungsanordnungen nach der jeweiligen Landesbauordnung zu untersuchen, da die landesrechtlichen Beseitigungsanordnungen nach der Vorstellung des Bundesgesetzgebers die Grundlage bzw. das Fundament der bundesrechtlichen Beseitigungsanordnung bilden. Der Schwerpunkt des zweiten Teils liegt auf der in der Seeanlagenverordnung enthaltenen Beseitigungspflicht. Neben der Untersuchung der eigentlichen rechtlichen Grundlagen soll dabei auch die Handhabung der Vorschriften durch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie als zuständige Genehmigungsbehörde beleuchtet werden. In beiden Teilen werden daneben weitere Vorschriften aufgegriffen, die ebenfalls als Grundlagen für eine Rückbau- oder Beseitigungspflicht dienen können. Bei der Untersuchung dieser Vorschriften soll nicht jede denkbare Konstellation in den Blick genommen werden, sondern diese Arbeit beschränkt sich auf Fragen, die stillgelegte Anlagen betreffen. Die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen werden dabei grundsätzlich stets nach demselben Schema geprüft, um eine Grundlage für einen Vergleich der Regelungen zu erarbeiten: Voraussetzungen der Vorschrift/ Ermächtigungsgrundlage – Zur Beseitigung verpflichteter Personenkreis – Umfang der erforderlichen Maßnahmen bei einer Beseitigung – Durchsetzung. Sowohl die im Baugesetzbuch als auch die in der Seeanlagenverordnung enthaltene Rückbau- bzw. Beseitigungspflicht sind außerdem jeweils an höherrangigem Recht zu messen.

Wesentlicher Teil des Konzepts der Arbeit ist die Orientierung an Windkraftanlagen. Dies bietet sich aus den folgenden Gründen an:

- Die in § 35 Abs. 5 Baugesetzbuch geschaffene Rückbauverpflichtung ist zunächst mit Blick nur auf Windkraftanlagen konzipiert worden; erst im Gesetzgebungsverfahren ist die Vorschrift erweitert worden, so daß sie nun – bis auf landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen zur Nutzung der Kernenergie – alle Arten von Vorhaben erfaßt, die im bauplanungsrechtlichen Außenbereich privilegiert zulässig sind. Das Verständnis der Regelung wird erleichtert, wenn man die spezifischen Probleme, die mit Windkraftanlagen verbunden sind, hinzudenkt.
- Windkraftanlagen werden die ersten ortsfesten Anlagen zur wirtschaftlichen Nutzung der See sein, die in großer Zahl errichtet werden. In Voraussicht dieser Entwicklung nehmen sowohl das Seerechtsübereinkommen als auch die die Genehmigungsgrundlage in Deutschland bildende Seeanlagenverordnung besonderen Bezug auf Anlagen, die der Erzeugung von Energie aus Windkraft dienen. Infolgedessen bezieht sich der weitaus

größte Teil an Literatur und Rechtsprechung, der sich mit ortsfesten wirtschaftlichen Anlagen auf See beschäftigt, auf Windkraftanlagen. Die für diese Anlagen entwickelten Regeln lassen sich auf sonstige ortsfeste Anlagen mit wirtschaftlichem Nutzungszweck – mit Ausnahme von Anlagen, die mit der Förderung von Öl und Gas in Zusammenhang stehen, – übertragen.

- Schließlich nehmen Windkraftanlagen exemplarisch eine Entwicklung vorweg, die für andere bauliche und industrielle Anlagen erst an ihrem Beginn steht: die Aufspaltung der Eigentümer- und Betreiberrollen und die Verteilung der verschiedenen Eigentümer- und Betreiberpositionen für nur eine Anlage auf eine immer größer werdende Anzahl verschiedener (in der Regel juristischer) Personen.

Aus Gründen der Vereinfachung beschränkt sich diese Arbeit bei der Untersuchung von Landesrecht auf die fünf Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Diese haben die verschiedenen für diese Arbeit relevanten Rechtsgrundlagen jeweils unterschiedlich umgesetzt, so daß anhand des Landesrechts dieser fünf Länder ein guter Überblick über die Rechtslage in Deutschland gewonnen werden kann.

II. Die an einer Windkraftanlage „beteiligten“ Personen

Wie eben bereits angedeutet, sind bei Windkraftanlagen die verschiedenen Funktionen, die Anlageneigentümer und -betreiber ausüben im Regelfall auf eine Vielzahl verschiedener Personen verteilt. Aus dieser Konstellation folgt, daß auch die verschiedenen rechtlichen Grundlagen, die die Errichtung, den Betrieb und den Rückbau von Windkraftanlagen regeln, auf eine Vielzahl von Personen anwendbar sein können.

Am Beginn der Konzeption zur Errichtung einer Windkraftanlage steht oftmals ein Planungsbüro, das den Auftrag erhält, die Genehmigungsfähigkeit für die Anlagen herbeizuführen. Häufig tritt das Planungsbüro aus diesem Grund den zuständigen Behörden als Antragsteller gegenüber. Dabei ist allerdings von Beginn an klar, daß hier für Rechnung eines oder mehrerer Auftraggeber gehandelt wird und daß die Rechte und Pflichten, die im Zusammenhang mit der Anlage stehen, später auf diese übergehen. Die Auftraggeber wollen jedoch häufig selbst die Anlage gar nicht