

## Gutachten zur Abschätzung der Verwaltungskosten

Zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz, KOM(2006)232 endgültig vom 22.09.2006 (BRRL-Vorschlag) unter Berücksichtigung des CZE-Präsidentschafts-Kompromisses vom 05.06.2009



Bundesministerium für  
Ernährung, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz

vorgelegt dem  
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz



von der  
Fachhochschule des Mittelstands (FHM), Bielefeld,  
Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau

bearbeitet von  
RA Staatssekretär a.D. Hans-Georg Kluge, Frauke Ley, Prof. Dr. Volker Wittberg  
unter Mitarbeit von Henning Bornkessel und Metje Rocklage

Bielefeld, 07. Juni 2010

# Inhaltsverzeichnis

<b>I. Aufgabenstellung</b> .....	<b>3</b>
<b>II. Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse</b> .....	<b>4</b>
1. Allgemeines zur nationalen Kostenabschätzung von EU-Richtlinien .....	4
2. Zum Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie .....	5
<b>III. Einleitung</b> .....	<b>7</b>
1. Bemerkungen zu zugrunde gelegtem Richtlinien-Entwurf und zur Auftragserfüllung .....	7
2. Dank bei Mitwirkenden .....	7
3. Vorbehalte bei angesprochenen Fachleuten .....	7
<b>IV. Zur Wirkung von Richtlinien in Deutschland</b> .....	<b>9</b>
1. Schätzungen in Bezug auf Kostenfolgen anderer EU-Richtlinien .....	9
2. Konkrete Wirkung von EU-Richtlinien im deutschen Recht.....	9
<b>V. Notwendigkeit von Kostenschätzungen bei EU- Rechtsakten</b> .....	<b>12</b>
1. Erster Versuch einer Kostenschätzung für EU-Richtlinienentwurf in einem Mitgliedsstaat.....	12
a) Kostenschätzung EG-Kommission .....	12
b) Kosteneinschätzung des Ausschusses der Regionen .....	12
2. Künftige Haushaltssituation in Deutschland (Schuldenbremse) .....	13
<b>VI. Methodik</b> .....	<b>15</b>
1. Anwendung des Standard-Kosten-Modells.....	15
2. Arbeitsschritte.....	15
3. Begriff der Erfüllungskosten .....	16
<b>VII. Rechtliche Rahmenbedingungen</b> .....	<b>17</b>
1. Prognose hinsichtlich Auslegung der Richtlinie als Umsetzungsgrundl. durch deuts. Gesetzgeber ....	17
a) Einschätzung des Sachverständigenrates für Umweltfragen .....	17
b) Einschätzung des Umweltbundesamtes .....	18
2. Annahme von 1:1 bei der Umsetzungsprognose .....	19
3. Gebundenes Umsetzungsermessen nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts.....	19
4. Umsetzungserschweris in Deutschland durch föderale Struktur .....	19
5. Spezialproblem: „Auffangzuständigkeit“ der Kommunen.....	20
a) Verfassungsrechtliche Ausgangslage (Ar. 104a GG; Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) .....	20
b) Landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip .....	20
<b>VIII. Politische Rahmenbedingungen</b> .....	<b>22</b>
1. Koalitionsvertrag.....	22
2. Hintergrund: Öffentlicher politischer und wissenschaftlicher Meinungsstreit .....	22
<b>IX. Prämissen insbesondere hinsichtlich der Auslegung der umsetzungsrelevanten Artikel</b> .....	<b>24</b>
1. Art. 3 .....	24
a) Wortlaut .....	24
b) Auslegung und Prämissen .....	24
2. Art. 4.....	26
a) Wortlaut .....	26
b) Auslegung und Prämissen .....	26

3. Art. 5.....	- 28 -
a) Wortlaut.....	- 28 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 28 -
4. Art. 6.....	- 29 -
a) Wortlaut.....	- 29 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 30 -
5. Art. 8.....	- 32 -
a) Wortlaut.....	- 32 -
6. Art. 10.....	- 34 -
a) Wortlaut.....	- 34 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 36 -
7. Art. 12.....	- 37 -
a) Wortlaut.....	- 37 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 38 -
8. Art. 13.....	- 39 -
a) Wortlaut.....	- 39 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 39 -
9. Art. 14.....	- 41 -
a) Wortlaut.....	- 41 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 41 -
10. Art. 15.....	- 43 -
a) Wortlaut.....	- 43 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 43 -
11. Art. 15a.....	- 44 -
a) Wortlaut.....	- 44 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 45 -
12. Art. 16.....	- 46 -
a) Wortlaut.....	- 46 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 46 -
13. Art. 17.....	- 47 -
a) Wortlaut.....	- 47 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 47 -
14. Art. 20.....	- 48 -
a) Wortlaut.....	- 48 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 48 -
15. Art. 22.....	- 49 -
a) Wortlaut.....	- 49 -
b) Auslegung und Prämissen.....	- 49 -
<b>X. Schätzungs-Ergebnisse .....</b>	<b>- 50 -</b>
1. Kosten des Bundes.....	- 50 -
a) Prämissen zur Thematik Hochrechnungen.....	- 50 -
b) Kostenschätzungen im Einzelnen:.....	- 50 -
2. Kosten der Bundesländer .....	- 54 -
a) Prämissen zur Thematik Hochrechnungen.....	- 54 -
b) Kostenschätzungen im Einzelnen:.....	- 54 -
3. Kosten der Kommunen.....	- 60 -
a) Prämissen zur Thematik Hochrechnungen.....	- 60 -
b) Kostenschätzungen im Einzelnen:.....	- 60 -
4. Landwirtschaftsbehörden .....	- 69 -
<b>XI. Zusammenfassung des Ergebnisses .....</b>	<b>- 70 -</b>
1. Jährliche Kosten.....	- 70 -
2. Einmalige Kosten .....	- 70 -

## I. Aufgabenstellung

Die Fachhochschule des Mittelstandes (FHM) wurde vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beauftragt, die zusätzlichen Kosten für die öffentliche Verwaltung abzuschätzen, die nach Inkrafttreten einer Bodenschutzrichtlinie entstehen würden. Konkreter Gegenstand des Gutachtens ist der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz (KOM(2006)232 endgültig) vom 22. September 2006 unter Berücksichtigung des Kompromiss-Vorschlages Tschechiens in der Zeit seiner Präsidentschaft im Ministerrat.

Abzuschätzen sind danach die zusätzlichen Kosten für die öffentliche Verwaltung, die insbesondere aus den nachfolgend aufgeführten Forderungen des Richtlinienvorschlags resultieren würden:

- Erfassung und Ausweisung von Risikogebieten für Erosion, Rückgang der organischen Bodensubstanz, Bodenverdichtung, Versalzung, Versauerung, Erdbeben sowie ggf. weitere Risiken;
- Aufstellen von Zielen und Programmen und Erlass von Maßnahmen zur Zielerreichung für diese Gebiete, jeweils mit Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß den Regeln für die strategische Umweltprüfung (SUP) sowie die Überwachung der Umsetzung der Programme und Maßnahmen (Monitoring);
- Überprüfung der Maßnahmenprogramme;
- Erfassung der Standorte aller industriellen Anlagen mit potentiell schädigenden Einflüssen auf den Boden sowie Sanierungsregelung;
- Erstellung von Bodenzustandsberichten im Grundstücksverkehr;
- Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission.

Nach der Auftragstellung sollen nur die Kosten abgeschätzt werden, die **zusätzlich** zu den derzeit bereits anfallenden Kosten für den Vollzug der nationalen bodenschutzrechtlichen Regelungen entstehen würden.

## II. Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse

### 1. Allgemeines zur nationalen Kostenabschätzung von EU-Richtlinien

Die Untersuchung hat ergeben, dass die zu erwartenden Kostenfolgen, die die Entwürfe von EU-Richtlinien nach sich ziehen, wenn sie später in Kraft treten sollten, auch auf nationaler Ebene geschätzt werden können.

Eine solche Schätzung ist also nicht nur möglich, sondern sollte zukünftig sogar regelmäßig erfolgen, weil die Kosten jedenfalls teilweise beträchtlich sein dürften. Kostenschätzungen dieser Art sollten deshalb künftig in die Entscheidungsfindung der politischen Verantwortungsträger in Deutschland eingehen, wenn es darum geht, über die Zustimmung zum Richtlinien-Entwurf zu entscheiden.

Nationale Kostenschätzungen haben sich bisher, soweit es sie überhaupt vereinzelt ressortintern gegeben haben soll, keiner einheitlichen Methodik bedient. Die vorliegende Untersuchung hat deshalb in Anlehnung an die Methodik, die im Rahmen des Standardkostenmodells (SKM) verwendet wird, auf der Grundlage der Befragung repräsentativer von einer Umsetzung betroffener öffentlicher Verwaltungen hochgerechnet, wie hoch die finanziellen Belastungen der öffentlichen Verwaltung voraussichtlich insgesamt wären. Damit handelt es sich hier nicht – ebenso wenig wie beim SKM – um eine notwendig reale Abbildung der später tatsächlich entstehenden Kosten, sondern um deren Schätzung in einer standardisierten Form. Die für die Qualität solcher Befragungen notwendige Qualifikation der befragten Gesprächspartner kann bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung ohne weiteres unterstellt werden und hat sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung bestätigt. Somit konnte von einer bei der Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Wirtschaftsunternehmen sonst vorgenommenen weiteren Absicherung durch die Hinzuziehung von Fachleuten abgesehen werden. Die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind selbst Fachleute.

Eine besondere Erschwernis bei der Kostenschätzung in Bezug auf EU-Richtlinien besteht darin, dass nicht mit Sicherheit vorausgesehen werden kann, wie die nationale Umsetzung der Richtlinie aussehen wird:

Einerseits sind EU-Richtlinien häufig so offen formuliert, dass mehrere Auslegungsalternativen in Betracht kommen.

Zum anderen gehört es zum Wesen einer EU-Richtlinie, dass sie dem nationalen Gesetzgeber in weiten Bereichen einen Umsetzungsspielraum lässt.

Diese Ausgangslage erfordert deshalb im Rahmen einer Kostenschätzung eine Prognose, wie die gesetzliche Umsetzung der Richtlinie in Deutschland voraussichtlich aussehen wird. Am Beispiel des Entwurfes der Bodenrahmenrichtlinie hat sich gezeigt, dass bei dieser Frage weitere Schwierigkeiten auftreten können. So kann es sein, dass die gesetzliche Umsetzung in Deutschland nicht nur vom Bundesgesetzgeber, sondern auch durch die Landesgesetzgeber erfolgen muss.

Als weitere Schwierigkeit kann hinzutreten – auch das hat sich in Bezug auf den Bodenschutz als zutreffend erwiesen –, dass die gesetzliche Umsetzung mehrere Fachgesetze betreffen kann. So sind in Deutschland bodenschutzrechtliche Regelungen nicht nur in den Bodenschutzgesetzen von Bund und Ländern enthalten, sondern auch z.B. im Bundesimmissionsschutzgesetz, im Baugesetzbuch oder in den Raumordnungsgesetzen von Bund und Ländern. Eine Kostenschätzung setzt deshalb voraus, dass auch die gesetzliche Situation vor Inkrafttreten der Richtlinie genau analysiert wird, um voraussehen zu können, welche Gesetze von der Umsetzung betroffen sein werden.

Ein wesentliches – allgemeines – Ergebnis der vorliegenden Untersuchung besteht darin, dass bereits vorhandene Vorschriften in den Bereichen, zu denen auch der Richtlinienentwurf Regelungen vorsieht, keineswegs eine nationale Umsetzung überflüssig machen, weil eine nationale Umsetzung von Richtlinienrecht stets durch neue gesetzliche Regelungen nach außen dokumentiert werden muss. Aber auch im Konkreten kann sich dieser Irrtum bemerkbar machen. So hat die Untersuchung

gezeigt, dass in der Verwaltungspraxis häufig auch dann kein Umsetzungsbedarf und keine finanziellen Folgewirkungen gesehen werden, wenn bisher bereits Ermessens-Vorschriften vorhanden sind, die den konkreten Regelungsbereich betreffen, der EU-Richtliniengeber aber nationale „Muss-Vorschriften“ vorsieht. Tritt diese Situation ein, ist im Rahmen der Kostenschätzung zu klären, ob die notwendige Umwandlung der nationalen Norm von einer Ermessensvorschrift in eine Muss-Vorschrift Kostenfolgen hat. Das ist immer dann zu bejahen, wenn die Schaffung der Muss-Vorschrift kraft Unionsrechts dazu führt, dass der von EU-Norm und nationaler Norm angestrebte Endzustand nunmehr wesentlich schneller erreicht werden muss als zuvor vom nationalen Gesetzgeber vorgesehen. Kommt es zu einer solchen durch das Inkrafttreten der Richtlinie veranlassten Beschleunigung der Erreichung des angestrebten Zieles, müssen staatliche Gelder eher verausgabt werden als ursprünglich geplant. Diese zeitliche Differenz bei Erreichung des angestrebten Endzustandes kann mittels der sog. „Barwert-Berechnung“ ermittelt werden. Dabei können erhebliche Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte entstehen, wie beim Bodenschutzrecht am Beispiel der Altlasten-Sanierungen nachgewiesen werden konnte. Dieser Umstand scheint bisher bei den Überlegungen, die im Vorfeld von EU-Richtlinien angestellt worden sind, kaum eine Rolle gespielt zu haben.

## 2. Zum Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie

Der Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie ist in Deutschland besonders umstritten. Das gilt sowohl für die Politik als auch für die Wissenschaft als auch für die verschiedenen Interessenverbände. Deshalb liegen ganz unterschiedliche häufig interessengeleitete Einschätzungen hinsichtlich der Frage vor, welcher Umsetzungsaufwand auf den Gesetzgeber in Bund und Ländern zukommt und welche Kosten damit verbunden sein könnten. Selbst einzelne Fachbehörden vertreten bis heute die Ansicht, dass die Umsetzung der Bodenrahmenrichtlinie jedenfalls in Deutschland keinen erheblichen finanziellen Mehraufwand auslösen würde.

In der Untersuchung ist darauf verzichtet worden, den sehr großen Bereich, in dem der Staat, vor allem der Bund, selbst Grundstückseigentümer ist und auf ihn erhebliche Zahlungsverpflichtungen wegen der Sanierungen von Altlasten zukommen werden, mit einzubeziehen (etwa der große Bereich der militärischen Altlasten). Der dafür erforderliche Erhebungsaufwand hätte im Rahmen dieser Untersuchung bei weitem nicht bewältigt werden können. Damit sind erhebliche Kosten, die auf die öffentliche Hand bei Inkrafttreten der Bodenrahmenrichtlinie zukommen würden, nicht erfasst worden.

Die auf alle staatlichen Hierarchieebenen entfallenden **jährlichen** Kosten werden auf 317.227.000 geschätzt. Der weit überwiegende Anteil entfällt mit 273.000.000 auf die kommunale Ebene.

Einen verfassungsrechtlichen oder auch nur einfachgesetzlichen Anspruch auf Erstattung dieser Kosten durch den Bund haben die Kommunen nicht. Ein Anspruch gegen das betreffende Bundesland kommt nur dann in Betracht, wenn das jeweilige landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip eingreifen würde. Das würde aber voraussetzen, dass der jeweilige Landesgesetzgeber durch ein eigenes Gesetz die Zuständigkeit für die neuen Aufgaben des Bodenschutzes, die aus der Bodenrahmenrichtlinie entspringen, ausdrücklich den Gemeinden überantworten würde. Das ist aber nicht zu erwarten, so dass die kommunalen Bodenschutzbehörden die neuen **bundesrechtlichen** Regelungen anwenden müssen und keinen Ersatz für die dadurch entstehenden Mehrkosten erhalten. Sie wären darauf angewiesen, dass die Länder ihnen entsprechende Mittel freiwillig zuweisen. Dass diese kostendeckend sein könnten, ist keinesfalls zu erwarten.

Die auf alle staatlichen Hierarchieebenen entfallenden **einmaligen** Kosten werden nach der vorgenommenen Schätzung zwischen 2,6 Mrd. und 31 Mrd. liegen. Diese erhebliche Kostendifferenz beruht darauf, dass auf der Grundlage verschiedener möglicher Szenarien unterschieden werden musste. Die wesentliche Ursache für die beträchtliche Höhe der Kostenschätzung liegt an dem Umstand, dass die Sanierungspflicht in Art. 13 BRRL-E zwar auch nach dem Bundesbodenschutzgesetz grundsätzlich besteht, dort aber nur nach behördlichem

Ermessen. Nach Art. 14 wird sie aber mit einem Zeitplan zu versehen sein, so dass sie nicht mehr eine „unendliche“, sondern eine endliche Pflicht wird. Diesen Umstand kann und muss man finanziell darstellen, um zu einer angemessenen Kostenbetrachtung zu kommen. Berechnet werden diese finanziellen Auswirkungen, indem der sog. Barwert-Nachteil errechnet wird, der auf unterschiedlichen Annahmen beruht, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht verifiziert werden können, weil sie zukunftsbezogen sind.

Bei Ausklammerung des Barwert-Nachteils belaufen sich die geschätzten **einmaligen** Kosten auf 288.690.000 €, wobei auch hier der mit Abstand größte Anteil (222.400.000 €), auf die Kommunen entfällt.

Tabellarisch dargestellt verteilen sich die zusätzlichen Kosten für die öffentliche Verwaltung wie folgt:

#### Jährliche Kosten:

Bund*)	Bundesländer	Kommunen	Landwirtschafts-behörden	Summen
918.000 €	32.509.000 €	273.000.000	10.800.000	<u>317.227.000</u>

#### Einmalige Kosten:

Bund*)	Bundesländer	Kommunen	Summen	Barwertnachteil
2.272.000 €	64.018.000 €	222.400.000 €	<u>288.690.000 €</u>	zwischen 2,6 Mrd. € und 31 Mrd. €

\*) Abschätzung beinhaltet nicht die Kosten für die Sanierung von Grundstücken im Eigentum des Bundes, insbesondere von Grundstücken, die vormals militärisch genutzt wurden.

### III. Einleitung

#### 1. Bemerkungen zu zugrunde gelegtem Richtlinien-Entwurf und zur Auftragserfüllung

Auf der Grundlage des oben unter I. wiedergegebenen, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erteilten Auftrages befasst sich dieses Gutachten mit den zusätzlichen für die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland entstehenden Kosten, sollte der von der EG-Kommission am 25. September 2006 vorgelegte Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz (Entwurf Bodenrahmenrichtlinie - BRRL-E) Wirklichkeit werden. Als konkrete Grundlage für die Erstellung des Gutachtens ist der von der damaligen tschechischen Präsidentschaft vorgelegte Kompromissvorschlag vom 05. Juni 2009 gewählt worden.

Die Mitwirkenden auf Seiten der Fachhochschule des Mittelstandes (FHM) haben zwei Vorgespräche im Ministerium in Bonn geführt. Die Gutachter haben zusätzlich verschiedene Gespräche vor Ort, insbesondere mit Vertretern dreier Bundesländer, mehrerer Kommunen, der OFD Niedersachsen als der Leitstelle des Bundes für Boden- und Grundwasserschutz sowie einem hochrangigen Experten aus Österreich (Leiter des Institutes für Bodengesundheit und Pflanzenernährung bei der staatlichen Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit) geführt. Ferner sind statistische Daten, die im Internet veröffentlicht worden sind, genutzt worden. Die zahlenmäßigen Gutachtenergebnisse verstehen sich nicht als verbindliche, konkrete Feststellungen der künftigen Kosten, sondern als Kostenprognosen, die auf der Basis einzelner noch darzustellender Elemente der SKM-Methodik standardisiert abgegeben werden.

#### 2. Dank bei Mitwirkenden

Die Gutachter danken allen Interviewpartnern insbesondere aus den Bundesländern Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen, aus der Stadt Bielefeld und aus dem Kreis Lippe sowie bei den anderen öffentlichen Stellen, die sich bereit erklärt haben, Prognosen in Bezug auf durch die BRRL-E entstehende Kosten anzustellen. Auf einen Dank unter namentlicher Nennung der Beteiligten wird verzichtet, weil mehrere Interviewpartner ausdrücklich auf Vertraulichkeit Wert gelegt haben. Das wird selbstverständlich respektiert.

#### 3. Vorbehalte bei angesprochenen Fachleuten

Nicht unerwähnt bleiben kann, dass einige wenige Bodenschutz-Fachleute, sei es aus der Wissenschaft, sei es aus der Verwaltung, teilweise erhebliche Vorbehalte gegen diese Untersuchung haben, die nur teilweise ausdrücklich formuliert worden sind.

Soweit die Vorbehalte ausdrücklich formuliert wurden, lassen sie sich wie folgt zusammenfassen: Eine allein sich mit den Kosten einer künftigen Rahmenrichtlinie zum Bodenschutz befassende Untersuchung ist – so der Vorbehalt – sinnlos, weil der dagegen stehende insbesondere gesamtgesellschaftliche Nutzen nicht berücksichtigt werde. Dieser sei erheblich höher als die zu erwartenden Kosten. Weiter wurde zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei dem Bodenschutz um ein die Zukunft dieser Erde betreffendes existenzielles Thema handle, dessen Bedeutung bisher nicht in allen EU-Staaten hinreichend gewürdigt worden sei, so dass es eines verbindlichen Rechtsrahmens bedürfe, um das Thema auch in den Mitgliedsstaaten voranzutreiben, die bisher nur unzureichend Bodenschutz betrieben hätten. Das gelte insbesondere für die Länder, die bisher nicht einmal über eine eigenständige Bodenschutzgesetzgebung verfügten. Eine isolierte Kostenbetrachtung berge die Gefahr in sich, diese wesentlichen existenziellen Gesichtspunkte „in die Ecke zu drängen“.



Dazu sei Folgendes vorangeschickt: Alle an diesem Gutachten Beteiligten nehmen diese Ansicht sehr ernst. Auch verstehen sie die Skepsis der erwähnten Bodenschutz-Experten, dass ausgerechnet an „ihrer“ Bodenschutz-Richtlinie die nationale Schätzung der Kosten einer EU-Richtlinie vorgenommen wird. Andererseits darf nicht vergessen werden, dass auch die Schätzung der Kosten von künftigen Rechtsakten eine wichtige Frage betrifft: nämlich die nach der Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates in den kommenden Jahren. So unverantwortlich, wie es wäre, den Bodenschutz als politisches Thema zu vernachlässigen, so unverantwortlich wäre es – gerade mit Blick auf das Schicksal kommender Generationen – auch, die Prüfung der Kosten staatlicher Maßnahmen für alle Rechtsbetroffenen nicht im Rahmen der Rechtsetzung sehr gründlich abzuschätzen. Die unzureichenden Kostenschätzungen betreffen bedauerlicherweise besonders die in den Mitgliedsstaaten entstehenden Ausgaben in der Folge von EU-Rechtsakten. Als Beispiel kann in diesem Zusammenhang etwa auf die Richtlinie 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) hingewiesen werden, die 1992 von den damaligen Mitgliedsstaaten auf Vorschlag der EG-Kommission beschlossen wurde. Sie hat auch ein umweltfachlich überragend wichtiges Thema zum Gegenstand, nämlich die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Aber zur unentbehrlichen und eigentlich selbstverständlichen Vorfeld-Information aller politischer Entscheidungsträger und Betroffener hätte auch damals schon die realistische Schätzung der auf die Betroffenen zukommenden Kosten gehört. Eine solche hat es aber nicht gegeben. Bis heute besteht nach wie vor Einigkeit, dass die Kosten zwar erheblich sind, aber wie viele Kosten letztlich insgesamt insbesondere für die öffentliche Hand entstanden sind, ist immer noch Gegenstand vieler Anfragen und Informationersuchen vor allem auf der Vollzugsebene der Länder und Kommunen<sup>1</sup>.

Vor diesem Hintergrund der Erfahrungen bei früheren Umweltrichtlinien der EU ist es sinnvoll, neben der Folgenabschätzung der Kommission, die etwa bei der Sanierung der Altlasten in der EU-25 von Gesamtkosten in Höhe von 119 Mrd. ausgeht<sup>2</sup>, auch hinsichtlich der Bodenrahmenrichtlinie eine nationale Abschätzung für Deutschland vorzunehmen.

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache Baden-Württemberg 14/1043, Antrag vom 14.03.2007

<sup>2</sup> KOM-Folgenabschätzung, Langfassung, Seite 107, Tabelle 24 = Commission Staff Working Document, document accompanying the communication from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions - thematic strategy for soil protection - impact assessment of the thematic strategy on soil protection {com(2006)231 final} {sec(2006)1165}

## IV. Zur Wirkung von Richtlinien in Deutschland

### 1. Schätzungen in Bezug auf Kostenfolgen anderer EU-Richtlinien

Eine nationale Kostenschätzung in Bezug auf die Wirkung künftiger EU-Richtlinien setzt voraus, sich über die Wirkung von Richtlinien innerhalb des nationalen Rechts im Klaren zu sein. Bisher insoweit angestellte Untersuchungen haben sich vor allem mit den schon vorhandenen „Auswirkungen“ von EU-Richtlinien befasst, das heißt also, mit den auf ihrer Grundlage bereits zustande gekommenen Gesetzen. Als Beispiel kann das als besonders bürokratieträftig geltende Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gelten. Hinsichtlich der durch dieses Gesetz entstehenden Kosten ist eine Untersuchung vorgenommen worden<sup>3</sup>, in der diese für Unternehmen auf 1,73 Mrd. geschätzt wurden. Das hatte eine unmittelbare Reaktion der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) zur Folge, die eine eigene Studie in Auftrag gab, die zu dem Ergebnis kam, dass die jährlichen Kosten deutscher Unternehmen sich lediglich auf 26 Mio. Euro belaufen<sup>4</sup>. Diese Ergebnisse belegen das in Deutschland offenkundige Fehlen einer konsensual gesicherten Methodik zur Messung von Kostenfolgen von EU-Richtlinien, sieht man von der Methodik ab, die im Rahmen des Standardkostenmodells bei der Messung der Kosten von Informationspflichten angewendet wird.

Die Gutachter, die bei dieser Untersuchung zusätzlich – anders als beim schon vorhandenen AGG – eine Prognose hinsichtlich der Art und Weise der Umsetzung des Richtlinienentwurfs in deutsches Recht vornehmen mussten, haben sich deshalb, wie noch dargelegt wird, hier ebenfalls am Standardkosten-Modell (SKM) orientiert. Dieses ist zwar ursprünglich allein für die Schätzung der Kosten von Informationspflichten entwickelt worden und erhebt nicht den Anspruch einer exakten Kostenabbildung. Es beansprucht für sich lediglich, durch die Abfrage von einzelnen repräsentativen Betroffenen eine Annäherung an die Wirklichkeit zu erzielen. Im Rahmen dieser Untersuchung hat sich allerdings erwiesen, dass wichtige Elemente der SKM-Methodik (u.a. standardisierte Betroffenenabfrage, Hochrechnung auf insgesamt Betroffene im Bundesgebiet) auch bei der Messung anderer Kosten anwendbar sind.

### 2. Konkrete Wirkung von EU-Richtlinien im deutschen Recht

Die Gutachter beziehen sich zur nachfolgenden Darstellung der Wirkung von EU-Richtlinienrecht in Deutschland in wesentlichen Teilen auf die zutreffenden „Empfehlungen des BMU für Vollzugshinweise der Länder zur unmittelbaren Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie 2003/35/EG zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Anhang 3). Auszugsweise heißt es dort:

*„Im Gegensatz zu EG-rechtlichen Verordnungen, die in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, sind Richtlinien nach Artikel 249 Abs. 3 EGV für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Richtlinien bedürfen daher grundsätzlich der Umsetzung in innerstaatliches Recht. Ungeachtet des Wortlauts des Artikel 249 Abs. 3 EGV hat der EuGH jedoch bereits zu Beginn der siebziger Jahre entschieden, dass einzelne Bestimmungen von Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen auch ohne Umsetzung in nationales Recht unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten entfalten können. Hierzu hat sich inzwischen eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt. Auch die Rechtslehre erkennt die unmittelbare Wirkung von Richtlinienbestimmungen im Grundsatz an. Die Einzelheiten in diesem Zusammenhang sind allerdings umstritten. Insbesondere die Frage der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien mit Dritt- bzw. Doppelwirkung ist trotz neuerer Erkenntnisse nicht vollständig geklärt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können einzelne Richtlinienbestimmungen unmittelbare Wirkung entfalten, wenn sie*

- nicht fristgerecht bzw. nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde,
- inhaltlich unbedingt und

<sup>3</sup> Hoffjan, Bramann, Kentrup, Folgekosten von Gesetzen, Frankfurt 2008

<sup>4</sup> Pressemitteilung der ADS vom 14.08.2008

- *hinreichend bestimmt sind.*

*Die inhaltliche Unbedingtheit und hinreichende Bestimmtheit einer Richtlinienbestimmung ist auch dann gegeben, wenn die Richtlinienbestimmung den Mitgliedstaaten ausdrücklich ein Wahlrecht bei der Ausgestaltung zugesteht, zugleich aber einen zwingenden Mindeststandard oder Ermessensgrenzen für die Ausübung des Wahlrechts vorgibt<sup>5</sup>.*

*Die unmittelbare Wirkung einer nicht umgesetzten Richtlinienbestimmung ist von Rechtsprechung und Verwaltung von Amts wegen zu berücksichtigen (Stichwort: objektive Wirkung von Richtlinienbestimmungen. Das heißt, dass die Behörde verpflichtet ist, die Richtlinienbestimmung anzuwenden, auch wenn sich aus der Richtlinienbestimmung keine individuellen Rechte begründen. Denn die Frage, ob für den Einzelnen die Möglichkeit besteht, sich auf die Richtlinienbestimmung zu berufen, hat mit der Verpflichtung aus der Richtlinie nichts zu tun<sup>6</sup>. Die Anerkennung bzw. Ablehnung unmittelbarer Wirkungen von Richtlinienbestimmungen rechtfertigt der EuGH dogmatisch teils mit dem Prinzip des „effet utile“, teils mit dem Verbot des „venire contra factum proprium“. Das „effet utile“-Prinzip besagt, dass den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts größtmögliche praktische Wirksamkeit zu verschaffen ist. Gemäß dem Verbot „venire contra factum proprium“ soll sich ein Mitgliedstaat nicht zu Lasten seiner Bürger auf eigene Versäumnisse, hier die mangelnde oder die unzulängliche Umsetzung einer Richtlinie bzw. Richtlinienbestimmung, berufen können. Auf dieser Basis hat der EuGH zu den folgenden klassischen Konstellationen differenziert Stellung genommen.*

- a. *Vertikale Wirkung von Richtlinienbestimmungen (Verhältnis Bürger – Staat) Richtlinienbestimmungen, die subjektiv-öffentliche Rechte für Private begründen, gelten unmittelbar zugunsten des Betroffenen. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten müssen die entsprechenden Rechte des Einzelnen von Amts wegen berücksichtigen und nicht nur dann, wenn sich der Einzelne darauf beruft<sup>7</sup>.*

- b. *Horizontale Wirkung von Richtlinienbestimmungen (Verhältnis Bürger – Bürger)*  
*Im Verhältnis der Bürger untereinander ist eine unmittelbare Wirkung von Richtlinien ausgeschlossen. Eine zivilrechtliche Richtlinienbestimmung kann vor ihrer Umsetzung keine Verpflichtung für die Bürger begründen<sup>8</sup>.*

- c. *Umgekehrt vertikale Wirkung von Richtlinienbestimmungen (Verhältnis Staat – Bürger)*

*Der Staat darf sich nicht zu Lasten seiner Bürger unmittelbar auf Richtlinienbestimmungen berufen, d.h. eine unmittelbare aus einer Richtlinie folgende Verpflichtung von Bürgern ist ausgeschlossen<sup>9</sup>.*

- d. *Objektive Wirkung von Richtlinienbestimmungen (Staat als Verpflichteter)*

*Hinsichtlich Richtlinienbestimmungen, die weder subjektiv-öffentliche Rechte noch Belastungen Einzelner begründen, sondern lediglich Behördenpflichten normieren, sind die staatlichen Stellen bereits aufgrund der objektiven Wirkung der Richtlinienbestimmungen zur Erfüllung der in der Richtlinie enthaltenen Pflichten verpflichtet.<sup>10</sup>*

<sup>5</sup> EuGH vom 24.10.1996, Rs. C-72/95 Kraaijeveld, Slg. 1996, I-5403

<sup>6</sup> Entscheidung des EuGH vom 11. 08.1995, Rs. C-431/92, EuGH 95, 2189 = NVwZ 1996, 369ff - „Großkrotzenburg“

<sup>7</sup> z.B. EuGH vom 05.04.1979, Rs. 148/78, EuGHE 79, 1642 – „Ratti“

<sup>8</sup> z.B. EuGH v. 14. 07.1994, Rs. C-91/92, EUGHE 94, 3325, 3356 = NJW 1994, 2473 ff. – “Faccini Dori”

<sup>9</sup> z.B. EuGH vom 08.10.1987, Slg. 1987, 3969 – „Kolpinghuis Nijmegen“; EuGH vom 03. Mai 2005, Rs. C-387/02 - „Berlusconi“

<sup>10</sup> EuGH vom 11.08.1995, Rs. C -431/92 – „Großkrotzenburg“

e. *Dritt- bzw. Doppelwirkung von Richtlinienbestimmungen (Verhältnis Staat – Bürger – Bürger bzw. Staat – Bürger)*

*Öffentlich-rechtliche Richtlinienbestimmungen mit Dritt- bzw. Doppelwirkung umfassen zum einen Regelungen, die für einige Bürger begünstigend und gleichzeitig für andere Bürger belastend wirken (begünstigende Richtlinienbestimmungen mit drittbelastender Wirkung sowie belastende Richtlinienbestimmungen mit drittbegünstigender Wirkung), zum anderen Regelungen, die ausschließlich an den Staat gerichtet sind, deren Vollzug jedoch Belastungen auf Seiten der Bürger nach sich zieht (objektiv wirkende Richtlinienbestimmungen mit drittbelastender Wirkung). Hierzu haben Teile der rechtswissenschaftlichen Literatur<sup>11</sup> schon seit längerem die Ansicht vertreten, der EuGH habe in seiner bereits erwähnten Großkrotzenburg-Entscheidung die unmittelbare Wirkung drittbelastender Richtlinienbestimmungen anerkannt. Dies konnte der Entscheidung aber nicht eindeutig entnommen werden<sup>12</sup>. So wurde angenommen, dass der EuGH möglicherweise nur den Fall der objektiven Wirkung von Richtlinienbestimmungen (s.o.) entscheiden wollte und in diesem Zusammenhang Belastungen in Form von Mitwirkungspflichten als unerheblich erachtet hat. Durch eine neue Entscheidung des EuGH<sup>13</sup> ist jedoch ausdrücklich klargestellt worden, dass die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie nicht daran scheitert, dass im Dreiecksverhältnis damit eine Belastung für einen privaten Dritten verbunden ist<sup>14</sup>. Dies hat der EuGH für die Berufung des Einzelnen auf seine Rechte aus Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. den Artikeln 1 Abs. 2 und 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie eindeutig festgestellt.“*

Ist demnach die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, EU-Richtlinien auch im Rahmen des nationalen Gestaltungsspielraums effektiv umzusetzen<sup>15</sup>, würde das auch für die Bodenrahmenrichtlinie Einschränkungen beinhalten. In diesem Zusammenhang sei hier als Beispiel Art. 13 BRRL-E genannt. Dort heißt es, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass die in ihren Verzeichnissen der kontaminierten Standorte gemäß Artikel 10 Absatz 4 BRRL-E aufgelisteten kontaminierten Standorte gemäß Absatz 2 **saniert werden**. Diese nationale Sanierungsverpflichtung ist durch ein Muss gekennzeichnet. Damit würden sich deutsche Vorschriften nicht vertragen, die – wie die §§ 10 und 16 BBodSchG – Sanierungsanordnungen gegenüber Rechtsunterworfenen lediglich im Rahmen von Ermessensvorschriften vorsehen. Denn enthält eine EU-Richtlinie hinsichtlich einer bestimmten Fallkonstellation eine zwingende Vorgabe, muss auch die nationale Umsetzungsvorschrift diese zwingende Vorgabe vorsehen<sup>16</sup>. Mit dieser Vorgabe ließe sich genauso wenig vereinbaren, dass die Bundesrepublik Deutschland die ihr selbst obliegenden Sanierungen zwar auch nach Dringlichkeit, aber ebenso unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltssituation vornimmt, was, sofern keine unmittelbare Gefährdung für Leib oder Leben droht, legitim ist. Denn amtspflichtwidriges und damit rechtswidriges Verhalten ist staatlichen Behörden nicht vorzuwerfen, wenn ihnen – auch unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltssituation – nicht zumutbar ist, einen prinzipiell missbilligten Zustand unmittelbar zu beseitigen<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> z.B. Albin, NuR 1997, 29, 32; Epiney, DVBl. 1996, 409, 413

<sup>12</sup> kritisch auch Pechstein, EWS 1996, 261, 264

<sup>13</sup> Urteil vom 07. 01.2004, Rs. C-201/02 Wells, dort insbesondere Leitsätze 2 und 3; Rz. 55ff.

<sup>14</sup> vgl. hierzu Kerkmann, DVBl. 2004, 1288f.

<sup>15</sup> vgl. Himmelmann, EG-Umweltrecht und nationale Gestaltungsspielräume, Baden-Baden 1997, 134 mit zahlr. Nachweisen aus der Rechtsprechung des EuGH

<sup>16</sup> Himmelmann aaO, S. 134 f. mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des EuGH)

<sup>17</sup> vgl. Bundesgerichtshof =BGHZ 112, 74, 75 f

## V. Notwendigkeit von Kostenschätzungen bei EU- Rechtsakten

### 1. Erster Versuch einer Kostenschätzung für EU-Richtlinienentwurf in Deutschland

Soweit ersichtlich, handelt es sich um die erste methodische Kostenschätzung für eine im Entwurf vorliegende Richtlinie, jedenfalls auf nationaler Ebene. Wie unter II.1 bereits dargelegt, orientiert sich die einzige hier bekannte Untersuchung, die sich mit den nationalen Kosten einer EU-Richtlinienuntersuchung bisher konkret und vertieft befasst hat, an der insoweit bereits erfolgten Umsetzung in das nationale Recht in Gestalt des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes<sup>18</sup>. Eine solche Umsetzung existiert in Bezug auf die BRRL-E naturgemäß noch nicht, auch nicht etwa in einem Entwurfsstadium.

Ansonsten ist nur in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie eine Vorab-Kostenschätzung des Landes Schleswig-Holstein bekannt, das für seinen Zuständigkeitsbereich Kosten für die öffentlichen Kassen in Höhe von 688 Mio. für die Umsetzung dieser Richtlinie prognostizierte<sup>19</sup>. Die methodischen Grundlagen dieser Schätzung sind indes hier nicht bekannt.

#### a) Kostenschätzung EG-Kommission

Die Europäische Kommission hat hinsichtlich des Entwurfs der BRRL eine Folgenabschätzung vorgelegt<sup>20</sup>. In diesem Dokument wird aber keine einheitliche Kostenschätzung vorgenommen. Vielmehr wird beispielsweise bezogen auf die erste vorläufige Erhebung verunreinigter Standorte, die innerhalb von fünf Jahren nach der Umsetzung der Bodenschutz-Rahmenrichtlinie durchzuführen wäre und die am Anfang der Erstellung des Verzeichnisses stehen würde, von Kosten für die damaligen 25 Mitgliedsländer von insgesamt schätzungsweise 51 Mio. EUR jährlich ausgegangen. Einem zugrunde gelegten Szenario zufolge würde die Erstellung eines vollständigen Verzeichnisses der verunreinigten Standorte in den nächsten 25 Jahren bis zu 240 Mio. EUR jährlich kosten. Diese Schätzung bezieht sich auf die damals vorhandenen 25 Mitgliedsstaaten. Der Schätzung der Kosten wird in demselben Dokument eine Schätzung des Nutzens der zu ergreifenden Maßnahmen gegenüber gestellt. Der Nutzen käme nach Auffassung der Kommission teilweise den Landnutzern, aber insbesondere der Gesellschaft als Ganzes zugute.

#### b) Kosteneinschätzung des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen (ADR) als Vertreter der kommunalen und lokalen Interessen hat sich im Rahmen seiner Anhörung zum Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie insoweit skeptisch geäußert, als er insbesondere bei den Sanierungskosten Belastungen auf die örtlichen Verwaltungen zukommen sah<sup>21</sup>. Er formulierte daher folgende Bedenken:

*„Der Ausschuss wünscht, dass den betreffenden Verwaltungen keine unmittelbaren Verpflichtungen für die tatsächliche Sanierung und Verwaltung verunreinigter Flächen auferlegt werden (Artikel 13). Die Verwaltungen gewährleisten, dass eine Sanierung tatsächlich durchgeführt wird. Diese Aspekte müssen im Zusammenhang mit den Vorschriften und der Gesetzgebung in den betreffenden Mitgliedstaaten sowie mit dem spezifischen Zustand des Bodens vor Ort betrachtet werden, da die fraglichen Verwaltungen selbstverständlich dafür verantwortlich bleiben, dass die verunreinigten Gebiete in Angriff genommen werden.“*

<sup>18</sup> Hoffjan, Bramann, Kentrup, Folgekosten von Gesetzen, Frankfurt 2008

<sup>19</sup> StGB NRW-Mitteilung 272/2006 vom 17.03.2006)

<sup>20</sup> Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vom 22. September 2006 – Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – thematische Strategie für den Bodenschutz — Zusammenfassung der Folgenabschätzung

<sup>21</sup> 1.24 der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen auf seiner Plenartagung vom 13./14. Februar 2007 DEVE-IV-005

## 2. Künftige Haushaltssituation in Deutschland (Schuldenbremse)

Auch der nationale Umgang mit den Problemen des Bodenschutzes, hier vor allem der Altlastensanierung, ist wie bei allen dem Staat überantworteten Aufgaben in steter Abhängigkeit von der Situation der öffentlichen Haushalte zu sehen<sup>22</sup>.

Würde die Bodenschutzproblematik auch in den kommenden Jahren allein in der nationalen Verantwortung verbleiben, stünden die insoweit anstehenden Aufgaben so wie alle anderen Aufgaben auch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Situation der öffentlichen Kassen. Ausgabenwirksame Maßnahmen im Bodenschutz befänden sich so wie auch die Aufgaben im Schul- und Hochschulbereich, im Gesundheits- und Sozialbereich, bei der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und vielen anderen Bereichen in einer steten Abhängigkeit von der Lage in den Kassen von Bund, Ländern und Kommunen.

Vorausgesetzt, Europarecht und der damit zusammenhängende Anwendungsvorrang greifen nicht, würde der Bodenschutz also wie andere elementare staatliche Aufgaben vor der Situation stehen, dass er der in der Bundesrepublik nunmehr geltenden neuen Verfassungsrechtslage unterläge, die auch im offiziellen staatlichen Sprachgebrauch als „Schuldenbremse“ bezeichnet wird.<sup>23</sup>

Diese Situation wird aber nur diejenigen öffentlichen Aufgaben betreffen, die nicht kraft europäischer Ausgangsregelung auf jeden Fall im zeitlichen Rahmen, den das EU-Recht vorgibt, erfüllt werden müssen. Soweit „europäische Aufgaben“, deren Erfüllung etwa durch Richtlinien-Recht angeordnet ist, betroffen sind, greift der Anwendungsvorrang des europäischen Gemeinschaftsrechts. Sobald ein Vertragsverstoß von der Europäischen Kommission festgestellt und vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) bestätigt worden ist, darf sich der betroffene Staat nicht mehr auf irgendwelche Hindernisse berufen, die der Beseitigung des Vertragsverstoßes entgegenstehen<sup>24</sup>.

Wenn Bodenschutzmaßnahmen künftig durch europäisches Richtlinienrecht gefordert werden, ist die sog. „Einrede der leeren öffentlichen Kassen“ wegen des Anwendungsvorranges des Europarechts also nicht mehr möglich. Bodenschutzmaßnahmen müssten aufgrund des vorrangigen Gemeinschaftsrechts durchgeführt werden, soweit dessen Verbindlichkeit reicht. Der Bodenschutz erführe insoweit eine Privilegierung gegenüber den Bereichen, die nicht den Vorzug haben, sich auf EU-Recht zurückführen lassen zu können.

Für das deutsche Recht, das europäisches Gemeinschaftsrecht umsetzt, entsteht also das Privileg, vor dem Kostenargument der Finanzministerien und kommunalen Kämmerer besser gesichert zu sein als das übrige Recht, das nicht „das Glück“ hat, europarechtlich fundiert zu sein. Weitgehend nationale Aufgaben wie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Bau von Haftanstalten, Einstellung und Besoldung von Richtern, Staatsanwälten und Polizeibeamten), das Bildungswesen (Bau und Unterhalt von Schulen und Hochschulen, Einstellung und Besoldung von Lehrern und Hochschullehrern), der Bereich der Sozialleistungen einschließlich des Gesundheitsbereichs und viele andere mehr ziehen insoweit „den Kürzeren“. Das mag notwendig sein und darf sicher politisch so entschieden werden. Aber die politischen Entscheidungsträger müssen dann vor der Schaffung neuen europäischen Gemeinschaftsrechts in die Lage versetzt werden, diesen Konflikt auf einer transparenten Entscheidungsgrundlage zu lösen, zu der auch die Ausweisung einer zumindest annäherungsweise Kostenfolgeschätzung gehört.

Die „Einrede der leeren öffentlichen Kassen“ wird somit ein rechtlich tragfähiges Argument werden, das in vielen Politikbereichen zu zwingenden, da grundgesetzlich vorgeschrieben Ausgabenkürzungen führen wird, weil ein Haushalt, der dies nicht beachten würde, verfassungswidrig wäre.

<sup>22</sup> vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen – SRU – Umweltgutachten 2008, S. 289)

<sup>23</sup> dazu: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_nn\\_76712/DE/BMF\\_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht\\_\\_des\\_\\_BMF/2009/03/analysen-und-berichte/b01-reform-Verschuldungsregeln/reform-verschuldungsregeln.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_nn_76712/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2009/03/analysen-und-berichte/b01-reform-Verschuldungsregeln/reform-verschuldungsregeln.html)

<sup>24</sup> vgl. dazu etwa Berkemann in: Berkemann/Halama; Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, Bonn, 2008, S. 217 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des EuGH)

Die finanzielle Unausweichlichkeit der dramatischen Einsparungen, die erforderlich sein werden, um der neuen verfassungsrechtlichen Situation gerecht zu werden, ergibt sich aus Folgendem:

Die „Schuldenbremse“ ist, was die allgemeinen Grundsätze angeht, in Artikel 109 i.V.m. Art. 115 GG festgelegt. In dieser Norm sind für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundregeln für die Begrenzung der Nettokreditaufnahme verankert worden, die die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sicherstellen:

- Bund und Länder müssen demnach künftig ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Beim Bund ist diesem Grundsatz Rechnung getragen, wenn die Einnahmen aus Krediten in der konjunkturellen Normallage 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Für die Länderhaushalte ist kein solcher struktureller Verschuldungsspielraum vorgesehen.
- Lediglich für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen können Bund und Länder eine Ausnahmeregelung vorsehen, die eine zusätzliche Kreditaufnahme ermöglicht. Wird von der Ausnahmeklausel Gebrauch gemacht, müssen die hierfür aufgenommenen Kredite nach einem verbindlichen Tilgungsplan zurückgezahlt werden.

Ausgangspunkt für die Einführung der „Schuldenbremse“ war folgende immer noch aktuelle Finanzsituation in der Bundesrepublik Deutschland<sup>25</sup>:

Der gesamtstaatliche Schuldenberg in Deutschland ist in den vergangenen Jahrzehnten auf heute über 1,5 Billionen angewachsen. So ist die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote, also der jeweilige Schuldenstand in der Relation zum Bruttoinlandsprodukt von damals rund 20 % auf knapp 65,5 % im Jahr 2008 gestiegen. Der bisherige Artikel 115 GG, der in ähnlicher Form auch Bestandteil vieler Landesverfassungen ist, ermöglichte im Regelfall eine Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen. Eine wesentliche Schwäche der bisherigen Regelung lag auch in dem Fehlen einer ausdrücklichen Verpflichtung, die in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung einer (drohenden) „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ aufgenommenen Kredite durch Überschüsse in „guten“ Zeiten wieder auszugleichen. Der hohe Schuldenstand schlägt sich dauerhaft in der Verengung staatlicher Handlungsmöglichkeiten sowie in Wachstums- und Beschäftigungsverlusten nieder. Die hohen quantitativen und qualitativen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes müssen eingehalten werden. Ein finanzpolitisch handlungsfähiger Staat ist also unabdingbar. In den vergangenen Monaten wurden zahlreiche Maßnahmen zur Konjunkturstützung ergriffen, die einerseits unabdingbar sind, andererseits aber auch zu erheblichen strukturellen Belastungen der öffentlichen Haushalte führen.

---

<sup>25</sup> vgl. Bundesministerium der Finanzen a.a.O.

## VI. Methodik

### 1. Anwendung des Standard-Kosten-Modells

Die vorliegende Untersuchung hat – soweit ersichtlich, handelt es sich hierbei um ein Novum – Grundelemente des Standardkosten-Modells (SKM) übernommen, obwohl es hier nicht nur um Informationspflichten geht, hinsichtlich derer SKM in den Niederlanden entwickelt worden ist. Aber auch bei dieser Untersuchung geht es – ebenso wie beim herkömmlichen SKM<sup>26</sup> - nicht darum, alle erdenklichen Verhaltensweisen abzudecken, sondern um die Betrachtung eines idealtypischen Abbilds der tatsächlichen Verhaltensweisen. Idealtypisch bedeutet hierbei, dass die Behörden zwar bestrebt sein werden, einer „idealen“ Verhaltensweise zu folgen, diese aber in der Praxis nicht erreichen werden<sup>27</sup>. Aus diesem Bestreben der Behörden bilden sich jedoch typische Verhaltensweisen heraus, die für die Analysezwecke des SKM im Mittelpunkt stehen. Im Rahmen von SKM werden bürokratische Prozesse sowie Verwaltungshandeln und -kosten standardisiert, indem von „normalen“ bzw. durchschnittlichen Verhaltensweisen ausgegangen wird. Damit fokussiert sich das Modell nicht auf die Ausnahmen, sondern nimmt das typische Verhalten in den Blick. Eine solche Betrachtung dient der Erzielung höchstmöglicher Repräsentativität, die notwendig ist, um belastbare Ergebnisse zu generieren. Das heißt, aus der Gesetzgeberperspektive werden durchschnittliche Verhaltensweisen zur Befolgung gesetzlicher Pflichten durch die Verwaltung angenommen. Dem entspricht es und ist „SKM-typisch“, dass nur ein ausgewählter Kreis Betroffener befragt worden ist. Als Element aus dem SKM wird auch übernommen, dass ausdrücklich keine „Aufrechnung“ mit dem Nutzen der BRRL-E stattfindet, weil diese Betrachtung den politischen Entscheidungsträgern obliegt. Unter Abweichung zum bisher bekannten Standard-Kosten-Modell werden allerdings nicht nur die Informationspflichten, sondern auch die Erfüllungskosten geschätzt<sup>28</sup>.

### 2. Arbeitsschritte

Folgende Arbeitsschritte wurden vorgenommen:

- a) Auslegung der BRRL-E nach anerkannten Maßstäben, insbesondere unter Berücksichtigung EuGH-Rechtsprechung
- b) Abgleich gewonnener vorläufiger Auslegungsergebnisse mit verfügbaren Quellen in Literatur und Internet
- c) Prämissenformulierung
- d) Gespräche und Interviews mit Betroffenen
- e) Plausibilitätsprüfung
- f) Hochrechnung

---

<sup>26</sup> dazu und zum Folgenden: vgl. Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten, Berlin, 2006

<sup>27</sup> Handbuch aaO S. 16 f.

<sup>28</sup> dazu sogleich unten unter III.3



### 3. Begriff der Erfüllungskosten

Die auftragsgemäß neben den Informationspflichten ebenfalls zu schätzenden Erfüllungskosten werden auf der Grundlage eines „erweiterten Standardkosten-Modells“ und damit in grundsätzlicher Übereinstimmung mit der bereits vorhandenen Beschlussfassung des Deutschen Bundestages aus der letzten Legislaturperiode<sup>29</sup> ermittelt.

Bei der Übertragung der Grundlagen des Standardkosten-Modells (SKM) auf die Problemstellung der Abschätzung von Erfüllungskosten ist vornehmlich zu definieren, was Erfüllungspflichten sind und wie deren Kosten zu messen sind.

Unter Erfüllungspflichten werden hier diejenigen Pflichten verstanden, die bei den Normadressaten durch die Befolgung rechtlicher Handlungspflichten entstehen. Die aus der tatsächlichen Pflichtenerfüllung resultierenden Kosten werden schließlich hier Erfüllungskosten genannt.

Die SKM-Methodik, die ursprünglich zur Messung von durch Informationspflichten entstehenden Kosten diente, bildet die Basis auch für die Abschätzung von Erfüllungskosten. Erfüllungskosten werden ressourcenorientiert in Personalkosten, Sachkosten und finanzielle Kosten strukturiert. „Die Personalkosten werden durch die Multiplikation von Zeitaufwänden mit den dazu gehörigen Stundentarifen ermittelt, wobei für die Erhebung von Zeitaufwänden spezifische Standardprozesse für die einzelnen Typen von Handlungspflichten verwendet werden. Die Sachkosten umfassen Material-, Wareneingangs-, Fremdleistungs-, Finanzierungs- und Infrastrukturkosten sowie Abschreibungen. Bei den finanziellen Kosten handelt es sich um Steuern und sonstige Abgaben, wie z.B. Gebühren.“<sup>30</sup>. Da es sich hier um die Betrachtung der Kosten der öffentlichen Verwaltung handelt, ist der letztgenannte Aspekt irrelevant.

Es sind nur die zusätzlichen Kosten zu berücksichtigen, die ausschließlich der gesetzlichen Pflicht geschuldet sind. Die sogenannten „Sowieso-Kosten“, die auch ohne die gesetzliche Pflicht anfallen würden, werden von den ermittelten Kosten wieder subtrahiert.

Im Überblick werden die direkten Erfüllungskosten danach wie folgt<sup>31</sup> berechnet:

Personalkosten
+ Sachkosten
+ Finanzielle Kosten
<hr/>
= Zwischensumme 1
- Sowieso-Kosten
<hr/>
= Erfüllungskosten

Ein besonderer Aspekt unter den zu den Sachkosten zählenden Finanzierungskosten sind diejenigen Kosten, die sich aus dem Barwertnachteil bei der Beschleunigung durch Fristsetzung von Normerfüllungen ergeben. Auf diesen Punkt wird in Kapitel X. 3. detailliert eingegangen.

<sup>29</sup> vgl. Beschluss vom 2. Juli 2009, Plenarprotokoll 16/230, S. 25799 i.V.m. BT-Drs. 16/13146 zum Einsatz dieser Methodik, die sich bei den Informationskosten schon in besonderer Weise bewährt hat

<sup>30</sup> Schatz, M., Schiebold, M., Kiefer, S., Riedel, H., S.7

<sup>31</sup> Schatz, M., Schiebold, M., Kiefer, S., Riedel, H., Handbuch zur Messung von Regulierungskosten, Version 1.0, April 2009

## VII. Rechtliche Rahmenbedingungen

### 1. Prognose hinsichtlich Auslegung der Richtlinie als Umsetzungsgrundlage durch deutschen Gesetzgeber

Als ersten Schritt erfordert eine Kostenschätzung in Bezug auf eine EU-Richtlinie eine Prognose hinsichtlich der Auslegung dieser Richtlinie durch den für die Umsetzung zuständigen nationalen Gesetzgeber. In Deutschland wird das dadurch erschwert, dass wegen der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland nicht allein der Bund für die gesetzliche Umsetzung von EU-Rechtsakten zum Bodenschutz zuständig ist, sondern auch die Gesetzgeber in den Bundesländern.

In Deutschland existieren bislang zwei sachverständige Prognosen hinsichtlich des Umsetzungsbedarfes in Bezug auf den Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie. Eine der Einschätzungen stammt vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) im Rahmen seines Umweltgutachtens aus dem Jahr 2008, die andere stammt vom Umweltbundesamt und ist auf seiner Website veröffentlicht.<sup>32</sup> Erstaunlich sind die erheblichen Einschätzungsunterschiede beider Institutionen. Während der Sachverständigenrat erhebliche gesetzliche Umsetzungsbedarfe aufzeigt, sieht das Umweltbundesamt vor allem keinen bedeutenden zusätzlichen Verwaltungsaufwand und konstatiert weiter, dass „die vorgesehenen Regelungen nicht zu gewichtigen Änderungen des geltenden deutschen Bodenschutzrechts“ führen würden.

#### a) Einschätzung des Sachverständigenrates für Umweltfragen

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen sieht bei Inkrafttreten der Bodenrahmenrichtlinie erheblichen Umsetzungsbedarf. In seinem Gutachten aus dem Jahr 2008<sup>33</sup> hat er ausgeführt, welche Umsetzungen er erforderlich halten würde, sollte die Richtlinie in Kraft treten:

- An die Stelle der derzeitigen Ermächtigung in § 13 BBodSchG träte eine Verpflichtung der Behörde zum Einfordern eines Sanierungsplans von dem Sanierungspflichtigen;
- eine Verpflichtung zur Erstellung von Sanierungsplänen entstände auch für solche Altlastenflächen, deren Sanierung keine koordinierten Maßnahmen erfordern und die nicht besonders schädlich sind;
- Entstehen einer Pflicht zur Benennung zugewiesener Haushaltsmittel für die Altlastensanierung;
- Entstehen einer Verpflichtung zur Priorisierung der Sanierungsflächen unter Berücksichtigung des Maßes der Gefährdung der menschlichen Gesundheit und
- eine Anpassung der Bestimmungen des vorsorgenden Bodenschutzes an die im Vergleich zum deutschen Recht anspruchsvolleren gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen;
- die erforderlichen Anpassungen würden zum Teil von erheblicher praktischer Bedeutung sein;
- durch das Inkrafttreten der BRRL würde eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur koordinierten und strategischen Altlastensanierung begründet, die die Organe der EU gegenüber den Mitgliedstaaten würden durchsetzen können;
- der schleppenden Herangehensweise an die Altlastensanierung wären dann gemeinschaftsrechtliche Grenzen gesetzt;

<sup>32</sup> <http://www.umweltbundesamt.de/boden-und-altlasten/aktuelles/brrl.htm>

<sup>33</sup> Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Berlin 2008; Tz 528 ff; ; im Internet abrufbar unter „www.umweltrat.de

- im Bereich des vorsorgenden Bodenschutzes würde es eine verbindlichere und weiter reichende Regelung als nach dem geltenden Recht geben müssen.

#### **b) Einschätzung des Umweltbundesamtes**

Das Umweltbundesamt vertritt demgegenüber einen gänzlich anderen Standpunkt. Danach käme auf die Bundesrepublik Deutschland kein bedeutender zusätzlicher Verwaltungsaufwand zu. Insbesondere führten die vorgesehenen Regelungen nicht zu gewichtigen Änderungen des geltenden deutschen Bodenschutzrechts. Im Einzelnen begründet das Umweltbundesamt seinen Standpunkt wie folgt:

- Vorsorgemaßnahmen (Artikel 4) sind durch § 7 und § 17 BBodSchG in Deutschland bereits geltendes Recht.
- Eine Versiegelungsbegrenzung (Artikel 5) ist in Deutschland durch Vorschriften der Regionalplanung und des Baurechts bzw. des Bundesnaturschutzrechtes abgedeckt.
- Die Bestimmung von Risikogebieten (Artikel 6) ist ebenfalls im Rahmen der Umsetzung anderer Vorschriften (z.B. Cross Compliance) erforderlich.
- Den Maßnahmenprogrammen zur Gefahrenabwehr in Risikogebieten (Artikel 8) entsprechen im Wesentlichen die Anforderungen an die gute landwirtschaftliche Praxis nach § 17 BBodSchG und das Fachrecht.
- Die Vermeidung von Bodenverunreinigungen (Artikel 9) ist in Deutschland über § 7 (Vorsorgepflicht) und § 4 (Pflicht zur Gefahrenabwehr) BBodSchG geregelt.
- Die Bestimmung der „verunreinigten Standorte“ (Artikel 10; in Deutschland „Altlasten“) erfolgt analog dem deutschen Recht über die Gefahr für Mensch und Umwelt unter Berücksichtigung der Grundstücksnutzung.
- Die Bestimmung der altlastverdächtigen Flächen (Artikel 11) weicht von der Praxis in Deutschland ab. In der BRRL steht der Passus der „gefährlichen Tätigkeit“, wohingegen in Deutschland „Hinweise auf Einträge in den Boden“ genügen. An dieser Stelle wird ein Mehraufwand entstehen. Die Fristen zur Klärung des Altlastenverdachts (100 % in 25 Jahren) mögen Anlass zur Kritik bieten, bundeslandinterne Planungen sind jedoch meist ambitionierter (Bayern: 100% bis 2020).
- Beim Verkauf von verdächtigen Grundstücken ist ein Bericht über den Zustand des Bodens vorzulegen (Artikel 12). An dieser Stelle müssen die Vor- und Nachteile abgewogen werden.
- Sanierungspflichten und -anforderungen (Artikel 13) sind analog zu den Pflichten und Anforderungen zur Gefahrenabwehr (§ 4 BBodSchG) in Deutschland.
- Eine nationale Sanierungsstrategie (Artikel 14) mit Zielen, Prioritäten und Zeitplänen ist ggf. über das nationale Altlasten- und Bodenschutzrecht abgedeckt.
- Es ist möglich, dass die Berichterstattung an die Kommission – falls die Daten wie bei den Altlasten nicht bereits vorliegen – mit einem höheren Aufwand verbunden sind.

Als einziger wesentlicher Nachteil im Richtlinienentwurf zu Lasten der Gesetzesadressaten in Deutschland wird vom Umweltbundesamt die Definition von „Kontamination“ und die Einbeziehung von Standorten unter Nutzung von Industriezweigen (Anhang I) angesehen. Infolgedessen bestehe die Gefahr des Bestehens eines Generalverdachts (Beweisumkehr) im künftigen deutschen Bodenschutzrechts nach Umsetzung der Richtlinie.

## 2. Annahme von 1:1 bei der Umsetzungsprognose

In dieser Untersuchung wird davon ausgegangen, dass es bei der Umsetzung der BRRL lediglich zu einer Eins-Zu-Eins-Umsetzung kommt. Die Gelegenheit der Schaffung neuen Rechts anlässlich des Inkrafttretens einer EU-Richtlinie wird nicht dazu genutzt, auch Regelungen zu schaffen, die von dieser nicht gefordert sind. Diese Erwartung stützt sich auf I.1.3 des Koalitionsvertrages für die 17. Legislaturperiode. Dort ist vereinbart worden, dass „EU-Richtlinien wettbewerbsneutral (1:1)“ umgesetzt werden. Deshalb wird bei der Umsetzungsprognose im Zweifelsfall stets davon ausgegangen, dass national lediglich die Regelung getroffen wird, die mit Sicherheit eine überschießende Umsetzung vermeidet.

## 3. Gebundenes Umsetzungsermessen nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts

Das EU-Richtlinienrecht und so auch der untersuchte Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie lassen dem nationalen Gesetzgeber Gestaltungsspielräume, die man auch als Umsetzungsermessen bezeichnen kann. Die Wahrnehmung der Gestaltungsspielräume darf aber nicht dazu führen, dass die Wirkungsweise der Richtlinie beeinträchtigt wird<sup>34</sup>. Deshalb ist es sehr unwahrscheinlich, dass sich die EU-Kommission beispielsweise bei der aus Art. 3 BRRL-E entnehmbaren „Bodenverträglichkeitsprüfung“ in Bezug auf andere Politiken mit den bisherigen nationalen Regelungen in Deutschland abfinden würde, die keine durchgehende oder häufig nur abgeschwächte Form der Berücksichtigung von Bodenschutzbelangen bei den in dieser Norm genannten Bereichen kennen.

## 4. Umsetzungserschweris in Deutschland durch föderale Struktur

Auch Bundesrecht, mit dem europäisches Recht umgesetzt wird, wird regelmäßig durch die landeseigene Verwaltung (Art. 84 GG) ausgeführt. Die Länder sind deshalb neben der Ausführung der Landesgesetze in der Regel auch für die Ausführung der Bundesgesetze zuständig. Die Länder führen diese Verwaltung als eigene Angelegenheiten, haben aber die von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu beachten und unterstehen insoweit der Bundesaufsicht. Das bedeutet für den Bodenschutz, dass das „Hauptgesetz“, das zu seiner Regelung erlassen worden ist, das Bundesbodenschutzgesetz, durch die Länder und nicht durch den Bund auszuführen ist und der Bund insoweit nur beschränkte rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten auf den landeseigenen Vollzug hat. Darin liegt der Grund, warum die dieser Untersuchung maßgeblich zugrunde liegenden Interviews vornehmlich mit Vertretern der Länder und der Kommunen geführt worden sind, weil diese für den nicht notwendigerweise einheitlichen Vollzug des Bundesbodenschutzrechtes und anderer Normen des Bundesrechts, die sich mit dem Bodenschutz befassen, zuständig sind und am ehesten abschätzen können, welche Kosten bei einer Umsetzung der BRRL auf sie zukämen. Diese spezielle Zuständigkeitsordnung unterscheidet sich aber fundamental von der Zuständigkeitsordnung anderer EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere der zentralistisch geführten. In einem föderalen Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland werden deshalb bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in der Regel mehr Kosten auf die öffentlichen Haushalte zukommen als in einem Zentralstaat. Das war bei dieser Untersuchung mit zu berücksichtigen.

<sup>34</sup> vgl. Berkemann/Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, Bonn 2008, S. 92 f.

## 5. Spezialproblem: „Auffangzuständigkeit“ der Kommunen

### a) Verfassungsrechtliche Ausgangslage (Ar. 104a GG; Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG)

Das vorliegende Gutachten zeigt, dass der mit Abstand größte Teil der auf die öffentliche Hand zukommenden Mehrkosten von den Kommunen zu tragen sein wird. Deshalb ist deren haushaltsverfassungsrechtliche Situation besonders darzustellen. Grund für die Belastung der Kommunen ist, dass immer dann, wenn es keine Sonderzuständigkeit von speziell geschaffenen Fachbehörden gibt, eine Art „Auffangzuständigkeit“ der Städte, Gemeinden und auch Kreise für neue auch bundesrechtlich gesetzte Aufgaben verbleibt, ohne dass diesen damit automatisch mehr Geld zur Verfügung stünde. Von Seiten des Bundes darf die Kostenerstattung nicht einmal dann stattfinden, wenn dieser für den Aufgabenzuwachs die politische Verantwortung trägt. Denn nach der für die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland grundlegenden Lastenverteilungsregel des Art. 104 a Abs. 1 GG stehen allein Bund und Länder einander gegenüber. Die Kommunen sind – unbeschadet der ihnen verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie – lediglich Glieder des betreffenden Landes. Ihre Aufgaben und Ausgaben werden denen des Landes zugerechnet. Das verbietet eine unmittelbare Kostenerstattung des Bundes an Kommunen für von ihm zu verantwortende (zusätzliche) Ausgaben. Gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ist inzwischen sogar ausdrücklich untersagt, den Kommunen selbst neue Aufgaben aufzuerlegen. Das ändert aber nichts daran, dass der Bund es als selbstverständlich ansieht, bereits bei den Kommunen vorhandene und durch Bundesgesetz veranlasste Aufgaben zu erweitern und intensivieren zu können. Durch Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sieht er sich dabei nicht gehindert<sup>35</sup>. Deshalb werden auch zusätzliche Aufgaben im Bereich des Bodenschutzes gleichsam automatisch bei den Kommunen und deren Bodenschutzbehörden ankommen ebenso wie die dadurch anfallenden Ausgaben. Das gilt sowohl für die Zweckausgaben als auch für die Verwaltungsausgaben.

### b) Landesverfassungsrechtliches Konnexitätsprinzip

Was das in fast allen Bundesländern vorhandene (strikte) Konnexitätsprinzip angeht, muss man nach dem aktuellen Stand der juristischen Debatte davon ausgehen, dass Belastungen, die durch Entscheidungen des Bundes oder hier der Europäischen Union unmittelbar bei den Kommunen entstehen, nicht unter die besondere Ausgleichspflicht aufgrund des in den Bundesländern vorhandenen Konnexitätsprinzips fallen. Eine das Konnexitätsprinzip mit der Folge der Kostenerstattung durch das Land auslösende Aufgabenübertragung liegt danach nicht vor, wenn der Bund eine neue Aufgabe - und sei es auch nur in Umsetzung von EU-Recht - schafft und diese ohne weiteren gesetzlichen Zwischenakt kraft der bereits vorhandenen Zuständigkeitsordnung von den Landkreisen und kreisfreien Städten zu erfüllen ist. Ein Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, der eine unmittelbare Aufgabenzuweisung des Bundes an die Kommunen ausschließt, wird darin nicht gesehen.

Eine unmittelbare stillschweigende Aufgabenübertragung durch den Bund auf die Länder ist insbesondere dann anzunehmen, wenn den Ländern bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Regelung kein eigener Gestaltungsspielraum bleibt, mithin bei den Ländern kein eigener Verursachungsanteil im Sinne des Verursacherprinzips festgestellt werden kann<sup>36</sup>. Bei einer Umsetzung der BRRL-E könnte diese durch Änderung des Bundesbodenschutzgesetzes erfolgen. Die dadurch entstehende Aufgabenvermehrung würde bei den bisher schon zuständigen Bodenschutzbehörden, in der Regel den Kommunen (Landkreise, kreisfreie Städte und teilweise kreisangehörige Gemeinden), anfallen, ohne dass

<sup>35</sup> dazu ausführlich Dietsche/Glied/Kluge/Ley, „Kommunen als Bürokratieopfer“ – Die Messung der Bürokratiekosten der deutschen Kommunen als erster Anwendungsfall des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung in: Norbert Röttgen; Bernhard Vogel, Bürokratiekostenabbau in Deutschland Entstehung, Praxis und Perspektiven, Baden-Baden 2009, 183, 206 ff.

<sup>36</sup> zum Begriff des „Verursacherprinzips“ in diesem speziellen Kontext vgl. Nierhaus, Kommunalrecht für Brandenburg, 1. Auflage, 2003, S. 55 Rdnr. 160; auf den Verursacheranteil bei eigenem inhaltlichem Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers abstellend auch Zieglermeier, NVwZ 2008, 270, 271; Ziekow, DÖV 2006, 489, 491 ff.

die Länder selbst tätig werden müssten. Die Folge wäre, dass die Kommunen ohne Kostenerstattung auch die finanzielle Aufgabenlast zu tragen hätten.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> zur allgemeinen Problematik ausführlich Kluge, „Kostenerstattung für die Kommunen – Bürokratiekostenbelastung als Fall des Konnexitätsprinzips?“ in: Norbert Röttgen; Bernhard Vogel, Bürokratiekostenabbau in Deutschland Entstehung, Praxis und Perspektiven, Baden-Baden 2009, 209 ff.

## VIII. Politische Rahmenbedingungen

### 1. Koalitionsvertrag

Zu den politischen Rahmenbedingungen der Debatte um eine europäische Bodenschutzrichtlinie gehört, dass die gegenwärtige Bundesregierung es sich im vereinbarten Koalitionsvertrag zum erklärten Ziel gesetzt hat, auch für das europäische Recht eine plausible Folgekostenschätzung durchzuführen (I.1.3. des Koalitionsvertrages). Deshalb befindet sich die hier erfolgende erstmalige Schätzung von Folgekosten bei Inkrafttreten der Bodenrahmenrichtlinie in voller Übereinstimmung mit den politischen Absichtserklärungen der Koalitionsparteien. Dem entspricht die Beschlussfassung der Bundesregierung aus ihrer Kabinettklausur vom 17. und 18. November 2009, wo es heißt, dass nur dort reguliert werden solle, wo es unbedingt erforderlich sei und dass auch im Bereich des EU-Rechts nur unbedingt erforderliche Regeln zu schaffen seien, wobei der Aufwand für ihre Erfüllung so gering wie möglich halten sei<sup>38</sup>.

### 2. Hintergrund: Öffentlicher politischer und wissenschaftlicher Meinungsstreit

Der Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie hat eine außerordentlich kontroverse Debatte über deren Notwendigkeit ausgelöst, die sowohl im Rahmen einer allgemeinen öffentlichen Diskussion stattfindet, erstaunlicherweise aber auch in der Wissenschaft mit nur unwesentlich geringerer Energie und teilweise auch mit ähnlicher polemischer Schärfe wie im übrigen gesellschaftlichen Bereich geführt wird. Gerade Deutschland habe seit über zehn Jahren ein bewährtes Bodenschutzgesetz. In anderen Mitgliedstaaten fehlten jedoch solche Regelungen. Weder für die deutschen Landwirte noch für die Industrie brächte die geplante Richtlinie Erschwernisse, für viele andere Mitgliedstaaten wäre sie jedoch ein riesiger Fortschritt<sup>39</sup>.

Demgegenüber argumentierte der Deutsche Bauernverband (DBV) - ähnlich wie einige andere Verbände -, dass mit der geplanten europäischen Rahmenrichtlinie zum Bodenschutz keineswegs Wettbewerbsverzerrungen in Europa abgebaut würden. Dabei werde verkannt, dass mit den Vorschlägen für eine europäische Bodenschutzpolitik das bewährte und vorbildliche deutsche Bodenschutzrecht grundsätzlich in Frage gestellt werde. Der Schutz der Böden liege im Eigeninteresse der Landwirte, da es sich um den Erhalt ihrer Produktionsgrundlage handele. Die Landwirte lehnten jedoch jede Bürokratisierung der Bodenschutzpolitik auf europäischer Ebene ab, die sowohl die erzielten Erfolge beim Schutz der Böden als auch vorhandene Regelungen im Bodenschutz in den Mitgliedstaaten ignoriere. Es sei kein europäisches Handeln beim Bodenschutz erforderlich, da Böden über Eigentümer verfügten, die im eigenen Interesse deren Schutz sicherstellten. Zudem könne die unbewegliche Ressource Boden nur regional geschützt werden<sup>40</sup>.

Auch die wissenschaftliche Debatte wurde dementsprechend unversöhnlich geführt<sup>41</sup>. Wissenschaftler halten schon das bisherige Bundesbodenschutzgesetz für unzureichend als Folge der Tätigkeit einer gut organisierten „Agrarlobby“<sup>42</sup>. Das vorläufige Scheitern der Bodenrahmenrichtlinie im Dezember 2007 sei durch eine Weisung der Bundeskanzlerin ausgelöst worden, die „in Überdehnung ihrer Richtlinienkompetenz“ den damaligen Bundesumweltminister angewiesen habe, sich im Ministerrat gegen die Richtlinie auszusprechen. Damit sei den Forderungen des

<sup>38</sup> vgl. Bericht der Bundesregierung 2009 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus „Wachstum fördern: Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ Berlin, 2009, S. 21

<sup>39</sup> Pressemitteilung des NABU vom 23. März 2009

<sup>40</sup> Presseerklärung des DBV vom 21. Dezember 2007

<sup>41</sup> Siehe z.B. Lee/ Bückmann, „Europäischer Bodenschutz und Nachhaltige Entwicklung – Hintergrundpapier zum Symposium ‚Europäischer Bodenschutz Schlüsselfragen des nachhaltigen Bodenschutzes‘ am 21. und 22. Januar 2008 in Berlin in: Lee/Bückmann, Europäischer Bodenschutz - Schlüsselfragen des nachhaltigen Bodenschutzes, Berlin 2008, S. 387, 429

<sup>42</sup> Lee/Bückmann aaO S. 398 f.

Landwirtschaftsministeriums, der CSU und den Interessenverbänden der Landwirtschaft nachgegeben worden<sup>43</sup>.

Zu dieser Form der Debattenführung sei hier nur angemerkt, dass beide Wissenschaftler für ihre Behauptung, dass die Bundeskanzlerin gegen die ihr durch Art. 65 Satz 1 des Grundgesetzes eingeräumte Richtlinienkompetenz verstoßen und insofern sogar einen Verfassungsverstoß begangen habe, keine Belege benennen. Solche Belege sind auch nach intensiver Recherche sonst nicht auffindbar. Diese Bemerkung belegt aber, mit welcher in diesem Politikbereich eher überraschenden Härte im Rahmen dieser Kontroverse diskutiert wird.

---

<sup>43</sup> Lee/Bückmann aaO S. 424 f.



## IX. Prämissen insbesondere hinsichtlich der Auslegung der umsetzungsrelevanten Artikel

### 1. Art. 3

#### a) Wortlaut

##### *„Berücksichtigung in anderen Bereichen*

*Unbeschadet der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme berücksichtigen die Mitgliedstaaten für den Fall, dass die genannte Richtlinie dies nicht vorsieht, bei der Ausarbeitung von Strategien, die die bodenschädigenden Prozesse erheblich verschärfen oder ihnen entgegenwirken können, insbesondere in Bereichen wie Raum- und Stadtplanung, Verkehr, Energie, Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums, Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Industrie und Handel, Produktpolitik, Tourismus, Klimawandel, Umwelt, Natur und Landschaft, wie sich die Strategien auf diese Prozesse auswirken.“*

#### b) Auslegung und Prämissen

Der Auslegung dieser Norm werden mehrere Prämissen zugrunde gelegt.

Vorauszuschicken ist, dass eines der beteiligten Bundesländer den Standpunkt vertreten hat, es gebe insoweit keinen Umsetzungsbedarf. Strategien im Sinne der Norm würden keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erfordern, weil es schon zahlreiche rechtliche Instrumentarien gebe, etwa bei touristischen Maßnahmen Bodenschutzaspekte mit zu berücksichtigen. So müsste beispielsweise bei Sondernutzungsgenehmigungen zu touristischen Zwecken die Vereinbarkeit mit sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften mit geprüft werden, zu denen auch bodenschutzrechtliche Regelungen gehörten.

Dieser Auffassung wird nicht gefolgt. Sie ist nicht mit dem weiten Begriff der „Strategien“ in Übereinstimmung zu bringen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass anders als bei der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL) letztere gerade nicht allein den Begriff der Strategie ausfüllen. Auch geht der Entwurf durch seinen ausdrücklichen Hinweis auf das Unberührtbleiben der SUP-RL selbst davon aus, dass die dort geregelten Pläne und Programme nur einen Unterfall des hier gewählten Begriffs der Strategie darstellen. Ist das aber so, können nicht bloße Genehmigungsverfahren ihrerseits den Begriff der Strategien vollständig ausfüllen.

Unter diesen Umständen werden vor allem solche Pläne und Programme in Art. 3 BRRL-E gemeint sein, die nicht der Richtlinie 2001/42/EG unterfallen. Dazu könnten einerseits politische Planungen gehören. Diese sind bei der Richtlinie 2001/42/EG ausgenommen<sup>44</sup>. Es gibt aber keine Hinweise, dass dies auch bei Art. 3 BRRL-E gilt. Denn während es in der ursprünglichen Begründung zur späteren Richtlinie 2001/42/EG ausdrücklich hieß, dass die „allgemeinen politischen Entscheidungen an der Spitze der Entscheidungshierarchie“ nicht Gegenstand der vorgesehenen Umweltprüfung seien<sup>45</sup>, fehlt bei der Begründung zur BRRL-E ein solcher Hinweis.

Neben den politischen Planungen können solche Planungen Art. 3 BRRL-E unterliegen, die wegen Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL nicht dem dortigen Anwendungsbereich unterliegen. Dort

<sup>44</sup> vgl. Verwiebe, Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene, Baden-Baden, 2008, S 66 m.w.N.

<sup>45</sup> KOM (96) 511 endg.

heißt es, dass nur solche Pläne und Programme vom Anwendungsbereich umfasst seien, „durch die der Rahmen der künftigen Genehmigung von Projekten gesetzt wird“. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine Reihe von Plänen und Programmen, die einerseits keinen rechtlichen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, andererseits aber erhebliche Auswirkungen auf umwelterhebliche Belange haben können. Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat durch § 3 Abs. 1a UVPG die Umsetzung dieser Richtlinienbestimmung in der Weise vollzogen, dass er Pläne und Programme aus den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie einschließlich des Bergbaus, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung in die Prüfung nach diesem Gesetz einbezogen hat, die er in der Anlage 3 des Gesetzes aufführt sowie für sonstige Pläne und Programme, für die nach den §§ 14b bis 14d des UVPG eine Strategische Umweltprüfung oder Vorprüfung durchzuführen ist. Anlage 3 des UVPG enthält dementsprechend einige Pläne und Programme nicht, die aber gleichwohl Auswirkungen auf den Boden in positiver oder negativer Weise haben können. Sie müssten folgerichtig Art. 3 BRRL-E unterfallen.

Somit dürften beispielsweise (kommunale) Raumnutzungskonzepte oder städtebauliche Rahmenpläne<sup>46</sup> Art. 3 BRRL-E ebenso unterfallen wie auch staatsleitende Planungen, die dem Bereich der Politik zuzurechnen sind<sup>47</sup>, wie etwa der Bundesverkehrswegeplan<sup>48</sup>. Auch die große Gruppe der informellen Pläne, zu der etwa die Sanierungsplanung nach dem Baugesetzbuch gehört, mit Rahmenplänen (§ 140 Nr. 4 BauGB), Stadtteilentwicklungsplänen, Strukturplänen sowie Kosten- und Finanzierungsübersichten (§ 149 BauGB)<sup>49</sup>, dürften Art. 3 BRRL-E unterfallen. Der zeitlich knappe Rahmen dieser Untersuchung hat bei weitem nicht ausgereicht, die nach Ansicht der Gutachter zahlreichen Pläne und Programme, die Art. 3 BRRL-E unterfallen dürften, aufzufinden und zu untersuchen. Insgesamt scheint Art. 3 BRRL-E aber nach Auffassung der Gutachter hinsichtlich des Umsetzungsbedarfes eine sehr unterschätzte Norm der vorgeschlagenen Bodenrahmenrichtlinie zu sein.

---

<sup>46</sup> vgl. Verwiebe a.a.O. S. 67

<sup>47</sup> Töllner, Anwendungsbereich und Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie unter Berücksichtigung von öffentlich-rechtlichen Verträgen, Berlin, 2003, S. 15

<sup>48</sup> Töllner aaO S. 34

<sup>49</sup> dazu eingehend: Töllner aaO S. 59

## 2. Art. 4

### a) Wortlaut

„Vorsorge- und Vorbeugungsmaßnahmen

*Um die Bodenfunktionen und eine nachhaltige Bodennutzung im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 zu erhalten, sorgen die Mitgliedsstaaten dafür, dass entsprechend den nationalen und regionalen Gegebenheiten geeignete und angemessene Maßnahmen ergriffen werden, um*

*a) nachteilige Auswirkungen zu vermeiden bzw. möglichst gering zu halten, die Tätigkeiten haben, die nach Auffassung der Mitgliedsstaaten eine der in Artikel 1 Absatz 1 genannten Bodenfunktionen stark beeinträchtigen können;*

*b) die absichtliche oder unbeabsichtigte Ablagerung gefährlicher Stoffe auf dem oder im Boden, die die Bodenfunktionen stark beeinträchtigen oder ein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellen könnte, zu begrenzen und damit auch eine Anreicherung zu vermeiden; hierzu zählen nicht Ablagerungen infolge weiträumiger atmosphärischer Deposition oder eines außergewöhnlichen, unabwendbaren und nicht beeinflussbaren Naturereignisses;*

*die absichtliche oder unbeabsichtigte Ablagerung relevanter gefährlicher Stoffe auf dem bzw. im Boden durch Abkippen, Auslaufen oder Verschütten zu verhindern.*

*Für die Zwecke dieses Artikels können die Mitgliedsstaaten ihre nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen und Programme, die bereits aufgrund einzelstaatlicher oder gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften – einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik – oder internationaler Übereinkommen eingeführt worden sind, sowie freiwillige Maßnahmen heranziehen.“*

### b) Auslegung und Prämissen

Die Auslegung dieser Norm führt in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der befragten Fachleute dazu, insoweit von keinen erheblichen Belastungen für die öffentliche Verwaltung auszugehen. Während aber insbesondere die Befragten aus dem öffentlichen Dienst davon ausgegangen sind, dass diese Einschätzung Folge des Umstandes sei, dass diese Norm bereits durch §§ 7, 17 BBodSchG umgesetzt sei, wird in diesem Gutachten eine andere Begründung für maßgeblich gehalten.

Bei § 7 BBodSchG, der eine Konkretisierung über §§ 9 BBodSchG i.V.m. Anhang 2 BBodSchV erfahren hat, kann nicht von einer bereits jetzt vorhandenen vollständigen Umsetzung des Art. 4 BRRL-E ausgegangen werden. Zum einen gilt das, weil hinsichtlich der nicht-stofflichen Einflüsse bisher keine Vorsorgepflichten bestehen, obwohl diese etwa in Form der Verschlammung oder Verdichtung schädliche Bodenveränderungen bedingen können<sup>50</sup>. Diese wären demgegenüber aber wohl über Buchstabe a des Art. 4 BRRL-E erfasst.

Zum anderen folgt das daraus, dass der Begriff der „schädlichen Bodenveränderungen“, wie er in Art. 2 Abs. 3 BRRL-E legaldefiniert ist – danach sind "gefährliche Stoffe" Stoffe oder Gemische im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates – deutlich über denselben Begriff, wie er in Anhang 2 der BBodSchV konkretisiert wird, hinausgeht. Deshalb wird, falls es auch zu einer Messung der den privaten Rechtsunterworfenen entstehenden Kosten kommen sollte, nicht davon ausgegangen werden können, dass das geplante EU-Recht in Deutschland bereits vollständig umgesetzt ist.

<sup>50</sup> so ausdrücklich Welge/Schröder, Neues Bodenschutzrecht und kommunale Vollzugspraxis, Zeitschrift für Gesetzgebung 2000, 140, 146

Wenn gleichwohl aus Sicht der Gutachter nur wenige Kosten auf die öffentliche Verwaltung zukommen, dann liegt die Begründung dafür darin, dass Art. 4 BRRL-E gesetzliche Umsetzungsmaßnahmen zu Lasten der betroffenen Landnutzer fordert, aber kein über die gesetzlichen Maßnahmen hinausgehende Bemühungen der staatlichen Ebene. Anzusetzende Kosten sind somit lediglich die Kosten der „Gesetzesproduktion“, die letztlich nur schwer geschätzt werden können, andererseits aber verglichen mit anderen Kostenblöcken eher marginal zu nennen sind.

### 3. Art. 5

#### a) Wortlaut

*„Versiegelung*

*Zur Erhaltung der in Artikel 1 Absatz 1 genannten Bodenfunktionen und zur nachhaltigen Bodennutzung gemäß Artikel 1 Absatz 1 ergreifen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der einschlägigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Vorteile einer Versiegelung geeignete und angemessene Maßnahmen, um*

- die Versiegelung erforderlichenfalls einzudämmen*
- und*
- in den Fällen, in denen eine Versiegelung vorgenommen werden muss, deren Auswirkungen abzuschwächen.“*

#### b) Auslegung und Prämissen

Auch insoweit gehen die befragten Verwaltungen von einer in Deutschland bereits vorhandenen Umsetzung aus. Auch das ist zweifelhaft, weil etwa § 179 BauGB, der für den Bereich des Baurechts den § 5 BBodSchG weitgehend, wenn nicht sogar ganz verdrängt<sup>51</sup>, in der Bundesrepublik Deutschland ausweislich einer Rechtsprechungs- und Literaturrecherche in der größten juristischen Datenbank Deutschlands JURIS keine Vollzugswirklichkeit zu besitzen scheint. Aber auch hier gilt wie bei Art. 4 BRRL-E, dass eine wirksame Umsetzung nicht zu wesentlichen Mehrkosten bei der öffentlichen Verwaltung führen würde, sondern nur bei den betroffenen privaten Rechtsunterworfenen, deren Situation aber nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist.

Für den Bund, die Länder und die Kommunen entstehen als Eigentümern von Flächen eher sehr geringe, hier nicht bezifferte Kosten. Da der Ermittlungsaufwand hier in keinem Verhältnis zum Ertrag gestanden hätte, ist von einer Schätzung abgesehen worden.

---

<sup>51</sup> vgl. insoweit die ausführliche Darstellung bei Kaiser, Bodenschutz und Bauleitplanung, Berlin 2007, S. 221 f.

#### 4. Art. 6

##### a) Wortlaut

*„Erfassung der vor bodenschädigenden Prozessen besonders zu schützenden prioritären Gebiete*

1. *Die Mitgliedstaaten erfassen die prioritären Gebiete im Sinne von Artikel 2 Nummer 9 auf ihrem Hoheitsgebiet, die vor bodenschädigenden Prozessen im Sinne von Artikel 2 Nummer 10 besonders zu schützen sind.*
2. *Bis zum .... erfassen die Mitgliedstaaten unter Beachtung von Absatz 6 die bodenschädigenden Prozesse in Form von Erosion, Verlust organischer Substanzen, Verdichtung, Versalzung, Erdbeben und Übersäuerung, die für ihr Hoheitsgebiet oder einen Teil ihres Hoheitsgebiets relevant sind. Dabei gehen die Mitgliedstaaten auf der administrativen Ebene und in einem geografischen Umfang, die bzw. den sie für geeignet halten, wie folgt vor:*
  - a) *Sie evaluieren mindestens unter Zugrundelegung der in der indikativen Liste des Anhangs I aufgeführten Kriterien, in welchem Ausmaß ihr Hoheitsgebiet von diesen schädigenden Prozessen betroffen ist bzw. in naher Zukunft betroffen, d.h. durch sie gefährdet sein könnte;*
  - b) *sie legen unter Berücksichtigung des Ziels des Erhalts der Bodenfunktionen nach Artikel 1 Absatz 1 und der nachhaltigen Bodennutzung fest, bis zu welchem Grad die Risiken der bodenschädigenden Prozesse akzeptiert werden können; dieser Risikoakzeptanzgrad kann von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich sein;*
  - c) *sie erfassen [...] in ihrem Hoheitsgebiet die prioritären Gebiete, in denen der in Buchstabe b genannte Akzeptanzgrad überschritten wird.*
3. *Zur Durchführung der Evaluierung nach Absatz 2 Buchstabe a können die Mitgliedstaaten die Gebiete ausgehend von empirischen Daten oder von validierten Modellen erfassen. Gegebenenfalls können vorliegende Daten, einschließlich Karten und Forschungsergebnisse, verwendet werden.*
4. *Für die Zwecke von Absatz 2 Buchstaben b und c berücksichtigen die Mitgliedstaaten – soweit dies von Bedeutung und durchführbar ist – die Auswirkungen dieser Prozesse auf die Treibhausgasemissionen, die Wüstenbildung und den Rückgang der biologischen Vielfalt im Boden.*
5. *Die Liste der nach Absatz 2 Buchstabe c erfassten prioritären Gebiete wird veröffentlicht und mindestens alle zehn Jahre aktualisiert.*
6. *Wenn ein Mitgliedstaat aufgrund der physikalischen und klimatischen Gegebenheiten in seinem Hoheitsgebiet*
  - a) *zu der Auffassung gelangt, dass ein oder mehrere bodenschädigende Prozesse im Sinne von Absatz 2 in seinem Hoheitsgebiet oder einem Teil davon nicht in einem Grad eintreten werden, der für den Erhalt der Bodenfunktionen nach Artikel 1 Absatz 1 und die nachhaltige Bodennutzung relevant ist,*
  - b) *nachweist, dass ein auf die Erfassung prioritärer Gebiete ausgerichteter Ansatz nicht von Nutzen ist bei der Behandlung eines oder mehrerer bodenschädigender Prozesse im Sinne von Absatz 2, bei denen der Akzeptanzgrad nach Absatz 2 Buchstabe b überschritten wird, weil sie in seinem gesamten Hoheitsgebiet auftreten oder in seinem Hoheitsgebiet weit verbreitet sind,*

*so teilt er dies der Kommission binnen vier Jahren nach Inkrafttreten dieser Richtlinie mit und braucht kein entsprechendes prioritäres Gebiet bzw. keine entsprechenden prioritären Gebiete zu erfassen oder festzulegen.*

*Findet Absatz 6 Buchstabe b Anwendung, so erlässt der Mitgliedstaat Aktionsprogramme gemäß Artikel 8, um diesen bodenschädigenden Prozessen in seinem gesamten Hoheitsgebiet entgegenzuwirken, so dass die Bodenfunktionen nach Artikel 1 Absatz 1 erhalten bleiben und eine nachhaltige Bodennutzung gegeben ist.*

7. Die Mitgliedstaaten benennen die für die Erfassung der prioritären Gebiete zuständigen Behörden.“

## **b) Auslegung und Prämissen**

Hier bestehen extrem große Meinungsunterschiede zwischen den Fachleuten hinsichtlich der Kostenfolgen für die öffentliche Verwaltung (von „vorhandenes Datenmaterial müsste ohne weiteres ausreichen, um prioritäre Gebiete zu erfassen“ bis zur Position „erhebliche Kosten, weil es zuerst der Erstellung eines nur mit externer wissenschaftlicher Hilfe möglichen Handbuches bedarf, ehe man zur Identifikation der prioritären Gebiete schreiten kann“).

Der Begriff des Risikoakzeptanzgrades ist noch ungeklärt, möglicherweise liegt er in der alleinigen Einschätzungsprerogative des Mitgliedsstaates. Auf jeden Fall bedarf er der bundeseinheitlichen Definition in einem „Methodenhandbuch“.

Daher wird unter Berücksichtigung der insoweit „neutralen“ österreichischen Auffassung davon ausgegangen, dass vorab eine Methodenentwicklung notwendig ist, da die Vorgaben der BRRL-E ausfüllungsbedürftig sind. Die Methodenentwicklung ist auch deshalb zwingend erforderlich, weil in der weiteren Umsetzung auf bestimmten Standorten Einschränkungen erforderlich werden (Eingriff ins Eigentum), die einer gerichtlichen Überprüfung standhalten müssen.

Daneben sind hinsichtlich der Schädigungsformen Verlust organischer Substanzen, Verdichtung, Versalzung, Erdbeben und Übersäuerung zusätzliche Datenerhebungen erforderlich, die unter Beteiligung der betroffenen Grundstückseigentümer zu erfolgen haben. Auch für diese Risikoeinschätzungen sind einheitliche Methoden zu entwickeln und mit den Ländern abzustimmen.

Die Erfassung und Ausweisung der Risikogebiete ist vergleichbar mit der Ausweisung der prioritären Gebiete nach der FFH-Richtlinie bzw. der Natura 2000 durch die Bundesländer. Die Anzahl der prioritären Gebiete nach der BRRL-E dürfte rd. ein Viertel der FFH-Gebiete ausmachen<sup>52</sup>. Nach Schätzung des MdEP Weber, stellv. Vorsitzender der EVP-Fraktion, wird die Anzahl der prioritären Gebiete in der BR Deutschland rd. 1000 betragen<sup>53</sup>. Nach Abschätzung der Bundesregierung, die schriftlich in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt in Brüssel verteilt wurde, würde der Umfang der prioritären Gebiete in Deutschland 5 bis 8 Mio. Hektar betragen. Bei der Abschätzung ist zu berücksichtigen, dass die Vorgaben des BRRL-E für prioritäre Gebiete nicht nur für landwirtschaftliche Flächen gelten, die sicherlich am stärksten betroffen wären, sondern für das gesamte Bundesgebiet, also z.B. auch für Wald- und Siedlungsflächen, Ufer- und Küstengebiete, etc. Nach einer ersten Abschätzung des BMELV auf der Grundlage von Angaben der Länder beträgt der Umfang der landwirtschaftlichen Ackerfläche, die nach Cross Compliance als erosionsgefährdet eingestuft wurde, ungefähr 2 Mio. Hektar. Die Zahl bezieht sich auf die tatsächlich betroffenen Flächen und nicht auf „prioritäre Gebiete“, in denen solche Flächen anzutreffen sind.

<sup>52</sup> [http://www.bfn.de/0316\\_gebiete.html](http://www.bfn.de/0316_gebiete.html); dort spricht das Bundesamt für Naturschutz von 4622 FFH-Gebieten in Deutschland.

<sup>53</sup> [http://www.kerner.de/europaparlament%20nimmt%20bodenschutzrahmenrichtlinie%20mit%20knapper%20mehrheit%20an\\_1602.html](http://www.kerner.de/europaparlament%20nimmt%20bodenschutzrahmenrichtlinie%20mit%20knapper%20mehrheit%20an_1602.html)

Im Rahmen der zumindest de facto notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung ist mit einer erheblichen Anzahl von Einwendungen der betroffenen Grundstückseigentümer zu rechnen, da die Ausweisung als prioritäres Gebiet sich direkt auf den Grundstückswert auswirken dürfte.

Schließlich ist die Betrachtung der regionalen Gegebenheiten ein Dauerprozess, der bei den Bundesländern begleitet werden muss. Außerdem sind die Gebiete mindestens alle 10 Jahre zu aktualisieren.



## 5. Art. 8

### a) Wortlaut

*„Aktionsprogramme zur Bekämpfung von bodenschädigenden Prozessen*

1. *Zur Erhaltung oder – sofern dies technisch möglich ist und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu dem erwarteten ökologischen und sozialen Nutzen stehen – zur Wiederherstellung der Bodenfunktionen und zur Gewährleistung einer nachhaltigen Bodennutzung gemäß Artikel 1 Absatz 1 stellen die Mitgliedstaaten für die nach Artikel 6 erfassten prioritären Gebiete und die in Artikel 6 Absatz 6 Buchstabe b genannten bodenschädigenden Prozesse auf der administrativen Ebene und in einem geografischen Umfang, die sie für geeignet halten, ein Aktionsprogramm auf, das mindestens Risikobegrenzungsziele, Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele, einen Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen und eine Schätzung der hierfür aufzuwendenden finanziellen Mittel umfasst. Diese Programme können bestehende nationale, regionale und lokale Maßnahmen und Programme nutzen, die bereits aufgrund von einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften oder internationalen Übereinkommen eingeführt worden sind. Die Aktionsprogramme können Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art, einschließlich der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen ("cross-compliance") und der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP, umfassen.*
2. *Bei der Aufstellung und Überarbeitung der verschiedenen Elemente der Aktionsprogramme nach Absatz 1 tragen die Mitgliedstaaten den sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen, dem Kosten-Nutzen-Verhältnis und der technischen Durchführbarkeit der geplanten Maßnahmen gebührend Rechnung und sorgen für eine größere Kohärenz dieser Maßnahmen mit bestehenden nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen und Programmen, insbesondere mit denjenigen, die im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen und der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP beschlossen wurden. Die Mitgliedstaaten geben in ihren Aktionsprogrammen an, in welcher Form die Maßnahmen durchgeführt werden sollen und inwiefern sie zur Verwirklichung der nach Artikel 8 Absatz 1 festgelegten Ziele beitragen werden.*
3. *Ist festgestellt worden, dass ein Gebiet eines besonderen Schutzes vor verschiedenen bodenschädigenden Prozessen bedarf, so können die Mitgliedstaaten ein einziges Programm aufstellen, in dem für jeden ermittelten bodenschädigenden Prozess angemessene Risikobegrenzungsziele sowie geeignete Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele festgelegt werden.*
4. *Die Aktionsprogramme werden bis zum ... aufgestellt und spätestens ab dem ... \*\* durchgeführt. Die Aktionsprogramme werden veröffentlicht, mindestens alle fünf Jahre aktualisiert und mindestens alle zehn Jahre überprüft.“*

### b) Auslegung und Prämissen

Hier wird ein erheblicher kommunaler Umsetzungsbedarf, etwa in Form der Anpassung der Landschaftspläne, gesehen. Ähnlich wie bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie müssen die Kommunen die Erfordernisse aus den Ausweisungen der prioritären Gebiete umsetzen und ihre kommunalen oder regionalen Pläne (in der Regel die Landschaftspläne) anpassen. Die Pläne sind anschließend zu beaufsichtigen bzw. zu kontrollieren.

Voraussetzung für eine Anpassung der kommunalen Pläne ist die Überarbeitung und Vervollständigung der Bodenkarten. Auch wenn bereits viele Daten und Datenbanken vorliegen, müssen diese zusammengeführt werden. Dazu kommt eine regelmäßige Pflege der Datenbanken.

Auf Bundesländerebene werden die Aktionsprogramme erstellt werden, wie etwa sog. Managementpläne im Rahmen der FFH-Richtlinienumsetzung. Im Rahmen der Pflege dieser Pläne kann auf die Erfahrungen mit der Wasserrahmenrichtlinie zurückgegriffen werden: zur Umsetzung werden wie bei der Wasserrahmenrichtlinie auf Dauer Fachberater benötigt.

Da die Landwirtschaft von der Bodenrahmenrichtlinie in erheblichem Maße betroffen sein wird, werden die unteren Landwirtschaftsbehörden erhöhten Beratungsbedarf abdecken müssen.

Dazu wird ein erhöhter Kontrollaufwand entstehen, der deutlich über den Aufwand hinausgeht, den bisherige Cross-Compliance-Vorgaben (Beispiel: Bodenbearbeitung gemäß Erosionskataster) für landwirtschaftliche Ackerflächen verursachen. Das liegt zunächst an der Einbeziehung weiterer Bodennutzungsarten, aber vor allem an der Pflicht, für jedes Gebiet Risikobegrenzungsziele aufzustellen, deren Erreichen dann nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne nachgewiesen werden muss. Nach Art. 8 Abs. sind die Aktionsprogramme mindestens alle fünf Jahre zu aktualisieren und mindestens alle zehn Jahre zu überprüfen. In diesem Zusammenhang muss dieser Nachweis erfolgen und es wären dann ggf. Risikobegrenzungsziele anzupassen oder neue Risikobegrenzungsziele festzusetzen. Es ist zudem davon auszugehen, dass auch Vermessungsfachleute in den Kontrollaufwand einzubeziehen sind, da ggf. flurstückgenau geprüft werden muss.

## 6. Art. 10

### a) Wortlaut

*„Erfassung und Verzeichnis der kontaminierten Standorte*

1. *Um sicherzustellen, dass gegen Bodenverunreinigungen systematisch vorgegangen wird, müssen die Mitgliedstaaten eine allgemeine Strategie für kontaminierte Standorte festlegen und anwenden, die auf folgenden Verpflichtungen beruht: Erfassung der Standorte, die im Zusammenhang mit einer potenziell bodenkontaminierenden Tätigkeit stehen, Erfassung kontaminierter Standorte, [...] Bodenzustandsberichte und Sanierung kontaminierter Standorte.*
2. *Für die Zwecke des Absatzes 1 verfahren die Mitgliedstaaten wie folgt:*
  - a) *Sie erstellen und veröffentlichen binnen eines Jahres ab [Datum der Umsetzung] unter Zugrundelegung der in der indikativen Liste des Anhangs II aufgeführten Tätigkeiten eine Liste der potenziell bodenkontaminierenden Tätigkeiten; diese Liste deckt das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats ab und wird auf der administrativen Ebene, die der betroffene Mitgliedstaat für geeignet hält, erstellt. Sie erfassen binnen sieben Jahren ab [Datum der Umsetzung] – sofern sie dies noch nicht getan haben – die Lage zumindest derjenigen Standorte, an denen die in dem Verzeichnis gemäß Unterabsatz 1 genannten, potenziell bodenkontaminierenden Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben. Die Ergebnisse dieser Erfassung werden in einem Register der Standorte, die im Zusammenhang mit einer potenziell bodenkontaminierenden Tätigkeit stehen, gemäß Artikel 2 Nummer 7 zusammengestellt; dieses Register ist mindestens alle fünf Jahre zu aktualisieren. Nach dieser Frist erfasste Standorte, an denen potenziell bodenkontaminierende Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben, werden weiter gemäß Absatz 2 Buchstabe b bewertet und gemäß Absatz 4 als kontaminiert erfasst und gegebenenfalls in die Prioritätenliste gemäß Absatz 5 aufgenommen. Dieses Register wird im Rahmen der Planung der Bodennutzung und Erschließung berücksichtigt.*
  - b) *Sie stellen bei den gemäß Buchstabe a) erfassten Standorten sicher, dass die bezeichneten zuständigen Behörden gemäß Absatz 6 dafür sorgen, dass bei der Feststellung, ob ein Standort kontaminiert ist, das nachstehend festgelegte spezifische Erfassungsverfahren angewendet wird. Um die Erfassung kontaminierter Standorte zu beschleunigen, können die Mitgliedstaaten Änderungen der Bodennutzung an diesen Standorten als Kriterium für die Anwendung dieses spezifischen Erfassungsverfahrens berücksichtigen. Dieses spezifische Erfassungsverfahren umfasst*
    - i) *eine Analyse der vorliegenden Informationen zu gegenwärtigen und früheren Tätigkeiten an diesen Standorten, und zwar insbesondere zur Handhabung, Nutzung und Lagerung relevanter gefährlicher Stoffe im Laufe der Zeit und zu Nachweisen über Unfälle, bei denen es zur Emission von relevanten gefährlichen Stoffen kam;*
    - ii) *eine Analyse der Anwesenheit von Rezeptoren wie Mensch und Umwelt, die der Kontamination ausgesetzt sein könnten, wobei alle bekannten relevanten Ausbreitungswege der Schadstoffe zu berücksichtigen sind;*
    - iii) *ergibt die Analyse gemäß den Ziffern i oder ii, dass eine erhebliche Wahrscheinlichkeit einer Kontamination des Standorts besteht, so wenden die Mitgliedstaaten eines der folgenden Verfahren an:*

Entweder

- sie stellen sicher, dass die Konzentrationen relevanter gefährlicher Stoffe, die im Zusammenhang mit den an diesen Standorten durchgeführten Tätigkeiten stehen, gemessen werden, und legen zu diesem Zweck die Methode fest, die für die Ermittlung dieser Konzentrationen erforderlich ist. In Bezug auf diejenigen Standorte, an denen die Konzentrationen relevanter gefährlicher Stoffe so hoch sind, dass hinreichende Gründe zu der Annahme bestehen, dass von ihnen eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass eine standortspezifische Risikobewertung durchgeführt wird, bei der auch das Risiko für das Grundwasser berücksichtigt wird;

oder

- sie stellen sicher, dass eine standortspezifische Risikobewertung durchgeführt wird, bei der auch das Risiko für das Grundwasser berücksichtigt wird; zu diesem Zweck legen die Mitgliedstaaten Risikobewertungsmethoden fest.

Ergeben die gemäß Ziffer i, ii oder iii durchgeführten Bewertungen, dass keine erhebliche Wahrscheinlichkeit einer Kontaminierung des Standorts besteht, so sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, diesen Standort weiter zu untersuchen. Gehen zusätzliche Informationen ein, die zu einer wesentlichen Änderung des Kontaminierungszustands eines Standorts führen könnten, wird eine neuerliche standortspezifische Risikobewertung nach dem oben beschriebenen spezifischen Untersuchungsverfahren durchgeführt. Die Mitgliedstaaten können die Kontaminierung eines Standorts auf der Grundlage der gemäß Ziffer i, ii oder iii gewonnenen Ergebnisse feststellen. Die Mitgliedstaaten können direkt die Erfassungsschritte gemäß Ziffer iii durchführen, um festzustellen, ob ein Standort kontaminiert ist.

3. Die Mitgliedstaaten können folgende Anlagen und Standorte von den Erfassungsverfahren nach Absatz 2 Buchstabe b befreien:
  - Betriebsanlagen im Sinne von Artikel 3 Nummer 3 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Neufassung, die eine Betriebsgenehmigung erhalten haben, die die Verpflichtung zur Verhinderung einer Bodenkontamination und zur Überwachung des Bodenzustands umfasst. Die Überwachungsergebnisse werden den zuständigen Behörden für die Zwecke von Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b mitgeteilt);
  - Standorte, die bereits vor [Datum der Umsetzung] als kontaminiert erfasst wurden;
  - Standorte, die bereits vor [Datum der Umsetzung] als nicht kontaminiert erfasst wurden, wenn die Informationen, auf die sich die Erfassung stützte, den gleichen Sicherheitsgrad wie die Bestimmungen von Absatz 2 Buchstabe b bieten und wenn keine anderen Änderungen eingetreten sind, die den Bodenzustand beeinflussen könnten.
4. Die Mitgliedstaaten erfassen nach dem Erfassungsverfahren gemäß Absatz 2 Buchstabe b die kontaminierten Standorte in ihrem Hoheitsgebiet. Die Mitgliedstaaten erstellen binnen 25 Jahren ab [Datum der Umsetzung] ein Verzeichnis oder mehrere Verzeichnisse der kontaminierten Standorte innerhalb ihres gesamten Hoheitsgebiets unter Beachtung der Anforderung einer ständigen Aktualisierung. Das Verzeichnis oder die Verzeichnisse werden veröffentlicht und mindestens alle fünf Jahre aktualisiert, insbesondere damit neu erfasste kontaminierte Standorte darin aufgenommen werden können. Bei der

*Aktualisierung des Verzeichnisses oder der Verzeichnisse können die Mitgliedstaaten die inzwischen sanierten Standorte daraus streichen.*

5. *Damit proaktive und präventive Maßnahmen ergriffen werden und die Erfassung der kontaminierten Standorte möglichst effizient gestaltet wird, ist das Erfassungsverfahren im Sinne des Absatzes 2 Buchstabe b auf der Grundlage einer Prioritätenliste durchzuführen, sofern dies nicht bereits geschehen ist, die von den Mitgliedstaaten binnen fünf Jahren ab [Datum der Umsetzung] auf der administrativen Ebene und in einem geografischen Umfang, die der betroffene Mitgliedstaat für geeignet hält, festzulegen ist. In dieser Prioritätenliste erhalten die Untersuchung derjenigen Standorte, an denen gefährliche Stoffe im Sinne von Artikel 57 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 vorhanden sind, oder Bodennutzungen an Standorten, die aufgrund der relevanten Rezeptoren sensibel sind, oder jedes andere Kriterium, das nach Auffassung eines Mitgliedstaats für sein Hoheitsgebiet relevant ist, Vorrang. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten das Erfassungsverfahren nach dem folgenden indikativen Zeitplan durchführen:*
  - i) *binnen sieben Jahren ab [Datum der Umsetzung] an mindestens 10 % der gemäß Absatz 2 Buchstabe a erfassten Standorte;*
  - ii) *binnen 15 Jahren ab [Datum der Umsetzung] an mindestens 60 % der gemäß Absatz 2 Buchstabe a erfassten Standorte;*
6. *Das Europäische Parlament und der Rat prüfen anhand eines zwei Jahre nach dem in Absatz 5 Ziffer i genannten Datum vorzulegenden Berichts der Kommission die in den Mitgliedstaaten gewonnenen praktischen Erfahrungen und die bei der Einhaltung der Frist und der Verwirklichung der Zielvorgaben nach Absatz 4 bzw. Absatz 5 erzielten Fortschritte. Gegebenenfalls überprüfen das Europäische Parlament und der Rat gemäß Artikel 251 des Vertrags spätestens ein Jahr nach Annahme des in Unterabsatz 1 genannten Kommissionsberichts die in Absatz 4 festgelegte Frist.*
7. *Die Mitgliedstaaten benennen die Behörden, die für die Erfassung der Standorte, die im Zusammenhang mit einer potenziell bodenkontaminierenden Tätigkeit stehen, und der kontaminierten Standorte zuständig sind.“*

#### **b) Auslegung und Prämissen**

Die Anforderungen aus Art. 10 BRRL-E werden bei weitem nicht durch §§ 9, 11 BBodSchG abgedeckt: § 9 BBodSchG ist lediglich eine Ermessensvorschrift; diese Auslegung wird auch durch den Wortlaut des § 10 BBodSchG gestützt. Da auch die Frage, ob eine Nutzung genehmigt ist, keinen Einfluss auf die Erfassungspflichtigkeit hat, wird sich der Kreis der zu erfassenden Grundstücke signifikant gegenüber den bereits erfassten Altstandorten nach dem geltenden Recht erhöhen.

Daneben erweitert die Auflistung der in Anhang II genannten indikativen Tätigkeiten den Anwendungsbereich der Norm im Vergleich zur bestehenden Rechtslage.

Auf kommunaler Ebene werden neben der Registerzusammenführung weitere Messungen erforderlich sein, ggf. auch bei den Grundstücken, die als saniert gelten, da zukünftig voraussichtlich weitere Parameter zu untersuchen sind.

## 7. Art. 12

### a) Wortlaut

#### *„Bodenzustandsbericht*

1. *Im Falle eines Standorts, an dem eine der in der Liste gemäß Artikel 10 Absatz 2 aufgeführten Tätigkeiten stattfindet oder eines Standorts, der im gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a erstellten nationalen Standortregister erfasst ist, und eines Standorts, für den amtliche Aufzeichnungen, beispielsweise Datenbanken und Kataster zeigen, dass eine solche Tätigkeit in der Vergangenheit stattgefunden hat, stellen die Mitgliedstaaten innerhalb eines Jahres ab [Datum der Umsetzung] sicher, dass den zuständigen Behörden im Sinne von Artikel 10 Absatz 7 ein Bodenzustandsbericht vorgelegt wird, und zwar*
  - *bei Verkauf des Standorts vom Besitzer oder vom potenziellen Käufer, wobei der Bericht auch der jeweils anderen Partei der Transaktion vorzulegen ist, und*
  - *bei Änderungen der Bodennutzung einschließlich Erschließungen, die von dem betreffenden Mitgliedstaat als relevant angesehen werden, vom Besitzer des Standorts oder einem maßgeblichen Dritten.*
2. *Unbeschadet der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Haftungsregelungen wird der Bodenzustandsbericht von einer von dem Mitgliedstaat ermächtigten Stelle oder Person herausgegeben.*
3. *Die Mitgliedstaaten beschließen, welche Angaben im Bodenzustandsbericht enthalten sein müssen; diese Angaben können je nach Bodennutzung, Umfang der vorgeschlagenen Erschließung und anderen relevanten Faktoren unterschiedlich sein. Der Bodenzustandsbericht enthält zumindest Informationen, einschließlich alter Daten, sofern solche verfügbar sind, über die gegenwärtigen und früheren Tätigkeiten an diesem Standort und Informationen, sofern sofort verfügbar, über die Handhabung, die langfristige Nutzung und Lagerung relevanter gefährlicher Stoffe im Laufe der Zeit sowie [...] Nachweise über Unfälle, bei denen es zur Emission von relevanten gefährlichen Stoffen kam. Die Mitgliedstaaten können im Rahmen eines Bodenzustandsberichts bei allen Standorten im Sinne von Absatz 1 Informationen in Bezug auf die Anwesenheit von Rezeptoren wie Mensch und Umwelt, die der Kontaminierung ausgesetzt sein könnten, und eine chemische Analyse der Konzentration der relevanten gefährlichen Stoffe im Boden verlangen, die sich auf die Stoffe beschränkt, die im Zusammenhang mit den Tätigkeiten an dem Standort stehen. Die Mitgliedstaaten legen zu diesem Zweck die Methode fest, die für die Ermittlung dieser Konzentrationen erforderlich ist.*
4. *Die zuständigen Behörden können die in den Bodenzustandsberichten enthaltenen Angaben für die Erfassung der kontaminierten Standorte gemäß Artikel 10 nutzen.*
5. *Bereits vorliegende und sofort verfügbare Informationen wie amtliche Aufzeichnungen über die Standorte gemäß Absatz 1 werden dem Besitzer des Standorts oder dem potenziellen Käufer oder einem maßgeblichen Dritten auf Verlangen für die Erstellung des Bodenzustandsberichts zur Verfügung gestellt.*
6. *Die Mitgliedstaaten legen eine nach ihrem Dafürhalten angemessene Gültigkeitsdauer für den Bodenzustandsbericht fest, die jedoch zehn Jahre nicht überschreiten darf. In diesem Zeitraum kann derselbe Bericht für verschiedene aufeinander folgende Transaktionen zur Verfügung gestellt werden, sofern keine weiteren Veränderungen stattgefunden haben, die den Zustand des Bodens in Anbetracht der beabsichtigten Bodennutzung beeinflussen könnten. Wurde an einem spezifischen Standort eine der in der Liste gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a aufgeführten Tätigkeiten eingestellt, so behält der jüngste Bodenzustandsbericht, der nach Einstellung der Tätigkeit für den*

*betreffenden Standort erstellt wurde, seine Gültigkeit, bis wieder eine in der Liste aufgeführte Tätigkeit stattfindet.“*

#### **b) Auslegung und Prämissen**

Diese Norm fordert ein Bodenzustandsregister. Die vorhandene oder neu zu schaffende Behörde muss die Zuständigkeit für das Aufbewahren und die Zurverfügungstellung des Bodenzustandsberichts bekommen. Diese Stelle wird entweder bei der Justizverwaltung (Grundbuchamt) oder bei einer kommunalen Verwaltung (z.B. Umweltamt) bestehen, die auch für „Negativatteste“ zuständig wäre, um Notaren und den grundbuchführenden Stellen und letztlich dem Käufer die Möglichkeit zu geben zu überprüfen, ob das Grundstück belastet ist. Es wird davon ausgegangen, dass die registerführenden Behörden bei den Kommunen angesiedelt werden

Vorab ist vom Bund und den Ländern das Muster für einen Musterbodenzustandsbericht zu entwickeln, um einen bundeseinheitlichen Standard zu entwickeln.

## 8. Art. 13

### a) Wortlaut

*„Sanierung*

1. *Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die in ihren Verzeichnissen der kontaminierten Standorte gemäß Artikel 10 Absatz 4 aufgelisteten kontaminierten Standorte gemäß Absatz 2 saniert werden. Die Mitgliedstaaten stützen sich dabei auf die nach Artikel 14 aufgestellte Strategie. Unbeschadet der Strategie gemäß Artikel 14 können die Mitgliedstaaten verlangen, dass ein kontaminierter Standort unverzüglich saniert wird; sie stellen ferner sicher, dass im Falle drohender Gefahren für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt befristete Sofortmaßnahmen ergriffen werden, um weitere nachteilige Auswirkungen zu begrenzen oder zu verhindern.*
2. *Bei der Entscheidung über geeignete Sanierungsmaßnahmen tragen die Mitgliedstaaten den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen, der Kosteneffizienz und der technischen Durchführbarkeit der geplanten Maßnahmen gebührend Rechnung. Im Falle erwiesener erheblicher Risiken für die Wasserressourcen werden die Sanierungsziele unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Wasser festgelegt. Eine Sanierungsmaßnahme kann auch in einer überwachten natürlichen Wiederherstellung bestehen.*
3. *Wenn die für die Sanierung erforderlichen Mittel aus technischen Gründen nicht verfügbar sind oder nur zu Kosten zu beschaffen wären, die in keinem Verhältnis zu dem zu erwartenden Nutzen für die Umwelt stehen, können die Standorte so umgestaltet werden, dass von ihnen kein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht; dies schließt auch Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen ein. Mit derselben Begründung können die Mitgliedstaaten die genehmigte Bodennutzung eines Standorts ändern und eine weniger sensible Nutzung genehmigen, sofern dadurch kein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt entsteht.*
4. *Werden Eindämmungsmaßnahmen, die überwachte natürliche Wiederherstellung, Zugangsbeschränkungen oder eine Änderung der Bodennutzung angewandt, so ist die Entwicklung des Risikos für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu beobachten.*
5. *Sofern noch nicht geschehen, schaffen die Mitgliedstaaten unter Beachtung von Absatz 2 geeignete wirtschaftliche Mechanismen, mit denen die Ermittlung und die Sanierung der kontaminierten Standorte sichergestellt werden, bei denen vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips die für die Kontamination verantwortliche natürliche oder juristische Person nicht ermittelt, nach gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht haftbar gemacht oder nicht zur Übernahme der Sanierungskosten verpflichtet werden kann.*
6. *Wird in den vorgenannten Fällen die Finanzierung der Untersuchung und der Sanierung von den Mitgliedstaaten übernommen, so bemühen sie sich, soweit sie dies für angemessen halten, die Kosten, die ihnen im Zusammenhang mit der Untersuchung und den im Rahmen dieser Richtlinie getroffenen Sanierungsmaßnahmen entstanden sind, zurückzufordern.“*

### b) Auslegung und Prämissen

Diese Vorschrift erlegt im Unterschied zum geltenden Recht eine zwingende Sanierungsverpflichtung auf, die nicht nach Maßgabe der Kassenlage relativiert werden kann.

Die weitergehenden, weil zwingenden Sanierungspflichten werden häufig die öffentliche Hand treffen, weil in der Bundesrepublik von Verfassungs wegen die grundsätzliche, nur unter besonderen Voraussetzungen durchbrechbare Einschränkung besteht, dass der private



Sanierungsverantwortliche nur bis zur Höhe des Verkehrswerts nach Sanierung haftet<sup>54</sup>. Gerade in Gegenden mit allgemein eher niedrigen Verkehrswerten werden deshalb die vom Zustandsverantwortlichen zu übernehmenden Kosten bei weitem nicht ausreichen, um die Sanierung im Sinne der EU-Vorgaben erfolgreich durchzuführen.

Die Sanierungsverpflichtung betrifft auch Grundstücke, bei denen eine bereits bestehende Genehmigung – etwa nach § 6 BImSchG - grundsätzlich eine bodenschädigende Tätigkeit erlaubt. Bekanntlich kann in Einzelfällen einer polizeirechtlichen Inanspruchnahme des Verhaltensstörers die Legalisierungswirkung einer behördlichen Genehmigung entgegen gehalten werden. Sie kommt insbesondere dann in Betracht, wenn gerade der - inzwischen als Altlast oder schädliche Bodenveränderung sich darstellende - Vorgang ausdrücklich früher einmal genehmigt worden ist und der Genehmigungsbescheid fortgilt<sup>55</sup>. Die Sanierungsverpflichtung auf der Grundlage der BRRL-E würde nach sich ziehen, dass es keine Legalisierungswirkung bereits bestehender Genehmigungen gegenüber dieser Norm mehr geben kann.

Von besonderer Bedeutung ist auch Art. 13 Abs. 5 BRRL-E, der die Mitgliedsstaaten verpflichtet, "wirtschaftliche Mechanismen" einzuführen, mit denen die Ermittlung und die Sanierung der kontaminierten Böden sichergestellt wird, wenn der Verursacher der Kontamination die Kosten für die Sanierung nicht trägt. Ein solcher Mechanismus kann z.B. in der Erhebung einer Sanierungsabgabe bestehen, deren Erlöse in einen "Sanierungsfonds" fließen. Aus der Diskussion etwa im Europaparlament<sup>56</sup> sind folgende Instrumente bekannt, die als wirtschaftliche Mechanismen im Sinne des Art. 13 Abs. 5 BRRL-E in Betracht kommen:

- eine Abgabe auf Benzin zur Sanierung von kontaminierten Tankstellen-Böden (gibt es wohl bereits in Flandern);
- eine Abgabe zur Sanierung von kontaminierten Böden von Reinigungen (gibt es anscheinend bereits in den Niederlanden);
- Einführung eines Sanierungsfonds;
- Steuerbefreiungen oder -erleichterungen, Steuerrückzahlungen,
- direkte Preisstützungssysteme,
- Einführung einer Pflicht zur Sicherheitsleistung wie in der Richtlinie über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie.

Beim Einsatz solcher Instrumente werden auch öffentliche Gelder notwendig werden, weil die Mitgliedsstaaten über die Mechanismen in jedem Fall die Ermittlung und Sanierung der betroffenen Flächen sicherstellen müssen und Art. 13 Abs. 6 ausdrücklich von einer Fallgestaltung ausgeht, in der die Mitgliedsstaaten die Finanzierung von Untersuchungen und Sanierungen übernehmen (z.B. bei Insolvenz des Verursachers). Da unklar ist, ob und in welchem Umfang öffentliche Mittel bereitzustellen wären und inwieweit eine Refinanzierung durch in Betracht kommende Abgaben möglich wäre, werden die "wirtschaftlichen Mechanismen" bei der Abschätzung der Erfüllungskosten nicht berücksichtigt.

Die Vorschrift birgt jedoch ein erhebliches weiteres Kostenrisiko für die öffentliche Hand.

<sup>54</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 16.02.2000 - 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99

<sup>55</sup> vgl. zuletzt VG Düsseldorf, Urteil vom 25.11.2008 - 17 K 6149/07 – unter Hinweis auf die dazu bestehende höchstrichterliche Rechtsprechung

<sup>56</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.11.2007, Abänderung 83

## 9. Art. 14

### a) Wortlaut

*„Sanierungsstrategie*

- 1. Auf der Grundlage des Verzeichnisses der kontaminierten Standorte entwickeln die Mitgliedstaaten bis zum ... eine oder mehrere Sanierungsstrategien für ihr gesamtes Hoheitsgebiet; darin werden zumindest die Sanierungsziele, eine Prioritätenliste unter besonderer Berücksichtigung erheblicher Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt, ein Zeitplan sowie die Finanzmittel für die Umsetzung festgelegt.*
- 2. Die Sanierungsstrategie wird spätestens am ... angewandt und veröffentlicht. Sie wird mindestens alle fünf Jahre überprüft.*

### b) Auslegung und Prämissen

Die Kommission geht davon aus, dass das Verzeichnis der kontaminierten Standorte binnen neun Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie erfolgen soll. Damit muss spätestens zu diesem Zeitpunkt auch der Zeitplan für die Abarbeitung aller Sanierungsfälle feststehen und auch die zu verausgabenden Finanzmittel festgelegt sein. Das bedeutet, dass dann auch feststehen muss, bis wann die vollständige Umsetzung des Art. 13 BRRL-E erfolgt sein muss.

Wenn man bei großzügiger Schätzung davon ausgeht, dass die Kommission – etwa in Anlehnung an eine österreichische Schätzung – sich mit einer Altlasten-Sanierung im Sinne des Art. 13 BRRL-E binnen 30 Jahren begnügen würde, würde das auch für Deutschland bedeuten, dass binnen 30 Jahren ab Inkrafttreten der Richtlinie alle erforderlichen Sanierungen abgeschlossen sein müssten. Nach alleiniger Maßgabe des bundesdeutschen Rechts wäre es angesichts der eingangs geschilderten finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen höchst unwahrscheinlich, dass hier die Altlastensanierung innerhalb der nächsten 30 Jahre abgeschlossen sein könnte. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Sondergutachten „Altlasten II“ vom 2. Februar 1995<sup>57</sup> im Hinblick auf den zum damaligen Zeitpunkt ersichtlichen Sanierungsbedarf von einem Finanzierungsaufwand von 184 Mrd. bis 925 Mrd. DM (also ca. 90 Mrd. bis 460 Mrd. Euro) ausging. Diese Daten sind bisher nicht durch belastbare neuere Zahlen – von welcher Stelle auch immer - korrigiert worden, so dass von ihnen weiterhin ausgegangen werden muss.

Berücksichtigt man ferner, dass nach den Schätzungen des 2. Bodenschutzberichts der Bundesregierung aus dem Jahr 2009<sup>58</sup> gegenwärtig jährlich etwa 500 Mio. € von der öffentlichen Hand verausgabt werden, hätte sie, würde man unterstellen, sie hätte diese Summe seit 1995 tatsächlich jährlich verausgabt, bis heute erst ca. 7,5 Mrd. € für Sanierungen ausgegeben und das in Zeiten eines noch nicht so ausgeprägten Kostenbewusstseins.

Selbst wenn man dann als unwahrscheinlichsten, aber kostengünstigsten Fall unterstellte, dass lediglich 90 Mrd. € der vom Sachverständigenrat geschätzten Summe anfallen würden und als weitere unwahrscheinliche, aber günstige Annahme unterstellen würde, dass die öffentliche Hand trotz der dargelegten verfassungsrechtlichen Begrenzung der Inanspruchnahme der Zustandsstörer nur ein Drittel dieser Summe (30 Mrd. €) zu tragen hätte, bestünde ein noch zu leistender Finanzierungsbedarf von über 22,5 Mrd. €.

Dann würde es, wenn weiterhin unterstellt würde, dass die öffentliche Hand weiterhin pro Jahr 500 Mio. € erbringen könnte, - ebenfalls eher unwahrscheinlich – 45 Jahre dauern, ehe die Sanierungen erbracht wären. Sehr viel wahrscheinlicher ist hingegen, dass der 1995 vom Sachverständigenrat geschätzte Sanierungsbedarf wegen der neu hinzugekommenen Verdachtsflächen höher liegt und dass der finanzielle Finanzierungsbedarf eher im mittleren

<sup>57</sup> BT-Drs. 13/380, S. 84 f.

<sup>58</sup> BT-Drs. 14/9566

Bereich läge, also etwa bei 250 Mrd. € (für die öffentliche Hand also 83,3 Mrd. € ). Dann würde aber bei demselben Tempo der Sanierung und derselben Intensität finanziellen Engagements die Sanierung möglicherweise erst Ende des folgenden Jahrhunderts abgeschlossen sein.

Unter diesen Umständen ist es erforderlich, auch eine Vergleichsrechnung anzustellen, bei der der Barwertnachteil zulasten der öffentlichen Hand dargestellt wird, der dadurch entsteht, dass sich das Sanierungstempo aufgrund der Regelungen des Art. 13 BRRL-E und des darin vorgesehenen Zeitplans aus europarechtlichen Gründen verschärfen müsste und keine Rücksichtnahme auf die aktuelle Situation der deutschen öffentlichen Kassen erfolgen könnte.

## 10. Art. 15

### a) Wortlaut

*„Sensibilisierung*

*Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, um die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, welche Bedeutung der Boden für das Überleben der Menschen, der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme hat und wie wichtig Präventivmaßnahmen für den Erhalt der Bodenfunktionen sind, und fördern den Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen in Bezug auf die nachhaltige Bodennutzung.“*

### b) Auslegung und Prämissen

Die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit wird durch Informationmaßnahmen wie Plakate, Internetportale und Flyer geleistet.

## 11. Art. 15a

### a) Wortlaut

#### *„Beteiligung der Öffentlichkeit*

1. *Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet der Ausdruck "die Öffentlichkeit" eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.*
2. *Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Öffentlichkeit frühzeitig Gelegenheit erhält, sich effektiv an der Erstellung, Änderung und Überprüfung der in Artikel 8 genannten Aktionsprogramme, der nationalen Liste der Tätigkeiten gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a, der Prioritätenliste gemäß Artikel 10 Absatz 5 und der in Artikel 14 genannten Sanierungsstrategien zu beteiligen. Zu diesem Zweck stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass
  - a) *die Öffentlichkeit durch öffentliche Bekanntgabe oder auf andere geeignete Weise, etwa – sofern verfügbar – mittels elektronischer Medien, über Vorschläge für diese Aktionsprogramme und Sanierungsstrategien oder für deren Änderung oder Überprüfung informiert wird und dass relevante Informationen zu solchen Vorschlägen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden; dies schließt auch Informationen über das Recht auf Beteiligung an der Entscheidungsfindung sowie über die zuständige Behörde, an die Bemerkungen oder Fragen gerichtet werden können, ein;*
  - b) *die Öffentlichkeit das Recht hat, zu einem Zeitpunkt, da noch alle Optionen offen und noch eine Entscheidungen über die Aktionsprogramme und Sanierungsstrategien gefallen sind, Bemerkungen und Stellungnahmen vorzubringen;*
  - c) *bei diesen Entscheidungen die Ergebnisse der Beteiligung der Öffentlichkeit gebührend berücksichtigt werden;*
  - d) *die zuständige Behörde sich nach Prüfung der von der Öffentlichkeit vorgebrachten Bemerkungen und Stellungnahmen in angemessener Weise bemüht, die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen und die Gründe und Erwägungen, auf denen diese Entscheidungen beruhen, zu informieren; dies schließt auch Informationen über das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit ein.**
3. *Die Mitgliedstaaten ermitteln die Kreise der Öffentlichkeit, die für die Zwecke des Absatzes 2 ein Beteiligungsrecht haben; dazu gehören unter anderem einschlägige Nichtregierungsorganisationen, wie beispielsweise Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes, die die Anforderungen des einzelstaatlichen Rechts erfüllen. Die Einzelheiten der Beteiligung der Öffentlichkeit nach diesem Artikel werden von den Mitgliedstaaten so festgelegt, dass die Öffentlichkeit sich entsprechend vorbereiten und wirksam beteiligen kann. Dabei ist ein angemessener zeitlicher Rahmen zu wählen, der für die verschiedenen in diesem Artikel vorgesehenen Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung ausreichend Zeit gewährt.*
4. *Dieser Artikel gilt nicht für Aktionsprogramme und Sanierungsstrategien, für die nach der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme \* ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren durchgeführt wird."*

## **b) Auslegung und Prämissen**

Die Kosten für die formale und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung werden bei den speziellen Plänen und Programmen nach Art. 6 und 8 BRRL-E berücksichtigt. Die Gutachter gehen davon aus, dass die ermittelten Kosten selbst dann anfallen würden, wenn diese Normen der BRRL-E keine formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung zur Folge haben sollte, sondern nur eine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung stattfände.

## 12. Art. 16

### a) Wortlaut

*„Berichterstattung*

1. *Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission bis zum ... und danach alle fünf Jahre mit, wie die nach dieser Richtlinie der Öffentlichkeit zugänglich zu machenden nachstehenden Informationen abgerufen werden können:*
  - a) *die gemäß Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c erfassten prioritären Gebiete;*
  - b) *die gemäß Artikel 8 Absatz 1 aufgestellten Aktionsprogramme;*
  - c) *die gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a erstellte nationale Liste der Tätigkeiten, die ein erhebliches Potenzial zur Bodenverunreinigung aufweisen;*
  - d) *die Prioritätenliste gemäß Artikel 10 Absatz 5;*
  - e) *das gemäß Artikel 10 Absatz 4 aufgestellte Verzeichnis der kontaminierten Standorte;*
  - f) *die gemäß Artikel 14 Absatz 1 beschlossene(n) Sanierungsstrategie(n).*
  
2. *Des Weiteren übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum ... und in der Folge alle fünf Jahre in einem elektronischen Format die folgenden Informationen:*
  - a) *eine Zusammenfassung der gemäß Artikel 5 ergriffenen Initiativen;*
  - b) *die zur Erfassung der prioritären Gebiete gemäß Artikel 6 Absatz 3 verwendete Methode;*
  - c) *eine zusammenfassende Aufstellung über die Anzahl der Standorte gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a auf der geeigneten administrativen Ebene, geordnet nach Art der Tätigkeit, sowie über die Anzahl der Standorte, die gemäß Artikel 10 Absatz 2 im Berichtszeitraum vollständig untersucht wurden;*
  - d) *Metadaten über nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c erfasste prioritäre Gebiete als dokumentierte digitale geografisch kodierte Daten in einem Format, das von einem geografischen Informationssystem (GIS) im Sinne der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) gelesen werden kann;*
  - e) *eine Zusammenfassung der gemäß Artikel 15 ergriffenen Initiativen.“*

### b) Auslegung und Prämissen

Es handelt sich um zahlreiche EU-Berichtspflichten, bei denen die FHM auf die ihr vorliegenden Zahlen zurückgreift, die sie im Hinblick auf andere EU-Berichtspflichten bei ihrer Untersuchung aus dem Jahr 2009 bei den ausgewählten Kommunen Bünde, Kreis Lippe sowie den beiden kreisfreien Städten Baden-Baden und Freiburg ermittelt hat<sup>59</sup>. Bei den in den betreffenden Kommunen durch Interviews festgestellten Werten handelt es sich überwiegend um solche, die ebenfalls für Berichte im Zusammenhang mit umweltrechtlichen EU-Richtlinien ermittelt wurden. Diese Zahlen ähneln sich weitgehend, weil die erforderliche Beschäftigung der kommunalen Mitarbeiter mit der Anfertigung solcher Berichte an die übergeordnete Behörde zeitlich vergleichbar sein dürfte.

<sup>59</sup> dazu Dietsche/Glied/Kluge./Ley, Kommunen als Bürokratieopfer – Abschlussbericht zur ersten Studie zur Übertragung des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung, in: Klippstein/ Röttgen, Bielefeld 2009

## 13. Art. 17

### a) Wortlaut

*„Informationsaustausch*

*Die Kommission errichtet bis zum ... eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den betroffenen Kreisen über die Durchführung dieser Richtlinie, insbesondere über die bewährtesten Verfahren für den Schutz und die Sanierung der Böden, die Erfassung der prioritären Gebiete gemäß Artikel 6 und über die derzeit verwendeten oder in Entwicklung befindlichen Methoden für die Bewertung der von den kontaminierten Standorten ausgehenden Risiken sowie über wirtschaftliche Mechanismen.“*

### b) Auslegung und Prämissen

Auch in diesem Zusammenhang wird auf Zahlen zurückgegriffen, die die FHM im Hinblick auf andere EU-Berichtspflichten bei ihrer Untersuchung aus dem Jahr 2009 bei ausgewählten Kommunen ermittelt hat (siehe Art. 16 BRRL-E).



## 14. Art. 20

### a) Wortlaut

*„Bericht der Kommission*

1. *Die Kommission veröffentlicht innerhalb von zwei Jahren nach Eingang der Aktionsprogramme und Sanierungsstrategien den ersten Bewertungsbericht über die Umsetzung dieser Richtlinie. In der Folge veröffentlicht sie alle fünf Jahre einen weiteren Bericht. Sie übermittelt diese Berichte dem Europäischen Parlament und dem Rat.*
2. *In den Berichten nach Absatz 1 zieht die Kommission auf Grundlage einer Bewertung, die sie anhand der gemäß Artikel 16 übermittelten Informationen vorgenommen hat, eine Bilanz der bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie.“*

### b) Auslegung und Prämissen

Auch in diesem Zusammenhang wird wiederum auf Zahlen zurückgegriffen, die die FHM im Hinblick auf andere EU-Berichtspflichten bei ihrer Untersuchung aus dem Jahr 2009 bei ausgewählten Kommunen ermittelt hat (siehe Art. 16 BRRL-E).

## 15. Art. 22

### a) Wortlaut

*„Sanktionen*

*Die Mitgliedstaaten erlassen Vorschriften über Sanktionen für Verstöße gegen die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung dieser Richtlinie und ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, damit diese angewandt werden. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die betreffenden Vorschriften spätestens bis zu dem in Artikel 24 genannten Zeitpunkt mit und melden ihr alle späteren Änderungen dieser Vorschriften unverzüglich.“*

### b) Auslegung und Prämissen

Hier handelt es sich um die übliche Trias (Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit, Abschreckung) des europäischen Haftungsrechts, durch die die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, abschreckende Sanktionen zu ergreifen. Soweit diese, wie wohl hier, nicht durch Privatrecht erzeugt werden können, müssen öffentlich-rechtliche Sanktionen abschreckender Art (vor allem Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht) ergriffen werden. Deshalb wird eine Betroffenheit vor allem bei den Landnutzern, nicht bei der öffentlichen Verwaltung gesehen. Allerdings spricht Einiges dafür, dass auch die staatliche „Zurverfügungstellung“ von Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht den Staat, insoweit vor allen Dingen den Ländern, Geld kosten wird. Die daraus entstehenden staatlichen Ausgaben können im beschränkten Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht angemessen geschätzt werden.

## X. Schätzungs-Ergebnisse

### 1. Kosten des Bundes

#### a) Prämissen zur Thematik Hochrechnungen

1. Beim Umsetzungsstandard in Deutschland wird eine 1:1 – Umsetzung unterstellt. Ein evt. „Gold-Plating“ wird nicht angenommen.
2. Unterstellt wird ein gesetzeskonformer Umgang mit den bisherigen gesetzlichen Anforderungen (keine Vollzugsdefizite bei der öffentlichen Verwaltung).
3. Pro Personalstunde wird ein Satz von 60 € /Stunde angesetzt (unterstellt wird die regelmäßige Inanspruchnahme von Mitarbeitern/innen im gehobenen und höheren Dienst bzw. vergleichbar bezahlten Angestellten). Der Ansatz setzt sich entsprechend den Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement -KGSt-zusammen aus den Personalkosten (Gehälter einschl. Versorgungszuschlag, Sozialleistungen etc.), Sachkosten (Einrichtung und Ausstattung des Arbeitsplatzes, Raummiete, Kosten für den Einsatz von Informationstechnik etc.) und Gemeinkosten (d.h., indirekten Kosten, insbesondere für Querschnittsämter sowie amtsinterne Kosten für Leitungsaufgaben, Schreibdienst, Registratur etc.).
4. Ein Personenmonat entspricht 150 Stunden.
5. Bei der Entwicklung von Methodenhandbüchern beteiligen sich der Bund und die Länder je zur Hälfte.
6. Die Kosten für die Gesetzgebung selbst werden nicht berücksichtigt, wohl aber die gutachterlichen Vorarbeiten.

#### b) Kostenschätzungen im Einzelnen:

##### Art. 3 BRRL-E – Berücksichtigung in anderen Bereichen

Die Bodenverträglichkeitsprüfung wird in das UVPG eingefügt. Weitere Kosten entstehen für den Bund, sind aber im Rahmen dieser Untersuchung nicht ermittelbar (vgl. Prämissen zu Artikel 3 BRRL-E).

##### Art. 4 BRRL-E – Vorsorge- und Vorbeugungsmaßnahmen

Zur Definition der „gefährlichen Stoffe“ im Sinne von Art. 4 BRRL ist ein „Methodenhandbuch“ zu entwickeln, in dem über die „gefährlichen Stoffe“ im Sinne des BBodSchG/BBodSchV hinaus andere potentielle gefährliche Stoffe untersucht werden. Grenzwerte sind zu bestimmen.

Dafür ist ein Betrag in Höhe von

einmalig 864.000 €

(6 PM = 54.000 x 16 als Bundesanteil) anzusetzen.

##### Art. 5 BRRL-E – Versiegelung

Für den Bund entstehen keine Kosten, da in der Regel private Grundstückseigentümer durch die neue Norm belastet werden.

##### Art. 6 BRRL-E – Erfassung der vor bodenschädigenden Prozessen besonders zu schützenden prioritären Gebiete

Der Bund muss die Methode zur Ausweisung der Risikogebiete entwickeln („Methodenhandbuch“).

Für die Aspekte

- Erosion durch Wasser
- Erosion durch Winden
- Verlust organischer Substanzen
- Verdichtung
- Versalzung
- Erdbehrschgefahr
- Übersäuerung

sind Grenzwerte zu entwickeln.

Für die Entwicklung des „„Methodenhandbuches“ ist ein einmaliger Betrag für 12 PM, also

einmalig 108.000 €

anzusetzen.

Diese Schätzung ist sehr konservativ, denkbar ist angesichts der zu erwartenden Meinungsverschiedenheiten der am Abstimmungsprozess Beteiligten deutlich höherer Betrag.

Nicht berücksichtigt werden konnten die Kosten, die auf den Bund als Eigentümer von Flächen (z.B. Wald) zukommen. Insofern können ihm hier Kosten entstehen, z.B. bei der Ausweisung eines prioritären Gebietes für übersäuerte oder verdichtungsgefährdete Waldflächen verbunden mit dem notwendigen Aktionsprogramm. Der Bund besitzt allein 380 000 ha Wald.

#### **Art. 8 BRRL-E – Aktionsprogramme zur Bekämpfung von bodenschädigenden Prozessen**

Hier entsteht dem Bund außer gesetzgeberischen Kosten kein Aufwand.

#### **Art. 10 BRRL-E – Erfassung und Verzeichnis der kontaminierten Standorte**

Da diese Verpflichtung die Bundesländer trifft, entstehen dem Bund keine Kosten.

#### **Art. 12 BRRL-E – Bodenzustandsbericht**

Um einen bundesweiten Standard für den Bodenzustandsbericht zu erhalten, werden Bund und Länder einen „Muster-Bodenzustandsbericht“ entwickeln müssen. Hierfür werden für den Bund

einmalig 1,3 Mio. €

(9 PM = 81.000 € x 16 als Bundesanteil) angesetzt.

#### **Art. 13 BRRL-E – Sanierung**

Der Bund ist Eigentümer vieler belasteter Grundstücke, insbesondere von Konversionsflächen, die zukünftig in einem bestimmaren Zeitraum saniert werden müssen. Da die Zahlen insbesondere der durch ehemalige militärische Nutzungen verunreinigten Grundstücke noch nicht bekannt sind, kann hier noch keine Schätzung erfolgen. Die insoweit relevanten Zahlen wären aber nach Überzeugung der Gutachter beträchtlich.

#### Art. 14 BRRL – Sanierungsstrategie

Die Erstellung der nationalen Sanierungsstrategien muss zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden. Für den Bund sind hierfür

anzusetzen.

jährlich 864.000 €

#### Art. 15 -17 BRRL-E Beteiligung der Öffentlichkeit, Berichterstattung und Informationsaustausch

Bei den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes sind auch die Kosten mit einbezogen, die ihm deshalb entstehen, weil er die Aufsicht darüber zu führen hat, dass „die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen“ (Art. 84 Abs. 3 GG). Das bedeutet, dass sich der Bund mit Bürgerbeschwerden, Petitionen und Meinungsäußerungen auseinandersetzen und diese zu bescheiden hat.

Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit erfolgt durch Berichterstattungen. Der Bund berichtet an die Kommission gemäß den Vorgaben und beteiligt sich an einer Informationsplattform nach Art. 17 BRRL-E ein.

Dafür sind 6 PM/a, also

zu kalkulieren.

jährlich 54.000 €

### Zusammenfassung

Zusammengefasst werden für den Bund also

- jährliche Kosten in Höhe von 918.000 €
- und einmalige Kosten in Höhe von 2.272.000 €

kalkuliert, die sich wie folgt auf die einzelnen Artikel der BRRL-E verteilen:

Artikel BRRL-E	Jährliche Kosten des Bundes	Einmalige Kosten des Bundes
Art. 3		
Art. 4		864.000 €
Art. 6		108.000 €
Art. 8		
Art. 10		
Art. 12		1.300.000 €
Art. 13	noch nicht ermittelbar	noch nicht ermittelbar
Art. 14	864.000 €	
Art. 15 -17	54.000 €	
<b>Summen:</b>	<b>Jährlich: 918.000 €</b>	<b>Einmalig: 2.272.000 € *)</b>

\*) Ohne Kosten für die Sanierung von Grundstücken im Eigentum des Bundes, insbesondere von Grundstücken, die vormals militärisch genutzt wurden.

## 2. Kosten der Bundesländer

### a) Prämissen zur Thematik Hochrechnungen

Die Untersuchung stützt sich auf Befragungen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und NRW.

1. Soweit möglich, wurden vergleichbare Verfahrensschritte und Vergleichszahlen aus der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Bezug auf die Ausweisung der prioritären Gebiete und deren Umsetzung herangezogen.
2. Die nach der BBRL-E erforderlichen Bodenschutzkarten werden durch die Länder erstellt, die Kommunen müssen dafür zuarbeiten.
3. Die Bodenzustandsregister, die nach Art. 12 BBRL-E erforderlich werden, werden bei den Kommunen eingerichtet.
4. Art. 3 BBRL-E verursacht bei den Ländern ständigen Anpassungsbedarf bei Plänen und Programmen.
5. Bei der Entwicklung von Methodenhandbüchern beteiligen sich die Länder insgesamt mit der Hälfte der Kosten. Auf den Verteilungsschlüssel nach dem sog. Königsteiner Schlüssel war hier nicht einzugehen, da keine Kosten je Bundesland ermittelt wurden.
6. Kosten in NRW und Baden-Württemberg werden für das gesamte Bundesgebiet mit jeweils 10 multipliziert, da diese Länder jeweils rd. 10 % der Fläche im Bundesgebiet einnehmen.
7. Kosten in Bayern werden für das gesamte Bundesgebiet mit 5 multipliziert (rd. 20 % der Fläche im Bundesgebiet).
8. Für die Maßnahmen nach Art. 8 BBRL-E wurden die Kosten aus Baden-Württemberg für die Erstellung der Maßnahmepläne nach FFH (sog. Managementpläne) auf die Dauer von zehn Jahren herangezogen und durch 4 geteilt, da viermal so viele FFH-Flächen wie BBRL-E-Flächen unterstellt wurden<sup>60</sup>.

### b) Kostenschätzungen im Einzelnen:

#### Art. 3 BBRL-E – Berücksichtigung in anderen Bereichen

Art. 3 BBRL-E bestimmt, dass die Mitgliedsstaaten bei der Ausarbeitung von Strategien, die bodenschädigende Prozesse erheblich verschärfen oder ihnen entgegenwirken, zu untersuchen haben, wie sich diese Strategien auf die bodenschädigenden Prozesse auswirken.

Die Aspekte

- Erosion durch Wasser
- Erosion durch Wind
- Verlust organischer Substanzen
- Verdichtung
- Versalzung
- Erdbehrtschgefahr
- Übersäuerung

müssen zukünftig insbesondere in Bereichen wie

- Planaufstellungsverfahren,
- Bauleitplanung und Fachplanungen,
- Energieplanungen,
- Landwirtschaft,
- Konzepten zur Entwicklung des ländlichen Raums,

---

<sup>60</sup> siehe Prämissen zu Art. 6 BBRL-E

- forstwirtschaftlichen Plänen,
- Rohstoffgewinnung,
- Industrie und Handel,
- Produktpolitik,
- Tourismusentwicklungen,
- Klima,
- Umwelt, Natur und Landschaft

berücksichtigt werden.

Zu allen Aspekten müssen

- Ermittlungen
- Bewertungen und
- Abwägungsentscheidungen

vorgenommen werden. Dadurch entsteht in den Bundesländern gesetzgeberischer Handlungs- und Kontrollbedarf, der mehrfach von mehreren Bundesländern mit mindestens (vergleiche oben Prämissen) 12 PM/a angegeben wurde. Die Gutachter halten unter Bezug auf die bereits vorgestellten Prämissen zur Auslegung dieser Norm diese Annahmen für deutlich zu gering, legen aber die mitgeteilten Werte gleichwohl zugrunde, weil im Rahmen dieser Untersuchung eine Ermittlung der wahrscheinlich deutlich höheren Kostenfolgen nicht möglich war. Bei Zugrundelegung der mitgeteilten Daten entspricht dies einem Wert von 1.800 Std x 60 x 16 Bundesländer, also

jährlich 1,7 Mio. €.

#### Art. 4 BRRL-E – Vorsorge- und Vorbeugungsmaßnahmen

Art. 4 BRRL-E verpflichtet die Mitgliedsstaaten, die Bodenfunktion stark beeinträchtigende Maßnahmen zu vermeiden bzw. möglichst gering zu halten, die Ablagerung gefährlicher Stoffe zu begrenzen und damit auch eine Anreicherung zu vermeiden und die Ablagerung relevanter gefährlicher Stoffe zu verhindern.

Hierfür muss ein „Methodenhandbuch“ entwickelt werden, dessen Kosten sich Bund und Länder teilen. Definitionen der „gefährlichen Stoffe“ sind zu entwickeln, über die „gefährlichen Stoffe“ iSv BBodSchG/BBodSchV hinaus sind andere potentielle gefährliche Stoffe zu untersuchen. Grenzwerte sind zu bestimmen.

Anzusetzen sind dafür 6 PM = 54.000 € x 16 = also bundesweit

einmalig 864.000 €.

#### Art. 5 BRRL-E – Versiegelung

Versiegelungen auf kommunaler Ebene werden im Rahmen der Bauleitplanung gemäß den Regelungen im Bundesnaturschutzgesetz berücksichtigt. Handlungsbedarf auf Ebene der Bundesländer entsteht nicht.

#### Art. 6 BRRL-E – Erfassung der vor bodenschädigenden Prozessen besonders zu schützenden prioritären Gebiete

Bei der Erfassung der prioritären Gebiete wird unterstellt, dass dieses Verfahren an das Verfahren mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie angelehnt wird. Danach erfolgt die Erfassung der prioritären Gebiete auf Ebene der Bundesländer.

Die Ausweisung erfolgt in einem förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung.

Im Ausweisungsverfahren sind die Aspekte

- Erosion durch Wasser
- Erosion durch Wind



- Verlust organischer Substanzen
- Verdichtung
- Versalzung
- Erdbehrschgefahr
- Übersäuerung
- Verlust organischer Substanzen

die maßgeblichen Kriterien.

Die Liste der prioritären Gebiete wird veröffentlicht und alle 10 Jahre aktualisiert.

Unterstellt wird eine Risikoerfassung von mind. 5 Risiken pro Bundesland. Hergeleitet wird diese Unterstellung aus einer bayerischen Annahme. Hochgerechnet auf Deutschland (Faktor 5, da eine flächenmäßige Hochrechnung für angemessen erachtet wird) ist daher zumindest mit 25 Risikoerfassungen zu rechnen.

a. Einmalige Kosten

Die Beteiligung an der Entwicklung des „Methodenhandbuchs“ verursacht

einmalig 108.000 €

Diese Schätzung ist sehr konservativ, denkbar ist angesichts der zu erwartenden Meinungsverschiedenheiten der am Abstimmungsprozess Beteiligten deutlich höherer Betrag.

Je Risiko wird mit einem einmaligen Aufwand in Höhe von 2 Mio. € für Untersuchungsaufwand, Personalkosten und Sachkostenaufwand bei der Erfassung kalkuliert. Insbesondere für die Öffentlichkeitsbeteiligung ist mit erheblichen Kosten zu rechnen, da die Ausweisung der prioritären Gebiete von erheblichem Interesse für die betroffenen Grundstückseigentümer ist. So sind in Bayern bei der Ausweisung der prioritären Gebiete nach der FFH-Richtlinie rd. 20.000 Einwendungen, bei der Nachmeldung der Natura 200 rd. 16.000 Einwendungen erhoben worden.

Somit ist bei angenommenen 25 Risikoerfassungen mit einem Aufwand in Höhe von

einmalig 50 Mio. €

im gesamten Bundesgebiet zu rechnen.

Nicht berücksichtigt werden konnten die Kosten, die auf die Länder als Eigentümer von Flächen (z.B. Wald) zukommen. Insofern können ihnen hier Kosten entstehen, z.B. bei der Ausweisung eines prioritären Gebietes für übersäuerte oder verdichtungsgefährdete Waldflächen verbunden mit dem notwendigen Aktionsprogramm. Die Länder besitzen rund 3 Mio. ha Wald.

b. Wiederkehrende Kosten

Die Betrachtung der regionalen Gegebenheiten bleibt als Daueraufgabe in den Ländern bestehen, so dass weitere wiederkehrende Kosten entstehen. Hierfür wurden von Bayern 120 Personenmonate angesetzt. Multipliziert mit dem Faktor 5 (hier wurde eine flächenbezogene Betrachtung für angemessen erachtet), entsteht wiederkehrender Aufwand in Höhe von 1,08 Mio. € x 5, also

jährlich 5,4 Mio. €.

#### Art. 8 BRRL-E – Aktionsprogramme zur Bekämpfung von bodenschädigenden Prozessen

Die Aktionsprogramme in den prioritären Gebieten müssen nach der BRRL-E

- Risikobegrenzungsziele,
- Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele,
- einen Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen und
- eine Schätzung der hierfür aufzuwendenden finanziellen Mittel,

- ein Nachweis, dass die für jedes Gebiet festgelegten Risikobegrenzungsziele nach einer bestimmten Zeit erreicht wurden,
- Aktualisierung der Aktionsprogramme mindestens alle 5 Jahre und Überprüfung der Programme mindestens alle 10 Jahre
- Anpassung der Risikobegrenzungsziele oder Festsetzung neuer Risikobegrenzungsziele im Rahmen der Aktualisierung oder Überprüfung

enthalten.

Sie können bestehende nationale, regionale und lokale Maßnahmen und Programme nutzen. Sie können Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art, einschließlich der Maßnahmen im Zusammenhang anderweitiger Verpflichtungen und der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP, umfassen.

Auch in diesem Zusammenhang wird hilfsweise auf die Erfahrungen mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie zurückgegriffen, einschließlich der Finanzmittel, die gemäß Art. 8, Abs. 1, Satz 1 aufzuwenden sind: Nach Schätzungen des Landes Baden-Württemberg<sup>61</sup> hat das Land Baden-Württemberg 36 Mio. € für Managementpläne und 20 Mio. € für Erhaltungsmaßnahmen verausgabt. Auf einen überschaubaren Zeitraum von 10 Jahren sind das jährlich 5,6 Mio. €. Davon ausgehend, dass viermal so viele FFH-Gebiete ausgewiesen wurden wie voraussichtlich BRRL-E-Gebiete ausgewiesen werden, ist von einem entsprechenden Aufwand von 1,4 Mio. € jährlich auszugehen. Da Baden-Württemberg rd. 10 % Gebietsanteil in Deutschland hat, sind bundesweit rd.

jährlich 14 Mio. €

anzusetzen.

Daneben sind „Fachberater für Bodenschutz“ (analog den Fachberatern für Wasserschutz) auf Landesebene vorzuhalten. Hier wird auf die Erfahrungen in Bayern zurückgegriffen. Für Bayern ist mit 24 Personen aus dem mittleren Dienst (Personalkostenansatz: 40 /Stunde) zu rechnen. Hochgerechnet auf das Bundesgebiet – auch hier ein flächenmäßiger Ansatz, also multipliziert mit dem Faktor 5 – sind das  $24 \times 1.500 \text{ Std.} \times 40 \text{ €} \times 5 =$

jährlich 7,2 Mio. €.

#### Art. 10 BRRL-E – Erfassung und Verzeichnis der kontaminierten Standorte

Nach Art. 10 BRRL-E müssen die Mitgliedsstaaten nach einem festgelegten spezifischen Erfassungsverfahren die Lage der Standorte erfassen, an denen die in dem Verzeichnis gemäß Unterabsatz 1 genannten, potenziell bodenkontaminierenden Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben.

Diese Verpflichtung trifft die Bundesländer: Sie müssen ein Bodenkataster auf Landesebene erstellen bzw. vervollständigen. Die abzufragenden Daten sind noch nicht vollständig erhoben, so dass auch Messungen durchzuführen sind. Denn das BBodSchG und die BBodSchV erfassen noch nicht alle Flächen, die sanierungsverdächtig im Sinne der BRRL-E sind. Es ist daher davon auszugehen, dass selbst Flächen, die nach heutigem Standard als saniert gelten, zumindest einer nochmaligen Überprüfung unterzogen werden müssen. Für diese Messungen wird ein Zeitraum von 25 Jahren angesetzt, in der die Arbeiten zu erledigen sind (Art. 10 Abs. 4 BRRL-E).

Bei der (Nach-)erfassung sind insbesondere folgende Daten zu erheben oder zusammenzuführen:

- gegenwärtige Nutzung
- frühere Nutzungen
- aktuelle Nutzung

<sup>61</sup> siehe Landtagsdrucksache 14/1043, Stellungnahme zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in Baden-Württemberg vom 14.03.2007

- Unfälle mit Emissionen
- Ausbreitungswege von Schadstoffen
- Erfassungsverfahren und ggf. Messungen
- Risikobewertung

Nach einer validen Schätzung aus Bayern werden von dort 150 PM und 1 Mio. Sachkosten für das Bundesland Bayern kalkuliert. Da auch hier eine flächenmäßige Betrachtung als angemessen angesehen wird, ergeben sich bundesweit Kosten in Höhe von 2,35 Mio. € x 5, also

einmalig 11,75 Mio. €.

#### Art. 12 BRRL-E – Bodenzustandsbericht

Um einen bundesweiten Standard für den Bodenzustandsbericht zu erhalten, werden Bund und Länder einen „Muster-Bodenzustandsbericht“ entwickeln. Hierfür werden je Bundesland 9 PM angesetzt: das entspricht 81.000 €. Hochgerechnet auf alle Bundesländer (x 16) entstehen also

einmalig 1,3 Mio. €

#### Art. 13 BRRL-E – Sanierung

Die Länder werden voraussichtlich die Sanierungen durch die Kommunen fördern. Die Kosten sind aber in der Kostenschätzung den Kommunen zuzurechnen, so dass hier keine Länderkosten anzusetzen sind.

#### Art. 14 BRRL-E – Sanierungsstrategie

Die Erstellung der nationalen Sanierungsstrategien muss zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden. Je Bundesland sind 6 PM/a = 54.000 € anzusetzen, bundesweit also

jährlich 864.000 €

#### Art. 15a BRRL-E Beteiligung der Öffentlichkeit

Diese Kosten sind bei den speziellen Plänen und Maßnahmen nach Art 8 und 10 BRRL-E berücksichtigt.

#### Art. 16 und 17 BRRL – Berichterstattung und Informationsaustausch

Für die Verarbeitung der Berichterstattung aus den Kommunen und die Berichterstattung an den Bund werden 18 PM/a je Bundesland angesetzt. Für den Informationsaustausch sind 6 PM/a zu kalkulieren, also insgesamt = 216.000 € je Bundesland. Hochgerechnet auf das Bundesgebiet sind daher

jährlich 3,5 Mio. €

anzusetzen.

### Zusammenfassung

Zusammengefasst werden für die Bundesländer also

- jährliche Kosten in Höhe von 32,5 Mio. €
- und einmalige Kosten in Höhe von 64 Mio. €

kalkuliert, die sich wie folgt auf die einzelnen Artikel der BRRL-E verteilen:

Artikel BRRL-E	Jährliche Kosten aller Bundesländer	Einmalige Kosten aller Bundesländer
Art. 3	1.700.000 €	
Art. 4		864.000 €
Art. 6	5.400.000 €	50.108.000 €
Art. 8	21.200.000 €	
Art. 10		11.750.000 €
Art. 12		1.296.000 €
Art. 14	864.000 €	
Art. 15		
Art. 16 + 17	3.345.000 €	
<b>Summen:</b>	<b>Jährlich: 32.509.000 €</b>	<b>Einmalig: 64.018.000 €</b>

### 3. Kosten der Kommunen

#### a) Prämissen zur Thematik Hochrechnungen

Die Untersuchung stützt sich auf Befragungen einzelner Betroffener in Städten, Kreisen und den Ländern. Die Hochrechnung aus NRW-Städten und NRW-Kreisen erfolgte unter folgenden Prämissen:

1. In NRW gibt es 53 Kreise und kreisfreie Städte.
2. In ganz Deutschland gibt es 439 Kreise und kreisfreie Städte. Kosten in einer kreisfreien Stadt oder in einem Kreis wurden daher auf das Bundesgebiet umgerechnet mit 400 multipliziert.
3. In ganz Deutschland gibt es 12.629 Gemeinden, von denen 1.573 über 10.000 Einwohner haben. Die übrigen sind oftmals in Verwaltungsgemeinschaften o.ä. organisiert, die für mehrere Gemeinden die Aufgaben wahrnehmen. Für die Aufgabenwahrnehmung von Aufgaben, die den Kommunen als Gebietskörperschaften zugeordnet sind, wurde eine Anzahl von 3.000 Gebietskörperschaften unterstellt.
4. NRW und Baden-Württemberg haben einen Flächenanteil in Höhe von rd. je 10 % an der Fläche in ganz Deutschland, Bayern in Höhe von rd. 20 %. Daher wurden flächenrelevante Zahlen, die für die Gesamtheit der Kommunen in NRW und Baden-Württemberg vorlagen, mit dem Faktor 10 multipliziert, Zahlen aus Bayern mit dem Faktor 5.

#### b) Kostenschätzungen im Einzelnen:

##### Art. 3 BRRL-E – Berücksichtigung in anderen Bereichen

Art. 3 BRRL-E bestimmt, dass die Mitgliedsstaaten bei der Ausarbeitung Strategien, die bodenschädigende Prozesse erheblich verschärfen oder ihnen entgegenwirken, zu untersuchen haben, wie sich diese Strategien auf die bodenschädigenden Prozesse auswirken.

Die Aspekte

- Erosion durch Wasser
- Erosion durch Wind
- Verlust organischer Substanzen
- Verdichtung
- Versalzung
- Erdbehrtschgefahr
- Übersäuerung

müssen zukünftig insbesondere in Bereichen wie

- Planaufstellungsverfahren -Bauleitplanung und Fachplanungen,
- Energieplanungen,
- Landwirtschaft,
- Konzepten zur Entwicklung des ländlichen Raums,
- forstwirtschaftlichen Plänen,
- Rohstoffgewinnung,
- Industrie und Handel,
- Produktpolitik,
- Tourismuserwicklungen,
- Klima,
- Umwelt, Natur und Landschaft

berücksichtigt werden.

Zu allen Aspekten müssen

- Ermittlungen angestellt,
- Bewertungen und
- Abwägungsentscheidungen

getroffen werden.

Die nach Art. 3 BRRL-E geforderte Bodenverträglichkeitsprüfung wird voraussichtlich zu einer Ergänzung des UVPG (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) führen, das die o.g. Aspekte ausdrücklich in die Anlage 2 zum UVPG übernimmt. Die Untersuchungspflichten in der den Kommunen obliegenden Bauleitplanung werden insoweit erweitert, als die in Art. 2 Nr. 10 BRRL-E genannten Aspekte derzeit noch nicht vollständig berücksichtigt werden. Für diesen zusätzlichen Arbeitsaufwand werden jährlich 100 Std. angesetzt.

Darüber hinaus werden jedoch alle Pläne und Strategien von Kommunen, wie etwa die Abfallwirtschaftskonzepte, Abwasserbeseitigungspläne, Energieversorgungsstrategien, Klimapläne, Lärminderungspläne, Einzelhandelskonzepte, Feinstaubkonzepte und Tourismusplanungen zukünftig zusätzlich unter Berücksichtigung der in Art. 2 Nr. 10 BRRL-E genannten Aspekte aufgestellt werden müssen. Für diesen zusätzlichen Arbeitsaufwand werden jährlich 50 Std. angesetzt.

In ganz Deutschland gibt es 12.629 Gemeinden, von denen 1.573 über 10.000 Einwohner haben. Die übrigen sind oftmals in Verwaltungsgemeinschaften o.ä. organisiert, die für mehrere Gemeinden die Aufgaben wahrnehmen. Für die Aufgabenwahrnehmung der in Art. 3 BRRL-E genannten Aufgabenfelder wird eine Anzahl von 3.000 Gebietskörperschaften unterstellt, so dass  $150 \text{ Std.} \times 3.000 = 450.000 \text{ Std.}$  bundesweit, also Kosten in Höhe von

jährlich 27,0 Mio. €

kalkuliert werden.

#### **Art. 4 BRRL-E – Vorsorge- und Vorbeugungsmaßnahmen**

Art. 4 BRRL-E verpflichtet die Mitgliedsstaaten, die Bodenfunktion stark beeinträchtigende Maßnahmen zu vermeiden bzw. möglichst gering zu halten, die Ablagerung gefährlicher Stoffe zu begrenzen und damit auch eine Anreicherung zu vermeiden und die Ablagerung relevanter gefährlicher Stoffe zu verhindern.

Es wird unterstellt, dass die bisherigen Regelungen im Abfall- und Abwasserrecht sowie im Immissionsschutz- und Agrarrecht und die bereits bestehenden Programme, die nach Satz 2 des Art. 4 BRRL-E herangezogen werden können, den Regelungsbedarf nach Art. 4 BRRL-E abdecken, wobei allerdings nicht ausgeschlossen werden kann, dass weitere Maßnahmen denkbar sind. So sind etwa Maßnahmen zu Ablagerungen und Anreicherungen nach regelmäßigen Überschwemmungen vorstellbar, die als abwendbare oder beeinflussbare Naturereignisse einzustufen sind, deren Kosten im Rahmen dieses Gutachtens jedoch nicht abschätzbar sind.

#### **Art. 5 BRRL-E – Versiegelung**

Versiegelungen werden auf kommunaler Ebene im Rahmen der Bauleitplanung gemäß den Regelungen im BauGB und Bundesnaturschutzgesetz berücksichtigt. Mit der sog. Eingriffsregelung werden Kompensationsmaßnahmen bei nicht zu verhindernden Versiegelungen gefordert und umgesetzt, so dass die Vorgaben der BRRL-E als erfüllt angesehen werden und auf kommunaler Ebene voraussichtlich keine weiteren Kosten anzusetzen sind.

### Art. 6 BRRL-E – Erfassung der vor bodenschädigenden Prozessen besonders zu schützenden prioritären Gebiete

Bei der Erfassung der prioritären Gebiete wird wiederum unterstellt, dass dieses Verfahren an das Verfahren mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie angelehnt wird. Danach erfolgt die Erfassung der prioritären Gebiete auf Ebene der Bundesländer, so dass den Kommunen dadurch zunächst keine Kosten entstehen. Erst die nachfolgenden Prozesse, die in Art. 8 BRRL-E beschrieben sind, haben Auswirkungen auf die Kommunen, siehe dort.

Nicht berücksichtigt werden konnten die Kosten, die auf die Kommunen als Eigentümer von Flächen (z.B. Wald) zukommen. Insofern können ihnen hier Kosten entstehen, z.B. bei der Ausweisung eines prioritären Gebietes für übersäuerte oder verdichtungsgefährdete Waldflächen verbunden mit dem notwendigen Aktionsprogramm. Die Kommunen besitzen rund 2 Mio. ha Wald.

### Art. 8 BRRL-E – Aktionsprogramme zur Bekämpfung von bodenschädigenden Prozessen

Art. 8 BRRL-E sieht vor, dass für die prioritären Gebiete und die bodenschädigenden Prozesse auf der administrativen Ebene und in einem geografischen Umfang ein Aktionsprogramm aufgestellt werden müssen.

#### a. Geodatenbearbeitung

Diese Verpflichtungen setzen voraus, dass die Boden(schutz)karten in den kreisfreien Städten und den Kreisen erstellt bzw. vervollständigt werden müssen.

Für die Geodatenbearbeitung wird auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise ein einmaliger Personalaufwand in Höhe von 600 Stunden (x 400 = 240.000 Std.), also

einmalig 14,4 Mio. €

angesetzt.

Die Pflege der Datenbank wird mit 1.800 Std. (x 400 = 720.000 Std.) angesetzt, so dass

jährlich 43,2 Mio. €

anzusetzen sind.

#### b. Aufstellung der Aktionspläne

Die Aktionsprogramme in den prioritären Gebieten müssen nach der BRRL-E

- Risikobegrenzungsziele,
- Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele,
- einen Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen und
- eine Schätzung der hierfür aufzuwendenden finanziellen Mittel ,
- ein Nachweis, dass die für jedes Gebiet festgelegten Risikobegrenzungsziele nach einer bestimmten Zeit erreicht wurden,
- Aktualisierung der Aktionsprogramme mindestens alle 5 Jahre und Überprüfung der Programme mindestens alle 10 Jahre,
- Anpassung der Risikobegrenzungsziele oder Festsetzung neuer Risikobegrenzungsziele im Rahmen der Aktualisierung oder Überprüfung

enthalten.

Sie können bestehende nationale, regionale und lokale Maßnahmen und Programme nutzen. Sie können Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art, einschließlich der Maßnahmen im Zusammenhang anderweitiger Verpflichtungen und der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP, umfassen.

Diese Verpflichtung ist vergleichbar mit den Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten durch die Fauna-Flora-Habitat (FFH) – Richtlinie. Auch diese verpflichtete die Mitgliedsstaaten, für besondere Schutzgebiete (prioritäre Gebiete) die nötigen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen. Auf kommunaler Ebene wurden diese europarechtlichen Vorgaben in NRW durch die Anpassung der Landschaftspläne umgesetzt. Eine entsprechende Umsetzung der BRRL-E auf kommunaler Ebene liegt nahe. Die Änderung der Landschaftspläne verursacht weiteren Untersuchungsaufwand (Untersuchungs- und Personalkosten) sowie ein förmliches Aufstellungsverfahren inkl. Öffentlichkeitsbeteiligung. Unter Heranziehung der bekannten Kosten in den Kommunen für die Änderung der Landschaftspläne in NRW werden einmalige Kosten je kreisfreie Stadt bzw. Kreis in Höhe von 520.000 €, also

geschätzt.

einmalig 208,0 Mio. €

Pflege und Beaufsichtigung bzw. Kontrolle der Pläne in Bezug auf die Regelungen in der BRRL-E verursachen jährlich je kreisfreie Stadt bzw. Kreis Personalaufwand in Höhe von 450 Std. ( $\times 400 = 180.000$  Std.), also

jährlich 10,8 Mio. €.

#### Art. 10 BRRL-E – Erfassung und Verzeichnis der kontaminierten Standorte

Gemäß Art. 10 BRRL-E müssen die Mitgliedsstaaten nach einem festgelegten spezifischen Erfassungsverfahren die Lage der Standorte erfassen, an denen die in dem Verzeichnis gemäß Unterabsatz 1 genannten, potenziell bodenkontaminierenden Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben.

Aufgrund dieser Verpflichtung werden die Kommunen herangezogen, um das Altlastenkataster und sonstige Register zusammenzuführen, um ein Bodenkataster auf Landesebene zu erstellen bzw. zu vervollständigen. Die abzufragenden Daten sind noch nicht vollständig erhoben, so dass auch Messungen durchzuführen sind. Denn das BBodSchG und die BBodSchV erfassen noch nicht alle Flächen, die als sanierungsverdächtig im Sinne der BRRL-E gelten. Es ist daher davon auszugehen, dass selbst Flächen, die nach heutigem Standard als saniert gelten, zumindest einer nochmaligen Überprüfung unterzogen werden müssen. Für diese Messungen wird ein Zeitraum von 25 Jahren angesetzt, in der die Arbeiten zu erledigen sind (Art. 10 Abs. 4 BRRL-E).

Um das Verzeichnis anzulegen und zu pflegen, wird auf Ebene der kreisfreien Städte bzw. Kreise ein jährlicher Stundenumfang von 1.800 Std. ( $\times 400 = 720.000$  Std.) =

kalkuliert.

jährlich 43,2 Mio. €

Die Messungen erfordern Personalaufwand von 2.700 Std. ( $\times 400 = 1,08$  Mio. Std.) =

jährlich 64,8 Mio. €.

Die Sachkosten je kreisfreie Stadt/Kreis werden auf insgesamt 1 Mill. €, jährlich also 40.000 € und damit auf

prognostiziert.

jährlich 16,0 Mio. €

#### Art. 12 BRRL-E – Bodenzustandsbericht

Die Bodenzustandsberichte sind anlässlich von Grundstücksveräußerungen oder Bodennutzungsänderungen zu erstellen. Die Führung eines Bodenzustandskatasters wird daher voraussichtlich bei den kreisfreien Städten und den Kreisen angesiedelt, da hier entsprechende Liegenschaftskataster geführt und Bodennutzungsänderungen bekannt werden.



Dafür können die registerführenden Stellen die in den Bodenzustandsberichten enthaltenen Angaben für die Erfassung der kontaminierten Standorte gemäß Art. 10 BRRL-E nutzen, siehe Art. 12 Abs. 4 BRRL-E.

Die registerführende Stelle wird ähnlich wie bei der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes sowohl die Bodenzustandsberichte herausgeben als auch Negativatteste ausstellen, die bescheinigen, dass die betroffenen Grundstücke nicht im Standortregister nach Art. 10 BRRL-E erfasst sind.

Für den Aufbau des Registers, die Pflege des Registers und die Wahrnehmung der Aufgabe als Auskunftsstelle werden 920 jährliche Personalstunden (x 400 = 368.000 Std.), also

jährlich 22,0 Mio. €

angesetzt.

### Art. 13 BRRL-E – Sanierung

Artikel 13 BRRL-E regelt die Verpflichtung zur Sanierung von kontaminierten Standorten, die in den gemäß Artikel 10 Abs. 4 BRRL-E aufzustellenden Verzeichnissen aufgelistet sind.

Städte und Gemeinden tragen einen Anteil an den Sanierungskosten, da sie vielfach Rechtsnachfolger von ehemaligen Stadtwerken und damit in der Sanierungspflicht sind.

Dazu kommen Kosten für Sanierungen privater Grundstücke, da die Überwälzung auf private Grundstückseigentümer oftmals nicht möglich sein wird. Nach der Rechtsprechung haftet ein privater Grundstückseigentümer maximal bis zum Verkehrswert des sanierten Grundstücks<sup>62</sup>. Die Sanierungskosten übertreffen den Verkehrswert oftmals.

#### a. neuer Sanierungsaufwand

Es ist davon auszugehen, dass nicht alle Standorte (Altlasten und Altlastenverdachtsflächen), die bereits unter das BBodSchG fallen, erfasst sind, so dass die Zahl der zu sanierenden Flächen steigen wird.

Für das Bundesland Bayern wurden von den Experten rd. 8.000 neue Flächen prognostiziert. Eine kreisweite Stadt in NRW und auch ein Landkreis gaben eine Zahl von rd. 100 neuen zu sanierenden Flächen an.

Daher wird unterstellt, dass 40.000 neue verunreinigte Standorte in Deutschland identifiziert werden, die saniert werden müssen. Je Sanierungsfläche wird ein Sanierungsaufwand von 50.000 € angenommen, so dass mit Kosten in Höhe von rd. 2 Mrd. € bundesweit zu rechnen ist.

Von diesem Sanierungsaufwand tragen die Kommunen aus dem o. g. Grund rd. 50 %, so dass 1 Mrd. € in den kommenden Jahren an Sanierungsaufwand in den Kommunen aufzuwenden sind.

Da die Sanierung in einem Zeitraum von 25 Jahren durchzuführen ist, kommen Kosten in Höhe von voraussichtlich (1 Mrd. € ./ 25 Jahre)

jährlich 40,0 Mio. €

auf die Kommunen zu.

Dazu kommt der Personalaufwand für die Überwachung von Sanierungen durch Private, der mit 150 Std. je Kreisordnungsbehörde (x 400 = 60.000 Std.), also

jährlich 3,6 Mio. €

<sup>62</sup> siehe Beschluss des BVerfG vom 16.02.2000 – 1 BvR 315/99

bezieht werden kann.

b. Finanzielle Auswirkungen auf bestehende Sanierungspflichten

Die Kommission geht davon aus, dass das Verzeichnis der kontaminierten Standorte binnen neun Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie erfolgen soll. Damit muss spätestens zu diesem Zeitpunkt auch der Zeitplan für die Abarbeitung aller Sanierungsfälle feststehen und auch die zu verausgabenden Finanzmittel festgelegt sein. Das bedeutet, dass dann auch feststehen muss, bis wann die vollständige Umsetzung des Art. 13 BRRL-E erfolgt sein muss.

Die Sanierungspflicht in Art. 13 BRRL-E besteht grundsätzlich zwar auch nach dem BBodSchG, dort aber nur nach behördlichem Ermessen. Nach Art. 14 wird sie nun aber mit einem Zeitplan zu versehen sein, so dass sie nicht mehr eine „unendliche“, sondern eine endliche Pflicht wird.

Diesen Umstand kann man finanziell darstellen. Berechnet werden diese finanziellen Auswirkungen, indem der sog. Barwert-Nachteil errechnet wird.

aa. Barwert-Nachteil

Die Barwertbetrachtung geht davon aus, dass Zahlungsreihen aus Ein- und Auszahlungen, die in ihrer Dauer, der Höhe und dem zeitlichen Anfall der Zahlungen unterschiedlich sind, nur dann wertmäßig miteinander vergleichbar sind, wenn der zeitliche Faktor Berücksichtigung findet. Denn es ist evident, dass eine Auszahlung zu einem früheren Zeitpunkt belastender ist als die, die zu einem späteren Zeitpunkt anfällt. Bereits in Untersuchungen aus den achtziger Jahren zu den durch Gesetze verursachten Kosten ist die Bedeutung einer Barwertermittlung bei Prognosen von finanziellen Gesetzesfolgen gesehen worden<sup>63</sup>, hat jedoch nie Eingang in die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland gefunden. Es spricht viel für die Annahme, dass solche und andere Unterlassungen im Zusammenhang mit der Ermittlung von finanziellen Kostenfolgen von Gesetzesvorhaben eine wesentliche Ursache für die Staatsverschuldung darstellen.

Die Barwertbetrachtung stellt die wertmäßige Vergleichbarkeit dadurch her, dass alle zukünftigen Zahlungen auf den aktuellen Betrachtungszeitpunkt abgezinst werden. Die auf diesen Zeitpunkt abgezinste Zahlung nennt man Barwert. Die Abzinsung erfolgt in diesem Fall mit einem Zinssatz von 4%, der in juristischen Kontexten gewöhnlich zur Anwendung gebracht wird.

bb. Prämissen im Rahmen der Barwert-Nachteil-Berechnung

Wenn man bei großzügiger Schätzung davon ausgeht, dass die EU-Kommission – etwa in Anlehnung an eine österreichische Schätzung – sich mit einer Altlasten-Sanierung im Sinne des Art. 13 BRRL-E binnen 30 Jahren (siehe Prämisse zu Art. 14) begnügen würde, würde das auch für Deutschland bedeuten, dass binnen 30 Jahren ab Inkrafttreten der Richtlinie alle erforderlichen Sanierungen abgeschlossen sein müssten (insoweit wird die Prämisse in aa. von 25 Jahren Umsetzungsfrist aufgelockert).

Nach alleiniger Maßgabe des bundesdeutschen Rechts wäre es angesichts der eingangs geschilderten finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen höchst unwahrscheinlich, dass hier die Altlastensanierung innerhalb der nächsten 30 Jahre abgeschlossen sein könnte. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Sondergutachten „Altlasten II“ vom 2. Februar 1995 (BT-Drs. 13/380, S. 84 f.) im Hinblick auf den zum damaligen

---

<sup>63</sup> Hugger, Gesetze – Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung, Baden-Baden, 1983, S. 260 f.

Zeitpunkt ersichtlichen Sanierungsbedarf von einem Finanzierungsaufwand von 184 Mrd. bis 925 Mrd. DM (also ca. 90 Mrd. bis 460 Mrd. Euro) ausging.

Berücksichtigt man ferner, dass nach den Schätzungen des 2. Bodenschutzberichts der Bundesregierung aus dem Jahr 2009 (BT-Drs. 14/9566) gegenwärtig jährlich etwa 500 Mio. € von der öffentlichen Hand verausgabt werden, hätte sie, würde man unterstellen, sie hätte diese Summe seit 1995 tatsächlich jährlich verausgabt, bis heute erst ca. 7,5 Mrd. € für Sanierungen ausgegeben und das in Zeiten eines noch nicht so ausgeprägten Kostenbewusstseins.

Selbst wenn man dann als unwahrscheinlichsten, aber kostengünstigsten Fall unterstellte, dass lediglich 90 Mrd. € der vom Sachverständigenrat geschätzten Summe anfallen würden und als weitere unwahrscheinliche, aber günstige Annahme unterstellen würde, dass die öffentliche Hand trotz der dargelegten verfassungsrechtlichen Begrenzung der Inanspruchnahme der Zustandsstörer nur ein Drittel dieser Summe (30 Mrd. € zu tragen hätte, bestünde ein noch zu leistender Finanzierungsbedarf von über 22,5 Mrd. €. Dann würde es, wenn weiterhin unterstellt würde, dass die öffentliche Hand weiterhin pro Jahr 500 Mio. € erbringen könnte, - ebenfalls eher unwahrscheinlich - 45 Jahre dauern, ehe die Sanierungen erbracht wären.

Sehr viel wahrscheinlicher ist hingegen, dass der 1995 vom Sachverständigenrat geschätzte Sanierungsbedarf wegen der neu hinzugekommenen Verdachtsflächen höher liegt und dass der finanzielle Finanzierungsbedarf eher im mittleren Bereich läge, also etwa bei 250 Mrd. €. Dann würde aber bei demselben Tempo der Sanierung und derselben Intensität finanziellen Engagements die Sanierung erst  $(250 \text{ Mrd. €} \times 1/3 = 83,3 \text{ Mrd. €})$ , abzüglich bereits investierter 7,5 Mrd. € = 75,7 Mrd. €, also in 152 Jahren) im Jahr 2162 abgeschlossen sein.

Unter diesen Umständen ist es erforderlich, eine Vergleichsrechnung anzustellen, bei der der Barwertnachteil zulasten der öffentlichen Hand dargestellt wird, der dadurch entsteht, dass sich das Sanierungstempo aufgrund der Regelungen des Art. 13 BRRL-E und des darin vorgesehenen Zeitplans aus europarechtlichen Gründen verschärfen muss und keine Rücksichtnahme auf die aktuelle Situation der deutschen öffentlichen Kassen erfolgen kann.

Die Berechnung des Barwertes erfolgt nach folgender Formel:

$$BW = \sum_{t=0}^n Z(t) \frac{1}{(1+i)^t}$$

Mit BW= Barwert, Z(t) = Zahlung im Zeitpunkt t, t = Periode, i = Kalkulationszins, n = Endzeitpunkt

Dabei steht Z(t) konkret für die Zahlungen, die jährlich (also im Jahr t) für die Altlastensanierung aufgewendet werden, also ursprünglich 500 Mio. € p.a., bis die Altlastensanierung abgeschlossen ist. Die Vergleichszahl in den untenstehenden Rechnungen ergibt sich, indem man den angenommenen Sanierungsaufwand der öffentlichen Hand durch die Anzahl der Jahre, die für die Sanierungsmaßnahmen nun plangemäß zur Verfügung stehen, teilt.

Jede dieser Zahlungen wird durch den Multiplikator  $1/(1+i)^t$  auf den Gegenwartszeitpunkt abgezinst. Damit wird der Wert ermittelt, den die Zukunftszahlung heute hat.

Schließlich wird die Summe über alle Jahre, die zur Altlastensanierung benötigt werden, gebildet.

Der Barwertnachteil ergibt sich zuletzt aus der Differenz der betrachteten Zahlungsreihen, also zwischen dem ursprünglichen Zahlungsplan mit 500 Mio. € p.a. und den verkürzten Zahlungsplänen nach BRRL.

Selbst wenn, wie in diesem Fall, die insgesamt zu verauslagende Summe gleich bleibt, ist der Barwertnachteil, der aus dem Verzinsungsnachteil früher in Anspruch genommener Mittel entsteht, erheblich, wie die nachfolgende konkrete Berechnung zeigt.

#### cc. Konkrete Berechnung des Barwertnachteils

Vorausgesetzt,

- der Sanierungsaufwand beträgt 90 Mrd. ,
- die öffentliche Hand trägt davon ein Drittel, also 30 Mrd. €,
- hat bereits 7,5 Mrd. € investiert, so dass noch 22,5 Mrd. € in den nächsten 30 Jahren aufzuwenden wären,

ergibt das einen Barwertnachteil in Höhe von rd.

2,6 Mrd. € .

Unterstellt,

- der Sanierungsaufwand beträgt insgesamt 250 Mrd. €,
- von dem die öffentliche Hand ein Drittel, also 83,3 Mrd. € zu tragen hat,
- verbleibt ein Sanierungsaufwand unter Berücksichtigung der bereits investierten 7,5 Mrd. € von 75,8 Mrd. € in den nächsten 30 Jahren,

so dass mit einem Barwertnachteil in Höhe von rd.

31 Mrd. €

zu rechnen ist.

#### Art. 14 BRRL-E – Sanierungsstrategie

Damit die Mitgliedsstaaten ihre Sanierungsstrategie veröffentlichen und überprüfen können, wird die Bundesrepublik Deutschland über ihre Länder Berichte auch von den Kommunen einfordern. Zur Kostenschätzung konnte auf die Daten einer früheren Untersuchung der FHM<sup>64</sup> zurückgegriffen werden. Unterstellt wurde ein Personalaufwand von 50 Std. je kreisfreie Stadt/Kreis, so dass

jährlich 1,2 Mio. €

zu kalkulieren sind.

#### Art. 15a BRRL-E Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Kosten für die Beteiligung der Öffentlichkeit wurden bereits in den Kosten zu Art. 10 BRRL-E beziffert.

#### Art. 16 und 17 BRRL-E – Berichterstattung und Informationsaustausch

Auch hier wurde aus den Berichtspflichten im Rahmen der bestehenden Gesetze auf einen Personalaufwand von rd. 50 Std. je kreisfreie Stadt/Kreis geschlossen, so dass wiederum

jährlich 1,2 Mio. €

anzusetzen sind.

<sup>64</sup> dazu Dietsche/Glied/Kluge/Ley, Kommunen als Bürokratieopfer – Abschlussbericht zur ersten Studie zur Übertragung des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung, in: Klippstein/ Röttgen, Bielefeld 2009

### Zusammenfassung

Zusammengefasst werden für die Kommunen also

- jährliche Kosten in Höhe von 273,00 Mio. €
- und einmalige Kosten in Höhe von 222,4 Mio. €

kalkuliert, die sich wie folgt auf die einzelnen Artikel der BRRL-E verteilen:

Artikel BRRL-E	Jährliche Kosten Kommunen	Einmalige Kosten Kommunen	Barwertnachteil 22,5 Mrd. € Sanierungskosten	Barwertnachteil 75,8 Mrd. € Sanierungskosten
Art. 3	27.000.000 €			
Art. 8	54.000.000 €	222.400.000 €		
Art. 10	124.000.000 €			
Art. 12	22.000.000 €			
Art. 13	43.600.000 €			
Art. 14	1.200.000 €			
Art. 15, 16 + 17	1.200.000 €			
<b>Summen:</b>	<b>273.000.000 €</b>	<b>222.400.000 €</b>	<b>2,6 Mrd. €</b>	<b>31 Mrd. €</b>

#### 4. Landwirtschaftsbehörden

Die Aufgaben der unteren Landwirtschaftsbehörde werden in Deutschland zum Teil in den Kommunen (Baden-Württemberg, Bayern) wahrgenommen, zum Teil aber auch auf Landesebene. Daher werden die Kosten für die unteren Landwirtschaftsbehörden nicht einer dieser beiden Ebenen zugeordnet, sondern separat ausgewiesen.

Da die Landwirtschaft von der Bodenrichtlinie in erheblichem Maße betroffen sein wird, werden die unteren Landwirtschaftsbehörden erhöhten Beratungsbedarf abdecken müssen.

Dazu wird ein erhöhter Kontrollaufwand entstehen, insbesondere im Rahmen von nunmehr zusätzlichen Überprüfungen der Cross-Compliance-Vorgaben (Beispiel: Bodenbearbeitung gemäß Erosionskataster). Es ist davon auszugehen, dass auch ein Vermessungstechniker in den Kontrollaufwand einzubeziehen ist, da ggf. flurstückgenau geprüft werden muss.

Prognostiziert wird ein zusätzlicher Personalaufwand von rd. 1.800 Std. je unterer Landwirtschaftsbehörde bzw. Beratungs- und Kontrollstelle, so dass bei rd. 100 solcher Stellen ein Aufwand in Höhe von

jährlich 10,8 Mio. €

prognostiziert wird, der Art. 8 BRRL-E zugeordnet wird.

## XI. Zusammenfassung des Ergebnisses

Zusammenfassende Kostenschätzung \*) pro Artikel,

- unterteilt nach Hierarchieebene und
- nach jährlichen und einmaligen Kosten:

### 1. Jährliche Kosten

Artikel BRRL-E	Bund	Bundesländer	Kommunen	Landwirtschafts- behörden	Summen
Art. 3		1.700.000 €	27.000.000 €		28.700.000 €
Art. 4					
Art. 6		5.400.000 €			5.400.000 €
Art. 8		21.200.000 €	54.000.000 €	10.800.000 €	86.000.000 €
Art. 10			124.000.000 €		124.000.000 €
Art. 12			22.000.000 €		22.000.000 €
Art. 13			43.600.000 €		43.600.000 €
Art. 14	864.000 €	864.000 €	1.200.000 €		2.928.000 €
Art. 15 -17	54.000 €	3.345.000 €	1.200.000 €		4.599.000 €
<b>Summen:</b>	<b>918.000 €</b>	<b>32.509.000 €</b>	<b>273.000.000 €</b>	<b>10.800.000 €</b>	<b>317.227.000 €</b>

### 2. Einmalige Kosten

Artikel BRRL-E	Bund	Bundesländer	Kommunen	Summen	Barwertnachteil
Art. 3					
Art. 4	864.000 €	864.000 €		1.728.000 €	
Art. 6	108.000 €	50.108.000 €		50.216.000 €	
Art. 8			222.400.000 €	222.400.000 €	
Art. 10		11.750.000 €		11.750.000 €	
Art. 12	1.300.000 €	1.296.000 €		2.596.000 €	
Art. 13					
Art. 14					
Art. 15 -17					
<b>Summen</b>	<b>2.272.000 €</b>	<b>64.018.000 €</b>	<b>222.400.000 €</b>	<b>288.690.000 €</b>	zwischen 2,6 Mrd. € und 31 Mrd. €

\*) Abschätzung beinhaltet nicht die Kosten für die Sanierung von Grundstücken im Eigentum des Bundes, insbesondere von Grundstücken, die vormals militärisch genutzt wurden.