

JULIAN PHILIPP SEIBERT

# Dauerhaft aufgegebenene Anlagen

*Schriften zum  
Infrastrukturrecht  
17*

---

**Mohr Siebeck**

# Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

17





Julian Philipp Seibert

# Dauerhaft aufgegebenene Anlagen

Baurechtswidrigkeit und Rückbaupflichten

Mohr Siebeck

*Julian Philipp Seibert*, geboren 1987; Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Bonn und Sussex (Großbritannien); Master of Laws-Studium an der London School of Economics and Political Science (Großbritannien); 2015 Zweite juristische Staatsprüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn; 2018 Promotion; derzeit Justiziar.

ISBN 978-3-16-156519-9 / eISBN 978-3-16-156728-5

DOI 10.1628/978-3-16-156728-5

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die vorliegende Abhandlung wurde im Jahr 2018 an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 29.06.2018 statt. Für die Drucklegung wurde die Arbeit auf den Stand Anfang Juli 2018 gebracht.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater *Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner* für die langjährige Unterstützung, sorgfältige Betreuung und das in mich gesetzte Vertrauen. Seine Anregungen und sein Engagement waren für mich stets von hoher Bedeutung. Ihm und *Prof. Dr. Philipp Reimer* als Zweitgutachter möchte ich neben dem konstruktiven fachlichen Austausch auch für die rasche Begutachtung meiner Dissertation und das zügige Verfahren danken. Ebenfalls bedanke ich mich bei meinen Kollegen am Lehrstuhl für die bereichernden Diskussionen einerseits sowie für organisatorische Unterstützung andererseits. Die herzliche Atmosphäre unter den Kollegen an diesem Lehrstuhl habe ich sehr zu schätzen gewusst.

Dank gilt des Weiteren meinen Eltern *Angela* und *Peter*, meinem Bruder *Leon* sowie *Erika* für Gespräche, Anregungen und Rückhalt. Herzlich bedanke ich mich bei *Kim-Victoria* für die vielen Fachgespräche, die hilfreichen Anmerkungen zu meinen schriftlichen Ausführungen und ihr stets offenes Ohr in der Zeit der Anfertigung meiner Dissertation. Danke auch für die große Geduld, mit der sie mich während meiner Promotion begleitet hat.

Schließlich spreche ich der *Konrad-Redeker-Stiftung* meinen Dank aus für die Förderung der Publikation dieser Arbeit mittels eines Druckkostenzuschusses.

Bonn, im August 2018

*Julian Philipp Seibert*



## Inhaltsübersicht

1. Teil: Einführung und Vorüberlegungen: Rückbau baulicher Anlagen nach dauerhafter Nutzungsaufgabe? . . . . .	1
§ 1 Erläuterung der Begriffe „Nutzungsaufgabe“ und „Rückbau“ . . . . .	4
§ 2 Bedürfnis nach dem Rückbau dauerhaft aufgegebenener baulicher Anlagen . . . . .	5
§ 3 Bedürfnis nach der Übertragung der Rückbauverpflichtung auf den Nutzungsberechtigten . . . . .	10
2. Teil: Eintritt formeller und materieller Illegalität bei dauerhafter Nutzungsaufgabe . . . . .	13
§ 4 Eintritt formeller Illegalität . . . . .	14
§ 5 Eintritt materieller Illegalität . . . . .	74
§ 6 Verhältnis zum Immissionsschutzrecht . . . . .	133
3. Teil: Instrumente zur Absicherung und Verwirklichung des Rückbaus genehmigungspflichtiger baulicher Anlagen . . . . .	147
§ 7 Bedürfnis nach Instrumenten zur frühzeitigen Absicherung des Rückbaus . . . . .	147
§ 8 Die Spezialvorschrift zur Gewährleistung des Rückbaus in § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB . . . . .	150
§ 9 Absicherung des Rückbaus bei nicht von § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB erfassten Anlagen . . . . .	206
4. Teil: Besondere städtebaurechtliche Instrumente zur Durchsetzung des Rückbaus bei genehmigungspflichtigen und sonstigen baulichen Anlagen . . . . .	253
§ 10 Städtebauliches Rückbau- und Entsiegelungsgebot, § 179 BauGB . . . . .	254
§ 11 Weitere städtebauliche Instrumente . . . . .	280



5. Teil: Städtebauliche Verträge als alternative Instrumente zur Schaffung und Durchsetzung einer (abgesicherten) Rückbauverpflichtung . . . . .	289
§ 12 Voraussetzungen eines rechtmäßigen städtebaulichen Rückbauvertrags . . . . .	290
§ 13 Einsatz städtebaulicher Verträge bei den jeweiligen Rückbauinstrumenten . . . . .	295
§ 14 Durchsetzung städtebaulicher Verträge; Rechtsnachfolge . . . . .	302
6. Teil: Die Rückbauverpflichtung bei dauerhafter Nutzungsaufgabe auf dem Prüfstand des Art. 14 GG . . . . .	309
§ 15 Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG . . . . .	310
§ 16 (Abgesicherte) Rückbaupflicht bei dauerhafter Nutzungsaufgabe im Lichte des Art. 14 GG . . . . .	312
§ 17 Städtebaurechtliche Sondertatbestände im Lichte des Art. 14 GG . . . . .	324
7. Teil: Fazit und Folgenbetrachtung . . . . .	327
§ 18 Resümee der Erkenntnisse . . . . .	327
§ 19 Rückbau – und dann? . . . . .	329
§ 20 Zusammenfassung in Thesen . . . . .	331
Literaturverzeichnis . . . . .	337
Sachregister . . . . .	353

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXV
<b>1. Teil: Einführung und Vorüberlegungen: Rückbau baulicher Anlagen nach dauerhafter Nutzungsaufgabe?</b> . . . . .	<b>1</b>
§ 1 Erläuterung der Begriffe „Nutzungsaufgabe“ und „Rückbau“ . . . . .	4
§ 2 Bedürfnis nach dem Rückbau dauerhaft aufgegebener baulicher Anlagen . . . . .	5
I. Bedürfnis nach dem Rückbau im Innen- und im Außenbereich . . . . .	6
II. Wertungen spezifischer bauplanungsrechtlicher Grundsätze und Belange . . . . .	9
§ 3 Bedürfnis nach der Übertragung der Rückbauverpflichtung auf den Nutzungsberechtigten . . . . .	10
<b>2. Teil: Eintritt formeller und materieller Illegalität bei dauerhafter Nutzungsaufgabe</b> . . . . .	<b>13</b>
§ 4 Eintritt formeller Illegalität . . . . .	14
I. Rechtsnatur und -wirkungen der Baugenehmigung . . . . .	14
1. Verfügende und feststellende Natur der Baugenehmigung . . . . .	14
a. Aufhebung des Bauverbots . . . . .	15
b. Formelle „Legalitätswirkung“ . . . . .	18
aa. Charakter des feststellenden Teils der Baugenehmigung . . . . .	18
bb. Entwicklung des Verständnisses vom Bestandsschutz . . . . .	20
(1) Fortentwicklung des Bestandsschutzkonzepts im Lichte der sich wandelnden Eigentumsdogmatik . . . . .	21
(2) Fortbestand verfassungsunmittelbaren Bestandsschutzes? . . . . .	23
(a) Weiterhin Herleitung des passiven Bestandsschutzes aus Art. 14 Abs. 1 GG durch einige Stimmen . . . . .	24

(b) Argumente gegen den verfassungsunmittelbaren passiven Bestandsschutz . . . . .	25
(3) Zwischenergebnis . . . . .	26
cc. Vermittlung von formell-passivem Bestandsschutz durch die Baugenehmigung . . . . .	27
(1) Schutz der Baugenehmigung vor Änderungen der materiellen Rechtslage . . . . .	27
(2) Abgrenzung von „Bestandsschutz“ und „Bestandskraft“ der Baugenehmigung . . . . .	28
2. Legalisierung der durch die Nutzung bestimmten Funktion der baulichen Anlage . . . . .	30
a. Das Prinzip der Einheit von Substanz und Funktion . . . . .	30
b. Argumente gegen eine gänzliche Ablehnung der Einheit von Substanz und Funktion . . . . .	31
c. Argumente gegen eine Beschränkung der Einheit von Substanz und Funktion auf den Außenbereich . . . . .	33
d. Konsequenz: Nichtnutzung als negative Art der Nutzung . . . . .	35
e. Zwischenergebnis . . . . .	36
II. Erlöschen der Baugenehmigung als Folge der dauerhaften Nutzungsaufgabe . . . . .	36
1. Rechtliche Anknüpfung des Erlöschens der Baugenehmigung . . . . .	37
a. Erlöschen der Baugenehmigung aufgrund des „Zeitmodells“? . . . . .	37
aa. Entwicklung des Zeitmodells zur Anwendung des § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB . . . . .	38
bb. Übertragung des Zeitmodells auf die Frage nach der Fortdauer des Bestandsschutzes . . . . .	39
cc. Erlöschen der Baugenehmigung in Folge des Entfalls des Bestandsschutzes als Verkehrung von Ursache und Wirkung . . . . .	40
dd. Notwendigkeit der Anwendung des Landesrechts bezüglich des Erlöschens der Baugenehmigung . . . . .	41
ee. Zwischenergebnis . . . . .	43
b. Erlöschen der Baugenehmigung aufgrund landesbauordnungsrechtlicher Tatbestände (in analoger Anwendung)? . . . . .	43
aa. Streit über die Vergleichbarkeit der Interessenlagen . . . . .	44
bb. Auswertung der Argumente . . . . .	45
cc. Zwischenergebnis . . . . .	47

c. Erlöschen der Baugenehmigung nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG analog? . . . . .	47
d. Erlöschen der Baugenehmigung nach § 43 Abs. 2 LVwVfG	49
aa. Keine Anknüpfung des Erlöschens der Baugenehmigung an § 43 Abs. 2 Var. 1–4 LVwVfG . . . . .	50
bb. Erlöschen der Baugenehmigung „auf andere Weise“ durch Wegfall des Regelungsobjekts . . . . .	51
(1) Wegfall des Regelungsobjekts durch Nutzungsänderung hin zur Nichtnutzung . . . . .	53
(2) Zurückweisung abweichender Ansichten . . . . .	55
e. Zwischenergebnis . . . . .	57
2. Zeitpunkt des Erlöschens der Baugenehmigung . . . . .	57
a. Möglichkeiten des Abstellens auf bestimmte Umstände ohne Ansehung eines Zeitablaufs . . . . .	59
aa. Ausdrückliche Erklärung der dauerhaften Nutzungsaufgabe? . . . . .	59
bb. Dauerhafte Nutzungsaufgabe erst bei erkennbarem Verfall oder Abriss der Anlage? . . . . .	60
cc. Gesamtschau der Umstände? . . . . .	61
dd. Zwischenergebnis . . . . .	62
b. Fristen der landesbauordnungsrechtlichen Tatbestände bzw. des § 18 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG als Orientierungshilfe? . . . . .	62
c. Anwendung der Zeiträume des Zeitmodells als Orientierungshilfe im Rahmen des § 43 Abs. 2 LVwVfG	64
aa. Vorteile einer Orientierung an den Parametern des Zeitmodells . . . . .	65
bb. Würdigung der von Rechtsprechung und Literatur geübten Kritik . . . . .	66
(1) Allgemeine Kritik an der Übertragung des Zeitmodells . . . . .	67
(2) Zeiträume des Zeitmodells absolut zu kurz bemessen? . . . . .	69
(3) Zeiträume des Zeitmodells relativ zu kurz bemessen? . . . . .	70
d. Zwischenergebnis . . . . .	72
3. Mögliches Vorgehen in Folge des Erlöschens der Baugenehmigung? . . . . .	72
III. Fazit . . . . .	74

§ 5	Eintritt materieller Illegalität . . . . .	74
I.	Entfall des materiell-passiven Bestandsschutzes als Folge der dauerhaften Nutzungsaufgabe . . . . .	75
1.	Traditionelles und modernes Verständnis des materiell-passiven Bestandsschutzes . . . . .	75
2.	Auswirkung der dauerhaften Nutzungsaufgabe auf den materiell-passiven Bestandsschutz . . . . .	77
a.	Materiell-passiver Bestandsschutz für die Einheit von Substanz und Funktion . . . . .	78
b.	Entfall des materiell-passiven Bestandsschutzes mit dauerhafter Nutzungsaufgabe . . . . .	79
c.	Zwischenergebnis . . . . .	80
II.	Eintritt materieller Illegalität bei den jeweiligen Tatbeständen der §§ 30 ff. BauGB unterfallenden Vorhaben . . . . .	80
1.	Privilegierte und nicht-privilegierte Vorhaben im (unbeplanten) Außenbereich, § 35 Abs. 1 und 2 BauGB . . . . .	82
a.	Entfall der Privilegierung mit dauerhafter Nutzungsaufgabe . . . . .	82
b.	Überprüfung sämtlicher dauerhaft aufgegebenen Anlagen im Außenbereich anhand von § 35 Abs. 2 BauGB . . . . .	83
c.	Generelle Beeinträchtigung öffentlicher Belange durch dauerhaft aufgegebene bauliche Anlagen? . . . . .	85
aa.	Widerspruch zu einem Plan nach Nummern 1, 2? . . . . .	85
bb.	Schädliche Umwelteinwirkungen nach Nummer 3? . . . . .	86
cc.	Unwirtschaftliche Aufwendungen nach Nummer 4? . . . . .	86
dd.	Beeinträchtigung der Belange nach Nummer 5? . . . . .	87
	(1) Naturschutz, Landschaftspflege und Denkmalschutz . . . . .	87
	(2) Bodenschutz . . . . .	88
	(a) Das allgemeine baurechtliche Bodenschutzgebot . . . . .	89
	(b) Generelle Beeinträchtigung der Belange des Bodenschutzes durch dauerhaft aufgegebene bauliche Anlagen . . . . .	91
	(c) Zwischenergebnis . . . . .	92
	(3) Die natürliche Eigenart der Landschaft und ihr Erholungswert . . . . .	93
	(a) Schutz der naturgegebenen Bodennutzung . . . . .	93
	(b) Wesensfremdheit dauerhaft aufgegebener Anlagen im Außenbereich . . . . .	94
	(c) Notwendigkeit der Berücksichtigung (landschaftsbezogener) Einzelfallaspekte . . . . .	95
	(d) Zwischenergebnis . . . . .	96

(4) Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbilds . . .	97
ee. Beeinträchtigung von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur oder Gefährdung der Wasserwirtschaft nach Nummer 6? . . . . .	98
ff. Der ungeschriebene Belang der Vermeidung unnötiger Leerstände . . . . .	99
d. Zwischenergebnis . . . . .	100
2. Unbeplanter Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB und einfacher Bebauungsplan im Innenbereich ohne faktisches Baugebiet . . . . .	101
a. Einfügen nach der Art der baulichen Nutzung? . . . . .	102
aa. Bestimmung der Eigenart der näheren Umgebung . . . . .	102
(1) Gebietsprägung auch durch dauerhaft aufgegebene Anlagen . . . . .	103
(2) Einschränkung: Baurechtswidrige Anlagen, bei denen eine Beseitigungsanordnung zu erwarten ist . . . . .	104
(3) Zwischenergebnis . . . . .	104
bb. Prüfung des Einfügens dauerhaft aufgegebener baulicher Anlagen . . . . .	105
(1) Grundsätzliches Nicht-Einfügen dauerhaft aufgegebener baulicher Anlagen . . . . .	106
(2) Sonderfall: Ausnahmsweise Rechtmäßigkeit dauerhaft aufgegebener Anlagen? . . . . .	107
b. Entgegenstehen der speziellen Tatbestandsmerkmale des § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB? . . . . .	108
aa. Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse . . . . .	108
bb. Beeinträchtigung des Ortsbildes . . . . .	109
c. Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche? . . . . .	111
d. Fazit . . . . .	112
3. Qualifizierter Bebauungsplan, einfacher Bebauungsplan mit faktischem Baugebiet und unbeplanter Innenbereich mit faktischem Baugebiet . . . . .	112
a. Regelungen der §§ 2 ff. BauNVO als bestimmende Parameter . . . . .	113
b. Keine Gestattung der „Nichtnutzung“ gemäß der §§ 2 ff. BauNVO . . . . .	114
4. Rechtsfolge des Eintritts materieller Illegalität . . . . .	115
a. Ex lege-Rückbaupflicht beim Eintritt der materiellen Illegalität? . . . . .	116

aa.	Problematik der Rechtsgrundlage einer gesetzlichen Rückbaupflicht . . . . .	116
bb.	Grundsätzlich keine ausdrückliche gesetzliche Rückbaupflicht im Bauordnungsrecht . . . . .	117
cc.	Rückbaupflicht aus § 3 der Landesbauordnungen? . . . . .	118
(1)	Einschränkende Auslegung der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von § 3 der Landesbauordnungen? . . . . .	118
(2)	Systemwidrigkeit der Annahme einer strikten Rückbaupflicht aus § 3 der Landesbauordnungen . . . . .	119
dd.	Zwischenergebnis . . . . .	120
b.	Möglichkeit der bauaufsichtsrechtlichen Rückbauanordnung . . . . .	120
aa.	Erfüllung der Voraussetzungen des bauordnungsrechtlichen Eingriffs . . . . .	121
bb.	Maßnahmenrichtung der Rückbauanordnung . . . . .	122
(1)	Letzter positiver Nutzer der Anlage als Verhaltensstörer . . . . .	123
(2)	Anlageneigentümer und -betreiber als Zustandsstörer . . . . .	124
cc.	Verhältnismäßigkeit der Rückbauanordnung bei formeller und materieller Illegalität . . . . .	126
(1)	Legitimer Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit . . . . .	126
(2)	Angemessenheit . . . . .	127
dd.	Durchsetzung der bauaufsichtsrechtlichen Anordnung; Rechtsnachfolge . . . . .	128
III.	Fazit . . . . .	131
§ 6	<i>Verhältnis zum Immissionsschutzrecht</i> . . . . .	133
I.	Eintritt formeller Illegalität . . . . .	133
1.	Auswirkungen der immissionsschutzrechtlichen Konzentrationswirkung . . . . .	133
2.	Verhältnis der immissionsschutzrechtlichen Drei-Jahres-Frist zum Zeitmodell . . . . .	134
3.	Fazit . . . . .	136
II.	Eintritt materieller Illegalität und Rückbauanordnung . . . . .	136
1.	Möglichkeit der bauaufsichtsrechtlichen Rückbauanordnung gegen immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtige Anlagen . . . . .	136

2. Anordnung des Rückbaus auf der Grundlage von § 17 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG? . . . . .	138
a. Begründung einer Rückbaupflicht durch § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG? . . . . .	138
aa. Rückbau als Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustands des Anlagengrundstücks? . . . . .	139
bb. Keine Sicherung der Konformität mit Bauplanungsrecht über § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG . . . . .	140
cc. Synthese: Rückbaupflicht im Einzelfall zur Sicherstellung der Umweltverträglichkeit . . . . .	141
b. Zwischenergebnis . . . . .	142
3. Anordnung des Rückbaus der Anlage auf der Grundlage von § 20 Abs. 2 S. 1 BImSchG? . . . . .	142
a. Zustand der dauerhaften Nutzungsaufgabe kein „Betrieb“ der Anlage . . . . .	143
b. Dauerhafte Nutzungsaufgabe keine „wesentliche Änderung“ der Anlage . . . . .	144
c. Zwischenergebnis . . . . .	145
4. Fazit . . . . .	145

3. Teil: Instrumente zur Absicherung und Verwirklichung des Rückbaus genehmigungspflichtiger baulicher Anlagen . . . . . 147

§ 7 *Bedürfnis nach Instrumenten zur frühzeitigen Absicherung des Rückbaus* . . . . . 147

- I. Problematik der fehlenden privaten Mittel zur Rückbaufinanzierung bei dauerhafter Nutzungsaufgabe . . . . . 148
- II. Lösung: Absicherung des Rückbaus durch Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung . . . . . 148

§ 8 *Die Spezialvorschrift zur Gewährleistung des Rückbaus in § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB* . . . . . 150

- I. Begründung und Absicherung einer Rückbaupflicht nach dauerhafter Nutzungsaufgabe gemäß § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB 151
  - 1. Allgemeine Anwendungsfragen des § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB 153
    - a. Sachlicher Anwendungsbereich der Norm . . . . . 154
      - aa. Anwendung auf Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2–6 BauGB . . . . . 154
      - bb. Anwendbarkeit des § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB im Rahmen von Bebauungsplänen? . . . . . 155



b.	Normierung der Abgabe einer Verpflichtungserklärung zum Rückbau nach dauerhafter Nutzungsaufgabe . . . . .	156
aa.	Verpflichtungserklärung als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung . . . . .	156
bb.	„Dauerhafte Nutzungsaufgabe“ und „Rückbau“ im Sinne des § 35 Abs. 5 S. 2 BauGB . . . . .	157
c.	Keine unmittelbare gesetzliche Rückbaupflicht aus § 35 Abs. 5 S. 2 BauGB . . . . .	158
2.	Rechtswirkungen der Verpflichtungserklärung . . . . .	160
a.	Verpflichtungserklärung als öffentlich-rechtliche Willenserklärung zur Begründung einer Rückbaupflicht? . . . . .	161
b.	Einwendungshindernde Wirkung der Verpflichtungserklärung aus Treu und Glauben? . . . . .	163
aa.	Rechtswirkungen der Verpflichtungserklärung nach dieser Ansicht . . . . .	163
bb.	Konflikte dieser Ansicht mit Normwortlaut und Kompetenzverteilung . . . . .	164
(1)	Kollision mit grammatischer und historischer Normauslegung . . . . .	164
(2)	Kompetenzrechtliche Problematik . . . . .	165
cc.	Weitere Implikationen der Annahme einer „Treu und Glauben“-Wirkung . . . . .	166
(1)	Vereinbarkeit der „Treu und Glauben“-Wirkung mit der Garantie effektiven Rechtsschutzes? . . . . .	166
(2)	„Widersprüchliches Verhalten“ als reines Konstrukt . . . . .	168
(3)	Keine Vergleichbarkeit der Verpflichtungserklärung mit dem Anerkenntnis nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 BauGB . . . . .	168
c.	Reine „Appellwirkung“ der Verpflichtungserklärung? . . . . .	169
aa.	Begründung der mangelnden Rechtswirkung der Verpflichtungserklärung . . . . .	170
bb.	Einwendungen gegen eine reine „Appellwirkung“ . . . . .	171
d.	Folgerung: Das Instrument der Verpflichtungserklärung zur Schaffung der Rückbaupflicht . . . . .	172
3.	Kompetenzielle Problematik der Verortung des § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB im Bundesrecht? . . . . .	176
a.	Die Normierung der Verpflichtungserklärung in Satz 2 als Regelung des Bodenrechts . . . . .	176
b.	Die Sicherstellungsvorschrift in Satz 3 als Regelung des Bodenrechts . . . . .	177

4. Absicherung und Durchsetzung von Rückbau und Bodensenkung	178
a. Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung bei der Verpflichtungserklärung	180
aa. Analoge Anwendbarkeit von § 61 LVwVfG auf die Verpflichtungserklärung?	180
(1) Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung beim subordinationsrechtlichen Vertrag	181
(2) Vorliegen der Analogievoraussetzungen	181
(3) Zwischenergebnis	183
bb. Sicherstellung der Unterwerfung durch eine aufschiebende Bedingung	183
(1) Exkurs: Bauordnungsrechtliche Grundlagen für den Erlass von Nebenbestimmungen?	184
(2) Zulässigkeit der aufschiebenden Bedingung nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht	185
b. Die Baulast	187
aa. Begründung einer weiteren Rückbaupflicht über die Baulast	188
bb. Praktische Probleme der Baulast	189
c. Die Rückbauauflage	190
d. Die Nebenbestimmung der Sicherheitsleistung	191
aa. Leistung einer Rückbausicherheit nach § 232 BGB analog	192
bb. Höhe der Sicherheitsleistung	193
cc. Praktische Durchsetzung der Sicherheitsleistung	194
e. Zwischenergebnis	196
5. Fragen der Rechtsnachfolge	197
a. Rechtsnachfolge in die Pflichten aus der Verpflichtungserklärung	197
b. Rechtsnachfolge in die Baulast	198
c. Rechtsnachfolge in Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung	199
d. Keine Auswirkungen der Rechtsnachfolge auf die geleistete Sicherheit	200
e. Zwischenergebnis	200
6. Fazit	201
II. Verhältnis zum Immissionsschutzrecht	201
1. Die Verpflichtungserklärung bei immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Anlagen	202

2. Nebenbestimmungen zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zwecks Absicherung der Rückbaupflicht . . . .	203
a. Allgemeine Zulässigkeit der Nebenbestimmungen zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung . . . . .	203
b. Insbesondere: Zulässigkeit der aufschiebenden Bedingung der Sicherheitsleistung . . . . .	204
§ 9 Absicherung des Rückbaus bei nicht von § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB erfassten Anlagen . . . . .	206
I. Analoge Anwendbarkeit des § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB? . . . .	207
1. Analoge Anwendbarkeit auf privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 7 und 8 BauGB? . . . . .	207
a. Charakter der Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 7 und 8 BauGB . . . . .	208
b. Keine planwidrige Regelungslücke hinsichtlich der Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 7 und 8 BauGB . . . . .	209
aa. Einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienende Vorhaben . . . . .	209
bb. Kerntechnische Anlagen . . . . .	210
cc. Baulich untergeordnete Anlagen für die Nutzung solarer Strahlungsenergie . . . . .	212
c. Zwischenergebnis . . . . .	212
2. Analoge Anwendbarkeit auf nicht-privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB? . . . . .	213
3. Analoge Anwendbarkeit auf Vorhaben im unbeplanten Innenbereich und im Bereich eines einfachen Bebauungsplans im Innenbereich? . . . . .	214
4. Analoge Anwendbarkeit auf Vorhaben im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans, § 30 Abs. 1 BauGB? . . . . .	215
5. Fazit . . . . .	217
II. Erlass der Baugenehmigung mit Nebenbestimmungen zur Absicherung des Rückbaus in nicht von § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB erfassten Fällen . . . . .	217
1. Herstellung der Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen durch Nebenbestimmungen zur Absicherung des Rückbaus . . . . .	218
a. Relevanz öffentlicher Belange im Außenbereich und im Plangebiet . . . . .	218
b. Die öffentlichen Belange und die Herstellung der Vereinbarkeit mit diesen . . . . .	219
c. Verfahrensrechtliche Zulässigkeit der Nebenbestimmungen zur Herstellung der Vereinbarkeit . . . . .	221

d. Spezifika der möglichen Nebenbestimmungen zur Herstellung der Vereinbarkeit . . . . .	222
e. Fazit . . . . .	224
2. Aufschiebend bedingte Baugenehmigung aufgrund von Planfestsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB . . . . .	224
a. Einführung in die Regelung des § 9 Abs. 2 BauGB . . . . .	225
b. Allgemeine Anwendungsfragen des § 9 Abs. 2 BauGB . . . . .	226
aa. Verfahren der Planfestsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB . . . . .	227
bb. Bestimmtheitserfordernisse bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB . . . . .	228
cc. Die besondere städtebauliche Situation . . . . .	230
(1) Definition der „besonderen städtebaulichen Situation“? . . . . .	231
(2) Keine generelle Anwendbarkeit des § 9 Abs. 2 BauGB zur pauschalen Vermeidung von Leerständen . . . . .	233
dd. Spiegelung des Festsetzungsinhalts in der Baugenehmigung . . . . .	234
c. Spezifika der möglichen Festsetzungen zur Sicherstellung des Rückbaus . . . . .	236
aa. Aufschiebend bedingte Festsetzungen? . . . . .	236
(1) Zulässigkeit der aufschiebenden Bedingungen der Baulast und der Sicherheitsleistung . . . . .	236
(2) Besonderheiten der aufschiebenden Bedingungen auf Ebene . . . . .	238
(3) Zwischenergebnis . . . . .	238
bb. Auflösend bedingte Festsetzung oder Befristung? . . . . .	239
cc. Konkrete Umsetzung auf Genehmigungsebene . . . . .	240
d. Fazit . . . . .	241
3. Sicherstellung des Rückbaus zur Wahrung der gesetzlichen Voraussetzungen gemäß § 36 Abs. 1 Alt. 2 LVwVfG? . . . . .	241
a. Der Zustand materieller Baurechtmäßigkeit als gesetzliche Voraussetzung der Baugenehmigung . . . . .	242
b. Zulässigkeit eines weiten Verständnisses des § 36 Abs. 1 Alt. 2 LVwVfG? . . . . .	243
aa. Stimmen aus Literatur und Rechtsprechung für ein weites Verständnis des § 36 Abs. 1 Alt. 2 LVwVfG . . . . .	244
bb. Stimmen aus Literatur und Rechtsprechung gegen ein weites Verständnis des § 36 Abs. 1 Alt. 2 LVwVfG . . . . .	245

cc. Auswertung der Argumente . . . . .	247
c. Fazit . . . . .	249
4. Ergebnis . . . . .	249
III. Verhältnis zum Immissionsschutzrecht . . . . .	250
1. Herstellung der Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen bei immissionsschutzrechtlicher Genehmigungspflichtigkeit . . . . .	250
2. Aufschiebend bedingte immissionsschutzrechtliche Genehmigung bei Planfestsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB . . . . .	251
3. Nebenbestimmungen zur Sicherstellung des Rückbaus der Anlage gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG? . . . . .	252
 4. Teil: Besondere städtebaurechtliche Instrumente zur Durchsetzung des Rückbaus bei genehmigungspflichtigen und sonstigen baulichen Anlagen . . . . .	 253
§ 10 Städtebauliches Rückbau- und Entsiegelungsgebot, § 179 BauGB . . . . .	254
I. Eingeschränkte Praktikabilität des Instruments des § 179 BauGB . . . . .	255
1. Keine Begründung einer originären Rückbau- und Entsiegelungspflicht . . . . .	256
2. Entschädigungspflicht der Gemeinde . . . . .	257
3. Weitere Hürden des Einsatzes von § 179 BauGB . . . . .	258
4. Zwischenergebnis . . . . .	260
II. Tatbestand des § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB . . . . .	260
1. Zustand der dauerhaften Nutzungsaufgabe als Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans . . . . .	261
2. Unmöglichkeit der Anpassung? . . . . .	262
III. Tatbestand des § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB . . . . .	262
1. Begründung eines Missstands durch dauerhafte Nutzungsaufgabe? . . . . .	263
2. Entstehen von Mängeln durch dauerhafte Nutzungsaufgabe? . . . . .	264
a. Definitionen und Rechtsfragen der „Mängel“ . . . . .	264
aa. Beeinträchtigung der bestimmungsgemäßen Nutzung bzw. des Straßen- oder Ortsbilds . . . . .	265
bb. Kein Rückbau bei reiner Erneuerungsbedürftigkeit der Anlage . . . . .	265
b. Keine generalisierbare Annahme eines Mangels bei dauerhaft aufgegebenen Anlagen . . . . .	266
3. Unmöglichkeit der Behebung? . . . . .	267
4. Verhältnis des § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB zu landesbauordnungsrechtlichen Instrumenten . . . . .	268

a.	Abgrenzung zu landesbauordnungsrechtlichen Anordnungen wegen Rechtswidrigkeit . . . . .	268
aa.	Unterschiedliche Zielrichtungen von § 179 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB und den landesrechtlichen Verunstaltungsverböten . . . . .	269
bb.	Allgemeines Verhöltnis zu den bauordnungsrechtlichen Gefahrenabwehrtatbeständen	270
	(1) Literaturstimmen für einen Anwendungsvorrang der allgemeinen bauordnungsrechtlichen Gefahrenabwehrtatbestände . . . . .	271
	(2) Keine normativen Argumente für einen generellen Anwendungsvorrang . . . . .	272
	(3) Folgerung: Grundsätzliche parallele Anwendbarkeit . . . . .	272
b.	Abgrenzung zu bauordnungsrechtlichen Regelungen zum Abbruch verfallender Anlagen . . . . .	273
aa.	Tatbestand und Zielsetzung der Regelungen zum Abbruch verfallender Anlagen . . . . .	274
bb.	Kein Vorrangverhöltnis gegenüber dem „Rückbaugebot“ . . . . .	275
IV.	Anordnung und Durchsetzung des Rückbau- und Entsiegelungsgeböts; Rechtsnachfolge . . . . .	275
1.	Vornahme von Rückbau und Bodenentsiegelung durch die Gemeinde . . . . .	276
2.	Verfahrensrechtliche Besonderheiten im Rahmen des § 179 BauGB . . . . .	277
3.	Vollstreckung der Duldungsverfügung und Rechtsnachfolge	278
V.	Fazit . . . . .	280
§ 11	<i>Weitere städtebauliche Instrumente</i> . . . . .	280
I.	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau, Soziale Stadt . . . . .	281
1.	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen . . . . .	281
2.	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen . . . . .	282
3.	Stadtumbaumaßnahmen . . . . .	282
4.	Maßnahmen der Sozialen Stadt . . . . .	283
II.	Mangelnde Praktikabilität der weiteren Instrumente des besonderen Städtebaurechts . . . . .	284
1.	Hoher Aufwand des Einsatzes . . . . .	284
2.	Kostenverteilung zu Lasten der Allgemeinheit . . . . .	286
III.	Fazit . . . . .	287

5. Teil: Städtebauliche Verträge als alternative Instrumente zur Schaffung und Durchsetzung einer (abgesicherten) Rückbauverpflichtung . . . . .	289
§ 12 Voraussetzungen eines rechtmäßigen städtebaulichen Rückbauvertrags . . . . .	290
I. Erteilung der Genehmigung gegen Übernahme einer (abgesicherten) Rückbaupflicht . . . . .	291
II. Mangelnder Gegenleistungsanspruch, allgemeines Koppelungsverbot und Angemessenheit . . . . .	292
III. Städtebauliche Vertragsbestimmungen statt Nebenbestimmungen zur Absicherung des Rückbaus nach dauerhafter Nutzungsaufgabe . . . . .	294
IV. Fazit . . . . .	295
§ 13 Einsatz städtebaulicher Verträge bei den jeweiligen Rückbauinstrumenten . . . . .	295
I. Städtebauliche Verträge im Rahmen von § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB . . . . .	295
1. Aufnahme von Verpflichtungserklärung und Sicherungsinstrumenten in einen Vertrag . . . . .	295
2. Zulässigkeit des Rückbauvertrags nach § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB vor dem Hintergrund des § 11 Abs. 2, 3 BauGB . . . . .	297
II. Städtebauliche Verträge zur Absicherung des Rückbaus bei nicht von § 35 Abs. 5 S. 2, 3 BauGB erfassten Anlagen . . . . .	297
1. Herstellung der Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen im Vertragswege . . . . .	297
2. Umsetzung von Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB im städtebaulichen Vertrag . . . . .	298
III. Städtebauliche Verträge im besonderen Städtebaurecht . . . . .	299
1. Pflichten des § 179 BauGB im städtebaulichen Vertrag . . . . .	300
2. Städtebauliche Verträge bei den weiteren Instrumenten des besonderen Städtebaurechts . . . . .	301
3. Relevanz des Einzelfalls für die vertragliche Ausgestaltung . . . . .	302
§ 14 Durchsetzung städtebaulicher Verträge; Rechtsnachfolge . . . . .	302
I. Vollstreckung öffentlich-rechtlicher städtebaulicher Verträge . . . . .	302
1. Vorliegen eines subordinationsrechtlichen Vertrags als Unterwerfungsvoraussetzung . . . . .	303
2. Unterwerfungsfähige städtebauliche Verträge . . . . .	304
3. Einordnung von Verträgen im besonderen Städtebaurecht nach §§ 136 ff. BauGB? . . . . .	305

II. Rechtsnachfolge in Vertragspflichten . . . . .	306
1. Vertragliche Vereinbarung der Rechtsnachfolge . . . . .	306
2. Grundsätzlich keine Rechtsnachfolge bei Wechsel des Eigentümers oder Bauherrn . . . . .	307
3. Fazit . . . . .	308
 6. Teil: Die Rückbauverpflichtung bei dauerhafter Nutzungsaufgabe auf dem Prüfstand des Art. 14 GG . . . . .	 309
§ 15 <i>Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG</i> . . . . .	310
§ 16 <i>(Abgesicherte) Rückbaupflicht bei dauerhafter Nutzungsaufgabe im Lichte des Art. 14 GG</i> . . . . .	312
I. (Abgesicherte) Rückbaupflicht als Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG . . . . .	312
II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 14 Abs. 1 GG . . . . .	314
1. Abstrakte Verhältnismäßigkeit der Rückbaupflicht . . . . .	315
a. Legitime Zwecke . . . . .	315
b. Geeignetheit und Erforderlichkeit . . . . .	316
c. Angemessenheit . . . . .	316
2. Abstrakte Verhältnismäßigkeit der Pflicht zur Leistung einer Rückbausicherheit . . . . .	318
a. Legitimer Zweck, Geeignetheit und Erforderlichkeit . . . . .	318
b. Angemessenheit . . . . .	320
aa. Wertungen aus der Sozialbindung des Eigentums . . . . .	321
bb. Prohibitive Wirkung der Sicherheitsleistungspflicht . . . . .	322
c. Fazit . . . . .	322
3. Notwendigkeit von Korrekturen im Einzelfall . . . . .	323
§ 17 <i>Städtebaurechtliche Sondertatbestände im Lichte des Art. 14 GG</i> . . . . .	324
 7. Teil: Fazit und Folgenbetrachtung . . . . .	 327
§ 18 <i>Resümee der Erkenntnisse</i> . . . . .	327
§ 19 <i>Rückbau – und dann?</i> . . . . .	329
§ 20 <i>Zusammenfassung in Thesen</i> . . . . .	331
 Literaturverzeichnis . . . . .	 337
 Sachregister . . . . .	 353





## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere/r Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. F.	alte/r Fassung
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
AUR	Agrar- und Umweltrecht
BauGB	Baugesetzbuch
BauGBMaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BauR	Baurecht
BauROG 1998	Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
Bd.	Band
Begr.	Begründer/in
Beil.	Beilage
Beschl.	Beschluss
BB	Betriebs-Berater
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs, Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz

4. BImSchV	Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen)
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BReg	Bundesregierung
BremLBO	Bremische Landesbauordnung
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BRS	Baurechtssammlung
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BWGZ	Die Gemeinde
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/n
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
et al.	et alii
etc.	et cetera
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GewArch	Gewerbearchiv
GfU	Gesellschaft für Umweltrecht e.V.
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GS	Gedächtnisschrift
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HBO	Hessische Bauordnung
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber/in
Hs.	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
ibid.	ibidem
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter

jM	juris – Die Monatszeitschrift
JURA	Juristische Ausbildung
jurisPR	juris PraxisReport
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KommJur	Kommunaljurist
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LBauO M-V	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern
LBauO Rh-Pf	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LBO BW	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
LBO Saar	Landesbauordnung Saarland
LBO S-H	Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein
lit.	Litera
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verwaltungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz) Bayern
LVwG S-H	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz)
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
m. a. W.	mit anderen Worten
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer/n
NuR	Natur und Recht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
o. Ä.	oder Ähnliche/s
OBG Bbg	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz) Brandenburg
OBG NRW	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz Nordrhein Westfalen
OBG TH	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz)
öff.-rechtl.	öffentlich-rechtliche/r/s
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
POG	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
PreußOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
RdE	Recht der Energiewirtschaft

REE	Recht der erneuerbaren Energien
Rn.	Randnummer
RR	Rechtsprechungsreport
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz/Seite
SächsBO	Sächsische Bauordnung
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SKZ	Saarländische Kommunalzeitschrift
sog.	sogenannte/r/s
SOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Hamburg
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
str.	strittig
ThürBO	Thüringer Bauordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
u. a.	und andere/unter anderem
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
u. U.	unter Umständen
v.	vom/von
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
z. B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für Deutsches und Internationales Bau- und Vergaberecht
ZfIR	Zeitschrift für Immobilienrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZNER	Zeitschrift für neues Energierecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

## 1. Teil

# Einführung und Vorüberlegungen: Rückbau baulicher Anlagen nach dauerhafter Nutzungsaufgabe?

Der Boden ist ein endliches Gut,<sup>1</sup> dem gerade in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland eine besondere Bedeutung zuzumessen ist.<sup>2</sup> Dies gilt umso mehr für den bebaubaren Boden. Gleichzeitig verändern sich die Verhältnisse der Bodennutzung aufgrund des sozialen und städtebaulichen Strukturwandels.<sup>3</sup> Während in manchen Gebieten und Regionen eine Abwanderung der Bevölkerung zu einem Verfall städtischer bzw. dörflicher Strukturen aufgrund zunehmender Leerstände führt,<sup>4</sup> besteht in vielen urbanen Wachstumsräumen aufgrund von Bauverdichtung eine zunehmende Bodenknappheit.<sup>5</sup> In solchen Räumen, insbesondere in Stadtstaaten, besteht daher das Bedürfnis, Bauland nicht zu verschwenden oder ungenutzt brach liegen zu lassen. Daneben vollzieht sich bereits seit einem längeren Zeitraum und objektiv für die Allgemeinheit sichtbar eine Zersiedelung des Umlands einiger Gemeinden,<sup>6</sup> insbesondere durch schnell zu errichtende, dafür aber das Landschaftsbild vielfach störende, Ansiedlungen von

---

<sup>1</sup> Vgl. nur *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 1; *Johlen*, BauR 2010, 1680.

<sup>2</sup> Vgl. *Kaupat*, BauR 2004, 1891 und 1893; vgl. dabei zur Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Deutschland bis 2011 BBSR im BBR, Raumordnungsbericht 2011, S. 120 ff. sowie *Szczekalla*, DVBl. 2013, 287 ff.

<sup>3</sup> Vgl. *Graupeter*, ZfBR 2010, 742; *Mitschang*, ZfBR 2013, 324; vgl. dabei zum demografischen Wandel der letzten Jahre und seinen Auswirkungen BBSR im BBR, Raumordnungsbericht 2011, S. 31 ff., Raumordnungsbericht 2017, S. 11 ff.

<sup>4</sup> Vgl. BBSR im BBR, Raumordnungsbericht 2011, S. 113 ff., 123 ff. sowie nochmals zusammenfassend Raumordnungsbericht 2017, 12 f.; *Groth/Münzing*, NVwZ 2012, 545, 546; *Krautzberger/Stüer*, BauR 2012, 874, 875; *Saxinger/Hofmann*, BauR 2012, 737: Häufung verwaarloster und verfallender Immobilien; vgl. ferner *Guckelberger*, NVwZ 2010, 743, 744. Zu den aktuellsten Entwicklungen in den neuen Bundesländern vgl. etwa *Thiel*, LKV 2018, 241 f.

<sup>5</sup> Vgl. BBSR im BBR, Raumordnungsbericht 2011, S. 125; vgl. auch abermals den Raumordnungsbericht 2017, S. 12 („Großstädte und Großstadregionen erfreuen sich seit Mitte der 2000er Jahre einer neuen Attraktivität“).

<sup>6</sup> Vgl. *BieneK/Krautzberger*, UPR 2008, 81; BBSR im BBR, Raumordnungsbericht 2011, S. 124 („Siedlungswachstum an den Ortsrändern“), Raumordnungsbericht 2017, S. 15 („Suburbanisierungsprozesse sind seit 2011 wieder verstärkt zu beobachten“).

Gewerbe- und Industriebauten.<sup>7</sup> Eine Sonderstellung nehmen hierbei die Windenergieanlagen ein,<sup>8</sup> deren Errichtung in Folge der Energiewende an Bedeutung weiter gewonnen hat.<sup>9</sup> Letztgenannte Anlagen sind weniger auf das unmittelbare Umland von Gemeinden beschränkt als übliche Großgewerbeanlagen, können dafür jedoch allein durch ihre Höhe und Sichtbarkeit aus weiter Entfernung eine besondere Störung des Landschaftsbildes begründen.<sup>10</sup>

All diesen Anlagen – ob sie nun in strukturschwachen Regionen liegen, in erstarkenden, sich weiter verdichtenden urbanen Räumen, im kommunalen Einzugsgebiet oder im sonst ländlichen Raum – haftet nun die gemeinsame Frage an, was mit ihnen geschieht, wenn die ehemaligen Nutzer die Nutzung dauerhaft aufgegeben haben.<sup>11</sup> Der Hintergrund dieser Frage kann dabei je nach Belegenheit der Anlage und den maßgeblichen Nutzungsregimen variieren: Wie ist mit solchen baulichen Anlagen zu verfahren, die in einer Region errichtet werden oder belegen sind, die unter einem Trend des Wegzugs und der Strukturschwächung leidet und in der die Leerstände in absehbarer Zeit zunehmen werden? Wie kann Leerständen im sich verdichtenden urbanen Raum begegnet werden, in welchem die aufgegebenen Anlagen wertvollen Boden blockieren und zu städtebaulichen Brachen führen? Was geschieht mit – mitunter rasch errichteten – Gewerbe- und Industriehallen im kommunalen Umland, wenn diese dauerhaft nicht mehr genutzt werden und das Landschaftsbild stören, ohne einen Mehrwert zu generieren? Und welcher Umgang erscheint mit sonstigen Anlagen im Außenbereich – insbesondere mit Windenergieanlagen – plausibel, wenn deren Betrieb dauerhaft eingestellt wird und daher keine Veranlassung mehr dafür besteht, dass sie die schützenswerte Landschaft und Teile der Biosphäre weiter beeinträchtigen?

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen beschäftigt sich die vorliegende Forschungsarbeit einzelfallübergreifend mit der Frage nach der Möglichkeit des Rückbaus baulicher Anlagen nach deren dauerhafter Nutzungsaufgabe. Der Rückbau von dauerhaft aufgegebenen Anlagen kann dabei – ganz im Sinne des „Flächenrecycling“<sup>12</sup> – als Ausdruck einer auch anlagenbezogenen Kreislauf-

<sup>7</sup> Vgl. auch *Saxinger/Hofmann*, BauR 2012, 737, 747f.: Derartige Anlagen „sind immer häufiger [...] vom Verfall betroffen“.

<sup>8</sup> Vgl. zu diesen allgemein *Agatz*, Windenergie, passim; *Gatz*, DVBl. 2009, 737 ff.; *Maslaton et al.*, in: *Maslaton*, passim. Speziell zum Rechtsregime bei Offshore-Windenergieanlagen *Pfeil*, Beseitigungspflichten, S. 221 ff.

<sup>9</sup> Vgl. BReg, Energiekonzept, S. 6 ff.; *Schwarzenberg/Ruß*, ZUR 2016, 278; ferner *Schröter*, Außenbereich, S. 319.

<sup>10</sup> Vgl. *Beckmann*, UPR 2013, 175; ferner *Gatz*, jM 2015, 465 ff. zu den planerischen Möglichkeiten zur Verhinderung einer „Verspargelung“ der Landschaft.

<sup>11</sup> Vgl. dabei auch die Fragen, die *Lege* in LKV 2007, 97 und 100 aufwirft.

<sup>12</sup> Vgl. dazu nur *Tomerius*, NuR 2005, 14 f.; einen interessanten Einblick in die praktische

wirtschaft<sup>13</sup> gesehen werden, die insofern in einem engen Zusammenhang mit dem Konzept des „Baurechts auf Zeit“<sup>14</sup> steht. Es wird daher im Rahmen dieser Arbeit erforscht, welche rechtlichen Anknüpfungspunkte das geltende Recht für die Begründung, Absicherung und Durchsetzung einer Pflicht zum Rückbau dauerhaft aufgegebener Anlagen bietet.<sup>15</sup> Der Fokus liegt dabei auf baurechtlichen Rückbaupflichten mit einigen Ausführungen zum Bundes-Immissionschutzrecht; auf etwaige Rückbaupflichten in anderen Rechtsregimen wird nur am Rande Bezug genommen. Die bauplanungsrechtlichen Regelungen zum „Baurecht auf Zeit“ spielen in dieser Arbeit naturgemäß eine große Rolle und werden daher auch entsprechend vertieft berücksichtigt.<sup>16</sup>

Diese Forschungsarbeit beschäftigt sich schwerpunktmäßig weniger mit städtebaulichen Makrokonzepten zur Bewältigung großflächiger städtebaulicher Missstände als vielmehr mit der einzelnen baulichen Anlage auf der Mikroebene. Es wird dabei zwar einzelfallübergreifend, zugleich aber mit Blick auf die einzelne Anlage erarbeitet, welche rechtlichen Konsequenzen aus einer dauerhaften Nutzungsaufgabe folgen und mit welchen rechtlichen Instrumenten darauf reagiert werden kann, um effektiv den Rückbau zu bewirken und sicherzustellen.<sup>17</sup> Die überwiegend großflächig ansetzenden Instrumente des besonderen Städtebaurechts<sup>18</sup> nach dem zweiten Kapitel des BauGB werden daher – mit Ausnahme des sich auf die einzelne Anlage beziehenden § 179 BauGB<sup>19</sup> – kürzer behandelt.<sup>20</sup> Im Zuge der Eingrenzung des Forschungsgegenstands werden schließlich auch

---

Durchführung des „Flächenrecyclings“ bietet *Lenkeit*, BWGZ 2014, 1356 ff. anhand eines aktuellen Beispiels.

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch das Ressortforschungsprojekt „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ des Forschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des BMVBS, betreut vom BBR; ferner *Spannowsky*, ZfBR 2013, 752.

<sup>14</sup> Vgl. zum Hintergrund dessen *Pietzcker*, „Baurecht auf Zeit“, Gutachten, S. 1, 3; *ders.*, NVwZ 2001, 968.

<sup>15</sup> *Börner*, RdE 2016, 60 führt insoweit aus: „Gewerbliche Anlagen, die ihren Zweck erfüllt haben und vor Ort keinem neuen zugeführt werden können, sind zurückzubauen [...] All diese hier sog. Rückbaupflichten ergeben sich [...] aus den Gesetzen des öffentlichen Rechts sowie den darauf fußenden Genehmigungen“. Er lässt den Leser dann jedoch im Dunkeln darüber, wo seiner Ansicht nach die normative Basis dieser Pflichten in „den Gesetzen des öffentlichen Rechts“ liegen soll.

<sup>16</sup> Vgl. unten auf S. 150 ff., 224 ff. sowie ferner auch S. 298 f.

<sup>17</sup> Vgl. nämlich *Saxinger/Hofmann*, BauR 2012, 737, die anführen, dass das Bauplanungsrecht „bislang auf gebietsbezogene flächenhafte Verwahrlosungen zugeschnitten“ sei und „[g]egen nur einzelne verfallende Immobilien [...] kaum zum Einsatz gebracht werden“ könne.

<sup>18</sup> Vgl. nur *Saxinger/Hofmann*, BauR 2012, 737 f., 743.

<sup>19</sup> Vgl. zu diesem unten auf S. 254 ff.

<sup>20</sup> Vgl. zu diesen unten auf S. 280 ff. Es sei dennoch angemerkt, dass diese Instrumente des besonderen Städtebaurechts ebenfalls wichtige Werkzeuge darstellen können, um den soeben



Ausführungen zum Rechtsschutz auf ein Minimum reduziert, da sich in den hier besprochenen Konstellationen überwiegend keine Besonderheiten ergeben, die eine von den gängigen prozessrechtlichen Problemfeldern abweichende Bewertung erforderlich machen.

Nach einer kurzen Begriffsbestimmung wird nun zunächst – noch ohne Anknüpfung an konkrete Rechtsfolgen und Rechtspflichten – vertiefter ausgeführt, aus welchen Gründen ein Bedürfnis besteht, bauliche Anlagen nach dauerhafter Nutzungsaufgabe dem Rückbau zuzuführen.<sup>21</sup> Daran anschließend werden die allgemeinen Erwägungen diskutiert, aufgrund welcher diese Rückbaupflicht auf den Eigentümer bzw. Nutzungsberechtigten der Anlage übertragen werden sollte, damit dieser die Kosten des Rückbaus trägt.<sup>22</sup>

## § 1 Erläuterung der Begriffe „Nutzungsaufgabe“ und „Rückbau“

Bei der Einführung in das behandelte Thema ist es erforderlich, abstrakt die Begriffe „Nutzungsaufgabe“ und „Rückbau“ zu klären. Dabei geht es an dieser Stelle noch nicht darum, eine rechtsdogmatisch zisierte Begriffsdefinition zu erarbeiten,<sup>23</sup> sondern zu veranschaulichen, was im Folgenden generell gemeint ist, wenn von einem „Rückbau“ nach einer „Nutzungsaufgabe“ gesprochen wird.

*Berkemann* definiert die Nutzungsaufgabe überzeugend wie folgt: „Die Nutzung wird ‚aufgegeben‘, wenn nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalles die ‚eingefahrene‘ betriebliche Funktionalität nicht mehr fortgesetzt wird und dies ohne betriebliche Ursachen in naher Zukunft auch nicht zu erwarten ist, wenn also der Betrieb stillgelegt wird.“<sup>24</sup> Bei größeren Anlagen mit vielen voneinander unabhängigen Nutzern kann dies frühestens angenommen werden, wenn zumindest der ganz überwiegende Teil der Nutzer den Betrieb aufgegeben hat.<sup>25</sup>

Anders formuliert lässt sich also festhalten, dass von einer „Nutzungsaufgabe“ ausgegangen werden kann, wenn die bisherige Nutzung der Anlage eingestellt wird, ohne in absehbarer Zeit wieder aufgenommen zu werden und ohne dass die Anlage in absehbarer Zeit einer anderweitigen positiven Nachnutzung zugeführt wird.<sup>26</sup>

---

dargestellten städtebaulichen und sozioökonomischen Herausforderungen zu begegnen, vgl. etwa *Kersten*, Die Verwaltung 40 (2007), 309, 326 ff.

<sup>21</sup> Vgl. unten auf S. 5 ff.

<sup>22</sup> Vgl. unten auf S. 10 ff.

<sup>23</sup> Vgl. dazu noch unten auf S. 57 ff.

<sup>24</sup> *Berkemann*, in: ders./Halama, § 35 Rn. 142.

<sup>25</sup> Illustrativ zu einem Wohnkomplex v.u.z. *Franckenstein*, BauR 2006, 1080, 1084 f.

<sup>26</sup> Die Schwelle zum Verfall oder sonstigen Merkmalen, die oftmals mit sog. „Schrottimobilien“ in Verbindung gebracht werden – vgl. nur *Brenner*, UPR 2014, 7; *Groth/Münzing*, NVwZ 2012, 545; *Milstein*, DÖV 2016, 158 f.; *Saxinger/Hofmann*, BauR 2012, 737; ferner BMUB,

Insbesondere der letztgenannte Punkt ist hier hervorzuheben: Kein Gegenstand der vorliegenden Forschungsarbeit sind Anlagen, bei denen eine Form der Nutzung durch eine andere positive Form der Nutzung ersetzt wird (beispielsweise Nutzung eines ehemaligen Industriekomplexes als Kulturzentrum<sup>27</sup> o. Ä.); es geht vielmehr um Anlagen, bei denen auf einen Zustand der positiven Nutzung dauerhaft ein Zustand der Nichtnutzung folgt.

Der Begriff des „Rückbaus“ der Anlage lässt sich, in dem Sinne wie er hier verwendet wird, auch mit den Begrifflichkeiten „Abbruch“, „Abriss“ oder „Beseitigung“ der Anlage synonym setzen.<sup>28</sup> In der Sache geht es um die geordnete Entfernung der Anlagensubstanz von dem Grundstück, um dieses wieder frei zu machen. Der tatsächliche Umfang dieses Rückbaus, insbesondere die wichtige Frage, ob auch die Beseitigung von Bodenversiegelungen im Raume steht, ist jeweils einzelfallbezogen zu beantworten und soll daher an dieser Stelle nicht weiter interessieren. Zunächst genügt es, als Ausgangspunkt anzunehmen, dass der Begriff des Rückbaus die weitestgehende bis gänzliche Beseitigung der dauerhaft aufgegebenen Anlage umfasst, womit das betreffende Grundstück in den Status der Unbebautheit zurückversetzt wird.

## § 2 Bedürfnis nach dem Rückbau dauerhaft aufgegebenen baulicher Anlagen

Die Nutzungsdauer vieler (insbesondere Gewerbe- und Industrie-) Anlagen ist oftmals von vorneherein begrenzt.<sup>29</sup> Diese Begrenzung kann sich aus der Anlage selbst ergeben und aus ihrer technischen oder baulichen Beschaffenheit resultieren; sie kann jedoch auch auf anderen Planungen und Erwägungen des Nutzers

---

Verwahrloste Immobilien, S. 13 –, muss dabei noch nicht überschritten sein; vielmehr ist vorliegend zunächst nur auf den Zustand der dauerhaften Nutzungsaufgabe ohne qualifizierende Merkmale abzustellen. Das bedeutet aber nicht, dass dauerhaft aufgegebenen Anlagen nicht auch in kurzer Zeit zu solchen „Schrottimmobilien“ werden können.

<sup>27</sup> Nur exemplarisch sei hier auf die Zeche Zollverein verwiesen, vgl. dazu *Böll/Krabel*, passim; *Oevermann*, *Industrielles Erbe*, S. 115 ff., 137 ff. Allgemein zur Umnutzung von Industriearealen auch *dies.*, S. 76 ff.; ferner *Spannowsky*, *ZfBR* 1996, 201, 203 f.

<sup>28</sup> Vgl. zu diesbezüglichen Begrifflichkeitsfragen etwa auch *Goldschmidt/Taubenek*, *Stadtumbau*, S. 352 f.; bezüglich weiterer – nicht synonyme – Begriffsdefinitionen sei auch auf *Kaub*, in: *Institut für Baubetrieb e.V., Abbruch, Rückbau, Sanierung und Entsorgung*, 60 und 64 verwiesen.

<sup>29</sup> Vgl. *BMVBW*, *Novellierung des Baugesetzbuchs*, Bericht, S. 73; *Heinrich*, *Befristung und Bedingung baulicher Nutzungsrechte*, S. 11 ff.; *Lege*, *LKV* 2007, 97; *Pietzcker*, „Baurecht auf Zeit“, *Gutachten*, S. 3 f.; *ders.*, *NVwZ* 2001, 968; *Stüer/Upmeyer*, *ZfBR* 2003, 114, 119; gegenüber dieser These skeptisch *Schieferdecker*, *BauR* 2005, 320, 323.

bzw. Betreibers – Projektdauer, Marktverhältnisse, Geschäftsstrategie, Amortisationsdauer – basieren, welche den Nutzungszyklus der Anlage verkürzen.<sup>30</sup> Diese Umstände spielen auch bei baulichen Anlagen im gemeindlichen Kernbereich eine Rolle. Während in diesem Fall nicht das Problem der Zersiedelung des kommunalen Umlands besteht, kann doch ein Bedürfnis gegeben sein, Leerstände aufgrund aufgegebener oder abgeschlossener Projekte zu vermeiden. Aber auch solche Anlagen, bei deren Errichtung zunächst davon auszugehen ist, dass ihre Nutzung langfristig erhalten bleiben soll, sind hier zu berücksichtigen: Bei diesen kann ebenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund von Marktentwicklungen oder des eingangs schon erwähnten städtebaulichen und sozialen Strukturwandels eines Tages deren Nutzung aufgegeben wird.

### *1. Bedürfnis nach dem Rückbau im Innen- und im Außenbereich*

Das generelle Bedürfnis, die jeweilige Anlage nach dauerhafter Nutzungsaufgabe einem Rückbau zuzuführen, basiert auf einem Bündel von Erwägungen: In erster Linie ist die bereits erläuterte Knappheit von Grund und Boden als nutzbarer Ressource zu beachten.<sup>31</sup> Eine dauerhaft aufgegebene Anlage nimmt Boden in Anspruch, ohne eine gesellschaftlich oder wirtschaftlich sinnvolle Funktion zu haben. In dicht besiedelten Regionen kann sich die Allgemeinheit eine Raumverschwendung schlicht nicht leisten. Der Rückbau stellt daher den ersten Schritt zur Wiedernutzbarmachung einer verschwendeten Fläche dar und ist damit von stadtplanerischer und ökonomischer Bedeutung. Dieses Ziel findet sich als Teil der flächenbezogenen Kreislaufwirtschaft auch normativ verankert im Baugesetzbuch wieder: Neben der die Wiedernutzbarmachung von Flächen ausdrücklich erwähnenden Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB<sup>32</sup> sei nur auf die Bebauungspläne zur Wiedernutzbarmachung von Flächen gemäß § 13a Abs. 1 S. 1 BauGB<sup>33</sup> und auf das „Entsiegelungsgebot“ nach § 179 Abs. 1 S. 2 BauGB<sup>34</sup> verwiesen. Das „Flächenrecycling“ stellt also ein das Baugesetzbuch durchzie-

<sup>30</sup> Vgl. *Goldschmidt/Taubenek*, BauR 2005, 1568, 1570; *Heemeyer*, DVBl. 2006, 25, 28; ferner *ders.*, *Zwischennutzungen*, S. 4 ff.

<sup>31</sup> Vgl. schon oben auf S. 1. Vgl. in dem Zusammenhang auch das allgemeine Plädoyer von *Köck*, LKV 2010, 404 f. für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

<sup>32</sup> Vgl. zu dieser einfürend *Wagner*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1a Rn. 42 ff.; vertiefte Ausführungen zu § 1a Abs. 2 BauGB noch unten auf S. 88 ff.; allgemein zum Bodenschutz in der Bauleitplanung *Louis/Wolf*, NuR 2002, 61 ff.

<sup>33</sup> Vgl. zu diesen *Bienek/Krautzberger*, UPR 2008, 81 f.; *Schröder*, NZBau 2007, 293 f.; *Spieß*, in: *Jäde/Dimberger*, § 13a BauGB Rn. 1 ff.

<sup>34</sup> Vgl. einfürend zu diesem *Köhler/Fieseler*, in: *Schrödter*, § 179 Rn. 1, 9; vertiefte Ausführungen zu § 179 BauGB noch unten auf S. 254 ff.

hendes Konzept dar.<sup>35</sup> Der Gesetzgeber hat damit klargestellt, dass es sich bei diesem um ein legislativ intendiertes Ziel handelt, dem er eine erhöhte Bedeutung zugemessen hat.

Gerade in urbanen Bereichen bestehen auch städtebaulich-sozialpolitische Gründe, die den Rückbau dauerhaft aufgegebenen Anlagen zweckmäßig erscheinen lassen. Auf diesem Weg wird nämlich neues Entwicklungspotential geschaffen, anstatt dass Leerstände und städtebauliche Brachflächen konserviert werden.<sup>36</sup> Deren Auftreten hat das Potential, soziale und wirtschaftliche Probleme im städtischen Raum hervorzurufen oder zu verstärken.<sup>37</sup> Sie können allgemein eine negative Ausstrahlungswirkung auf die Umgebung entfalten und deren städtebaulicher Entwicklung damit im Wege stehen.<sup>38</sup> Es kann dabei zu einem sogenannten „Trading down“-Effekt kommen,<sup>39</sup> bei welchem eine städtebaupolitisch problematische Anlage ihre Umgebung nach und nach „infiziert“ und damit eine negative Entwicklung der Gegend auslöst.<sup>40</sup> Durch Leerstände und städtebauliche Brachen kann ein Stadtteil zunehmend weniger ansprechend wirken und damit einerseits für den Einzelhandel und die Gastronomie unattraktiv werden, was zu einer Ansiedelung von nur im begrenztem Maße gewünschter Gewerbe-

---

<sup>35</sup> Vgl. *Tomerius*, NuR 2005, 14, 16 ff.; zum „Flächenrecycling“ im Kontext des Art. 20a GG vgl. *Austermann*, Brachflächenreaktivierung, S. 86 ff.

<sup>36</sup> Vgl. auch *Mitschang*, ZfBR 2013, 324; ferner *Austermann*, Brachflächenreaktivierung, S. 64 ff.

<sup>37</sup> Vgl. *Schmuck*, LKV 2014, 481; ferner *Pietzcker*, „Baurecht auf Zeit“, Gutachten, S. 1, 3; *ders.*, NVwZ 2001, 968: Beeinträchtigung der städtebaulichen Entwicklung „in vielerlei Hinsicht“ durch Leerstände und städtebauliche Brachen; zurückhaltend dagegen *Schieferdecker*, BauR 2005, 320, 323; anders offensichtlich *Pfeil*, Beseitigungspflichten, S. 21 f.

<sup>38</sup> Vgl. *Groth/Münzing*, NVwZ 2012, 545 und *Milstein*, DÖV 2016, 158 f., beide im Kontext sog. „Schrottimmobilien“.

<sup>39</sup> Vgl. *Bank*, in: Brügelmann, § 179 Rn. 13; *Milstein*, DÖV 2016, 158, 166; *Saxinger/Hofmann*, BauR 2012, 737; *Schmitz*, ZfBR 2011, 641; vgl. dazu auch *Uechtritz*, in: Spannowsky/Hofmeister, Die Bewältigung städtebaulicher Missstände als Themengegenstand der Innenentwicklung, 87 ff.

<sup>40</sup> Der Begriff des „Trading down“ wird vor allem im Kontext der Ansiedelung von Spielhallen und ähnlichen Vergnügungsbetrieben verwendet – vgl. nur VGH Kassel, Beschl. v. 19.09.2006 – 3 TG 2161/06, NVwZ-RR 2007, 81; OVG Saarlouis, Beschl. v. 30.11.2017 – 2 A 381/16, juris, Rn. 15 f.; *Uechtritz*, in: Spannowsky/Hofmeister, Die Bewältigung städtebaulicher Missstände als Themengegenstand der Innenentwicklung, 87, 88; vgl. dabei auch die Begriffskritik von *Stühler*, BauR 2016, 200 ff. –, lässt sich jedoch allgemein auf Entwicklungen übertragen, in denen die zunehmende Häufung unerwünschter Nutzungen in einer Gegend zu einem wirtschaftlichen und sozialen Verfall führt. Das OVG Berlin definiert dementsprechend den „Trading down“-Effekt in Urte. v. 23.06.2015 – OVG 10 B 7.13, juris, Rn. 37 und Urte. v. 06.10.2015 – OVG 10 B 1.14, juris, Rn. 47 als „typischen Entwicklungstrend eines Stadtgebiets von einem vollständigen Ladenangebot hin zu zunehmenden Leerständen und einem Ausbleiben von Kundschaft“.

betriebe (Spielhallen, Wettbüros, Pfandleihhäuser etc.) oder gar zu einer weitgehenden Erlahmung der Wirtschaft durch Wegzug führen kann. Dies kann andererseits auch erhebliche negative soziale Auswirkungen entfalten: Das städtebauliche Herunterkommen einer Gegend, die von Brachen und Leerständen geprägt wird, hat das Potential, eine soziale Durchmischung der Bevölkerungsstruktur in dieser Gegend zunehmend zu verhindern und damit weitere sozialpolitisch problematische Entwicklungen zu begünstigen.

Außerhalb verdichteter urbaner Räume können derartige negative Effekte ebenfalls eintreten. Eine noch größere Rolle kann dort jedoch auch der Umwelt- und Naturschutz spielen, dessen Belange den Rückbau dauerhaft aufgegebener Anlagen und insbesondere auch die Bodenentsiegelung fordern können. Dies gilt umso mehr im reinen Außenbereich, was aber nicht bedeutet, dass umweltbezogene Belange nicht auch zu Teilen im Innenbereich eine Rolle spielen können.<sup>41</sup> Der vollständige Rückbau dauerhaft aufgegebener Anlagen mitsamt der Entfernung der konnexen Bodenversiegelungen<sup>42</sup> ermöglicht die Renaturierung und die Wiederherstellung von natürlichen Lebensräumen und dient damit dem Natur- und Habitatschutz. Auch dem Klimaschutz gemäß § 1a Abs. 5 S. 1 BauGB,<sup>43</sup> der bereits seit längerem auch im Baurecht zunehmend an Bedeutung gewinnt,<sup>44</sup> ist dies zumindest mittelfristig durch einen pflanzlichen Wiederbewuchs des freigewordenen Anlagengrundstücks zuträglich.<sup>45</sup> Über den oben erläuterten Belang der Vermeidung unnötigen Flächenverbrauchs hinausgehend sprechen insbesondere im außerstädtischen Bereich weitere bodenschutzrechtliche Gesichtspunkte für die Grundstücksfreimachung.<sup>46</sup> Diese dient der „Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen“ im Sinne von § 1 S. 1 BBodSchG.<sup>47</sup> Neben der Lebensraum- und Naturhaushaltsfunktion des Bodens (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und b) BBodSchG)<sup>48</sup> wird durch die Bodenentsiegelung insbesondere auch der wasserrelevanten Funktion des Bodens (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. b) und c)

<sup>41</sup> Vgl. nur *Hansen/Heidebach/Kuchler/Pauleit*, Brachflächen, S. 13.

<sup>42</sup> Vgl. zu den (ökologischen) Auswirkungen von Bodenversiegelungen im Überblick *Dosch*, Bodenversiegelung, S. 9f.

<sup>43</sup> Vgl. dazu *Otting*, REE 2011, 125, 126; *Reidt*, in: Bracher/Reidt/Schiller, S. 280; *Schrödter/Wahlhäuser*, in: Schrödter, § 1a Rn. 281 ff.

<sup>44</sup> Vgl. nur *Mitschang*, ZfBR 2010, 534 ff.; *Otting*, REE 2011, 125 ff.; *Sparwasser/Mock*, ZUR 2008, 469 ff.

<sup>45</sup> Vgl. auch *Hansen/Heidebach/Kuchler/Pauleit*, Brachflächen, S. 24f.

<sup>46</sup> Vgl. *Berkemann*, in: ders./Halama, § 35 Rn. 147.

<sup>47</sup> Vgl. dazu *Nies*, in: Landmann/Rohmer, § 1 BBodSchG Rn. 19 ff.; *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, § 1 Rn. 17.

<sup>48</sup> Vgl. *Nies*, in: Landmann/Rohmer, § 2 BBodSchG Rn. 7 f.; *Sondermann/Hejma*, in: Versteyl/Sondermann, § 2 Rn. 19f.

BBodSchG)<sup>49</sup> Rechnung getragen. Durch die Entsiegelung wird ein natürlicher Abfluss von Sickerwasser ermöglicht,<sup>50</sup> weshalb auch der Wasserhaushalt vom vollständigen Rückbau dauerhaft aufgegebenener baulicher Anlagen profitieren kann.<sup>51</sup>

## II. Wertungen spezifischer bauplanungsrechtlicher Grundsätze und Belange

Die hier gefundenen Ergebnisse finden auch eine normative Grundlage in den Wertungen der Planungsgrundsätze aus § 1 Abs. 5 BauGB<sup>52</sup> und in den bei der Planung zu berücksichtigenden Belangen nach § 1 Abs. 6 BauGB. Auch eine Gesamtschau dieser, für das gesamte Bauplanungsrecht wegweisenden,<sup>53</sup> Ziele und Belange legt nämlich die Notwendigkeit des Rückbaus dauerhaft aufgegebenener Anlagen nahe.

§ 1 Abs. 5 BauGB nimmt in Satz 1 einerseits Bezug auf die sozialen und wirtschaftlichen Belange im Rahmen der „nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung“,<sup>54</sup> die im urbanen Bereich im Kontext von Leerständen und städtebaulichen Brachen zu berücksichtigen sind.<sup>55</sup> Andererseits stellen § 1 Abs. 5 S. 1, 2 BauGB auf umweltschützende Anforderungen, insbesondere in Form des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und des Klimaschutzes, ab.<sup>56</sup> Es handelt sich bei diesen um Belange, die auch im außerstädtischen Raum eine wichtige Rolle einnehmen.<sup>57</sup>

Eine Vielzahl der Belange des § 1 Abs. 6 BauGB widerspricht ebenfalls Leerständen, die aus der dauerhaften Aufgabe von Anlagen folgen und mit den soeben besprochenen negativen Konsequenzen einhergehen können. Die erläuterte soziale und wirtschaftliche Komponente, welche insbesondere im urbanen Be-

---

<sup>49</sup> Vgl. Nies, in: Landmann/Rohmer, § 2 BBodSchG Rn. 8; Sondermann/Hejma, in: Versteyl/Sondermann, § 2 Rn. 20 ff.

<sup>50</sup> Vgl. auch Hansen/Heidebach/Kuchler/Pauleit, Brachflächen, S. 25 f.

<sup>51</sup> Vgl. zur Bedeutung des Bodens im Wasserkreislauf Erbuth/Stollmann, NuR 1994, 319, 321.

<sup>52</sup> Vgl. auch Austermann, Brachflächenreaktivierung, S. 149 ff.

<sup>53</sup> Vgl. auch Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 Rn. 101.

<sup>54</sup> Vgl. Dirnberger, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 1 Rn. 74; Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 Rn. 103.

<sup>55</sup> Vgl. soeben auf S. 6 ff.

<sup>56</sup> Vgl. Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, § 1 Rn. 46 f.; Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 Rn. 105 ff., 107a ff.; zum Klimaschutz als Ziel der Bauleitplanung auch Otting, REE 2011, 125 f.

<sup>57</sup> Vgl. soeben auf S. 8.

reich eine Rolle spielt,<sup>58</sup> schlägt sich besonders in den Belangen der Nummern 1–5<sup>59</sup> und der Nummer 8<sup>60</sup> nieder. So sprechen beispielsweise – um nur einige zu nennen – die Belange sozial stabiler Bewohnerstrukturen nach Nummer 2, die Gestaltung des Ortsbilds nach Nummer 5 sowie die Belange der Wirtschaft im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung nach Nummer 8 Litera a) angesichts der negativen Ausstrahlungswirkung dauerhaft aufgegebener Anlagen für deren Rückbau. Auch im außerstädtischen Raum kann durch dauerhaft aufgegebene Anlagen und deren Flächenverbrauch u. U. etwa die Land- und Forstwirtschaft gemäß Nummer 8 Litera b) beeinträchtigt sein. Insbesondere kommen dort aber die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach Nummer 7<sup>61</sup> zum Tragen, die aus den eben erklärten Gründen für den Rückbau dieser Anlagen streiten.<sup>62</sup>

### § 3 Bedürfnis nach der Übertragung der Rückbauverpflichtung auf den Nutzungsberechtigten

Neben dem so begründeten Bedürfnis, eine bauliche Anlage nach dauerhafter Nutzungsaufgabe zurückzubauen, existiert jedoch auch ein rechtspolitisches Bedürfnis, dem Eigentümer bzw. sonst Nutzungsberechtigten die Pflicht zur Vornahme des Rückbaus auf eigene Kosten<sup>63</sup> zu übertragen. Kurz gesagt besteht ein Anliegen, zu verhindern, dass der Nutzungsberechtigte der Allgemeinheit den Rückbau überlässt, nachdem er die Nutzung dauerhaft aufgegeben hat.

Dieses Anliegen fußt hauptsächlich auf drei Ansatzpunkten – erstens rechtlichen Billigkeitserwägungen hinsichtlich einer gesamtgesellschaftlich gerechten Lastenverteilung,<sup>64</sup> zweitens den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zur Zurech-

<sup>58</sup> Vgl. S. 7 f.

<sup>59</sup> Vgl. dazu detailliert *Schrödter-Wahlhäuser*, in: Schrödter, § 1 Rn. 227–382; *Söfker/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 Rn. 114–137.

<sup>60</sup> Vgl. dazu detailliert *Schrödter-Wahlhäuser*, in: Schrödter, § 1 Rn. 443 ff.; *Söfker/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 Rn. 157 ff.

<sup>61</sup> Vgl. dazu detailliert *Schrödter-Wahlhäuser*, in: Schrödter, § 1 Rn. 384 ff.; *Söfker/Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 Rn. 143 ff.

<sup>62</sup> Vgl. soeben auf S. 8 f.

<sup>63</sup> Dabei ist im Folgenden auch insbesondere im Blick zu behalten, dass es dementsprechend eine Entschädigungspflicht nach § 42 BauGB zu vermeiden gilt, wenn die Gemeinde den Rückbau dauerhaft aufgegebener baulicher Anlagen sicherstellen will; vgl. allgemein zu § 42 BauGB *Busse*, in: Jäde/Dirnberger, § 42 BauGB Rn. 1 ff. sowie *Hoffmann*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 42 vor Rn. 1 ff.; einschränkend zur Anwendung des § 42 BauGB im Kontext des „Baurechts auf Zeit“ bereits BMVBW, Novellierung des Baugesetzbuchs, Bericht, S. 73 f., 77.

<sup>64</sup> Vgl. auch *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 195.

# Sachregister

- Abbruchverfügung *siehe* Rückbauanordnung
- Atomrecht 211
- Aufschiebende Bedingung 183 ff., 196, 221, 224 ff., 236 ff., 291 f.
- Außenbereich 8 f., 33 f., 82 ff., 213 f., 218 ff.
- privilegierte Vorhaben 82 f., 154, 207 ff., 245
- Baugenehmigung
- Erlöschen 37 ff., 135 f., 191, 243
  - für den Rückbau 122, 175, 277 f.
  - Nebenbestimmungen 50 f., 149 f., 179, 183 ff., 199 f., 214, 219, 222 f., 234 ff., 240, 241 ff., 293 f.
  - Rechtswirkungen 14 ff., 174
  - Regelungsobjekt 53
  - Wiederaufleben 153
- Baulast 179, 187 ff., 198 f., 221, 236 ff., 243, 251, 296, 298
- Baunutzungsverordnung 34 f., 101, 113 ff., 261
- Baurecht auf Zeit 2 f., 151, 224, 289
- Bauunterbrechung 43 f., 70 f.
- Bebauungsplan
- bedingte/befristete Festsetzungen 224 ff., 251, 298 f., 330
  - einfacher 82, 101, 113, 155, 214 f., 216, 261
  - qualifizierter 112 ff., 155, 215 f.
- Bestandsschutz 20 ff., 39, 271 f.
- formell-passiver 27 ff., 42, 133, 137, 203, 222 f., 250 f.
  - materiell-passiver 75 ff.
  - verfassungsunmittelbarer 21, 23 ff., 78
- Bestimmtheitsgebot 184, 228 ff.
- Bodenschutz 6, 8 f., 88 ff., 152, 318
- Denkmalschutz 88, 92, 95, 265 f.
- Dereliktion 124 f., 148
- Eigentum
- ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung 257
  - Dogmatik 21 ff., 310 ff.
  - Privatnützigkeit 232 f., 316 f.
  - Sozialpflichtigkeit 11, 316 f., 320 f., 324
- Einfügungsgebot 102 ff.
- Einheit von Substanz und Funktion 30 ff., 77 ff.
- Entsiegelung 8 f., 158, 220, 254 f., 263, 274, 323
- Erledigung 50 ff.
- Ermessen 120, 121, 123, 160, 179, 184, 191, 195 f., 222, 272 f., 275 f.
- Europarechtsanpassungsgesetz Bau 111, 151, 210, 212, 225, 227, 282
- Externalitäten 12, 148, 256, 263, 300 f.
- Feststellungswirkung 18 f., 27 f.
- Flächenrecycling 2 f., 6 f., 89, 282, 329 ff.
- Flächenverbrauch 6, 10, 90 f., 289, 329
- Flüchtlingsunterkünfte 154 f.
- Gebietsprägung 103, 107
- Gesetzgebungskompetenzen 165 f., 176 ff., 269 f., 274
- Immissionsschutzrecht 47 f., 62 ff., 71, 86, 133 ff., 201 ff., 250 ff., 254, 296
- Abfallentsorgungsanlagen 133, 204 f.
  - Konzentrationswirkung 134 f., 138, 202, 205 f., 250, 254
  - Nachsorgepflichten 138 ff., 144, 252
  - Zielsetzung 140



- Innenbereich 7 f., 34, 214 f., 329 f.  
 – unbeplanter 101 ff., 214 f.
- Koordinationsrechtlicher Vertrag 303  
 Koppelungsverbot 293, 297, 302
- Legalitätswirkung *siehe* Feststellungswirkung
- Nassauskiesungsbeschluss 22  
 Naturschutz 8, 87, 206, 315  
 Nichtnutzung als Nutzungsart 35 f., 54, 82, 103, 106, 114 f., 239, 261, 277, 283  
 Nutzungsänderung 54, 77 f., 82, 144, 154  
 Nutzungsaufgabe 4  
 – dauerhafte 57 ff., 79 f., 135, 140, 157, 173, 239 f., 254, 296
- Öffentliche Belange 83 ff., 213, 218 ff., 227 f., 250, 297 f.  
 – nachvollziehende Abwägung 84, 100  
 Öffentliche Sicherheit 118 f., 272  
 Öffentlich-rechtliche Willenserklärung 161 f., 172 ff., 197 f., 295 f.
- Plangebiet 34, 112 ff., 215 ff., 218 f.  
 Polizeipflichtigkeit 12, 122 ff.
- Rechtsnachfolge 17 ff., 129 ff., 197 ff., 279 f., 306 ff.
- Rückbauanordnung 72 f., 121 ff., 136 ff., 160, 163, 260, 274 f.
- Rückbauauflage 190 f., 199 f., 221 f., 243, 296
- Rückbaukosten 10 ff., 127 f., 148 f., 255 ff., 271, 286, 300 f., 318 f., 321, 324, 325
- Rückbausicherheit 191 ff., 199 f., 204 ff., 221, 223, 236 ff., 243, 294 f., 296, 298, 313 f., 318 ff.
- Schrottimmobilien 7 f., 262 f., 267, 269  
 Städtebauliche Gebote 254 ff., 258 ff., 300 f., 324 f., 331  
 Städtebauliche Missstände 108 f., 259, 263 f., 281  
 Städtebaulicher Vertrag 286, 289 ff.  
 Subordinationsrechtlicher Vertrag 181 ff., 303 ff.
- Trading down-Effekt 7 f., 100, 106, 284, 317
- Übermaßverbot *siehe* Verhältnismäßigkeitsprinzip
- Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung 175, 181 ff., 296, 303 ff.
- Verfallende Anlagen 60 f., 273 ff.  
 Verhältnismäßigkeitsprinzip 63 f., 66, 73, 120, 126 ff., 139, 223, 276, 294 f., 298, 311 f., 314 ff., 323 f., 324 f.  
 Verpflichtungserklärung 153, 156 f., 158 ff., 160 ff., 172 ff., 176 f., 180 ff., 197 f., 202 f., 207, 221, 236, 295 f.  
 Verunstaltung 97 f., 268 ff.  
 Verursacherprinzip 10 ff., 256  
 Verwaltungsvollstreckung 128 f., 180, 188 f., 191, 278 f., 303  
 Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Sinn 32, 76 f., 79 f.
- Windenergieanlagen 2, 17, 95, 156 f., 158, 194, 225 f., 240
- Zeitmodell 37 ff., 64 ff., 80, 103, 110, 113, 123, 127, 135, 140, 157, 173, 202, 222, 254, 296