

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	21
Kapitel 1: Kommunaler Umweltschutz im europäischen Mehrebenensystem	27
A. Bedeutung und Entstehung des kommunalen Umweltschutzes	27
I. Bedeutung des kommunalen Umweltschutzes im Mehrebenensystem	27
1. Unverzichtbarkeit kommunaler Umweltschutzbeiträge	27
a) Umweltschutzbeiträge der Gemeinden und Kreise	27
b) Lokale Agenda 21	28
2. Mehrebenenbetrachtung kommunaler Umweltschutzbeiträge	32
a) Kommunen im europäischen Mehrebenensystem	32
b) Mehrebenenbetrachtung	34
II. Entstehungsgeschichte kommunaler Umweltaufgaben	35
1. Geschichtliche Bedeutung des lokalen Umweltschutzes	36
a) Herausforderungen der Städte im Industriezeitalter	36
b) Beginn der Umweltrechtsentwicklung	37
2. Traditionell kommunale Handlungsfelder	38
a) Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung	38
b) Abfallbeseitigung und Straßenreinigung	41
c) Energieversorgung und -einsparung	44
d) Städte- und Verkehrswegebau	46
3. Umweltschutz als Bereich kommunaler Selbstverwaltung	49
a) Reformideen und Lehren der kommunalen Selbstverwaltung	49
b) Entstehung des Universalitätsprinzips	52
c) Aufgabentwicklung in der kommunalen Leistungsverwaltung	56
d) Von der Polizeiverordnung zum kommunalen Satzungsrecht	58
B. Ebenspezifische Bewältigung „moderner“ Umweltprobleme	60
I. Charakteristika der Umweltprobleme	60
1. Fernwirkungen schädlicher Umweltveränderungen	61
a) Distanzschäden	61
b) Räumliche Strukturierung von Umweltproblemen	62
2. Summationsschaden	63
a) Gesamtbetrachtung mehrerer Verursachungsbeiträge	63
b) Zusammenwirken irrelevanter Verursachungsbeiträge	65

3. Schadensrisiko	66
II. Ebenenspezifischer Umweltschutz	67
1. Bewältigung „moderner“ Umweltprobleme	67
a) Anforderungen globaler Umweltprobleme	67
b) Lokaler Bezug von Umweltaufgaben	68
2. Adäquate Problemlösungsbeiträge im Mehrebenensystem	69
a) Herausforderungen an die Akteure	69
b) Konsequenzen für eine funktional-umweltgebietsbezogene Organisation	70
C. Kommunale Umweltverwaltung im europäischen Mehrebenensystem	71
I. Strukturen der Umweltverwaltung	71
1. Grenzen föderaler Umweltverwaltung	72
a) Kommunen vor den Herausforderungen europäischer Umweltverwaltung	72
b) Mitgliedstaatlicher Vollzug des EU-Rechts	75
2. Kompetenzverteilung auf nationaler Ebene	77
a) Aufgabenzuweisung durch die Länder	77
b) Aufgabendurchgriffsverbot des Bundes	78
II. Kommunale Aufgabenwahrnehmung	81
1. Kommunale Akteure und interkommunale Zusammenarbeit	81
a) Grundtypen kommunaler Akteure	81
b) Zweckverband zwischen Selbstverwaltung und effizienter Aufgabenerfüllung	82
c) Interkommunale Zusammenarbeit	85
2. Instrumente der Kommunen im Umweltbereich	87
a) Kommunale Umweltplanung	87
b) Instrumente direkter Steuerung	88
aa) Kommunale Umweltsatzung	88
bb) Genehmigungs- und Zulassungsentscheidung	89
c) Instrumente indirekter und kooperativer Steuerung	89
3. Kommunalaufsicht und staatliche Kontrolle	91
D. Fazit	92
Kapitel 2: Entwicklungslinien kommunaler Umweltaufgaben	97
A. Umweltschutz in der Bauleitplanung	97
I. Ziele, Grenzen und Instrumente der Bauleitplanung im Umweltbereich	97
1. Aufgabewandel in der Bauleitplanung	98
a) Entwicklungslinien der Ziele und Aufgaben des Städtebaurechts	98
aa) Gemeinde als Planungsträger	98
bb) Ökologisierung der Bauleitplanung	100
cc) Räumliches und fachliches Dilemma der neuen Planungsaufgaben	103

b) Umwelt- und Klimaschutz als Aufgabe der Bauleitplanung	104
aa) Ebenenspezifische Beiträge zum Umweltschutz in der Bauleitplanung	104
bb) Bodenrechtlicher Bezug von Umwelt- und allgemeinem Klimaschutz	105
cc) Klimaschutz als eigenständige Regelungsmaterie der Bauleitplanung	107
2. Grenzen und Maßstäbe der planerischen Gestaltungsfreiheit	110
a) Abgrenzungsfragen im Verhältnis von Bauplanungs- und Umweltfachrecht	111
aa) Kompetenzkonflikte zwischen gemeindlicher Planungshoheit und Umweltfachverwaltung	111
bb) Instrumentelle Differenzierung zielgleicher Maßnahmen von Planungsträger und Fachverwaltung	113
cc) Vorrang des Umweltfachrechts, § 38 BauGB	116
b) Planungsverbot und Planungspflicht zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes, § 1 Abs. 3 BauGB	116
aa) Erforderlichkeit der Bauleitplanung	116
bb) Planungsverbot wegen konzeptioneller Selbstbindung des Planungsträgers	117
cc) Planungspflicht aus qualifizierten städtebaulichen Gründen	118
dd) Artenschutzrechtliche Planungsverbote	122
c) Anpassung an die Umwelt- und Klimaschutzziele der Raumordnung, § 1 Abs. 4 BauGB	126
aa) Gesamtplanungsrechtliches Systemverständnis	126
bb) Koordinierung örtlicher Umweltbelange mit globaler Wirkung	128
d) Umweltbelange im Abwägungsgebot und Abwägungsschranken	130
aa) Umweltbelange in der Abwägung, § 1 Abs. 7 BauGB	130
bb) Bodenschutzklausel, § 1a Abs. 2 BauGB	133
cc) Integration der Eingriffsregelung in die Bauleitplanung, § 1a Abs. 3 BauGB	134
dd) Verwirklichung planerischer Vorsorge durch das immissionsrechtliche Trennungsgebot, § 50 S. 1 BImSchG	136
ee) Bindungswirkung von Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung, (§ 47d Abs. 6 i.V.m.) § 47 Abs. 6 BImSchG und Umsetzungsdefizite	139
ff) Abwägungsschranken der FFH- und europäischen Vogelschutzgebiete, § 1a Abs. 4 BauGB i.V.m. §§ 34, 36 BNatSchG	144
3. Instrumente der Bauleitplanung	147
a) Funktionswandel des Flächennutzungsplans als Chance für den Umwelt- und Klimaschutz	147

b) Festsetzung von Flächen und Maßnahmen im Bebauungsplan	151
c) Vorhabenbezogener Bebauungsplan mit umwelt- und klimaschutzbezogenen Anforderungen an die konkrete Anlage	152
d) Städtebauliche Verträge mit Umwelt- bzw. Klimaschutzverpflichtung	155
II. Bauplanungsrechtliche Festsetzungen zugunsten des Umweltschutzes	156
1. Immissions- und Klimaschutz	157
a) Festsetzung von Flächen zum Zwecke des Immissions- und Klimaschutzes	157
aa) Gebietstypik der BauNVO	157
bb) Verkehrsflächen	158
cc) Sondergebiete „Erneuerbare Energien“	159
b) Immissionsschutz	162
aa) Luftreinhaltung durch Verwendungsverbote und -beschränkungen, § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) BauGB	162
bb) Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren durch anlagenbezogene Festsetzungen, § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB	164
c) Förderung erneuerbarer Energie im Gebäudebereich	168
aa) Verwendungsverbote für bestimmte Brennstoffe, § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) BauGB i.V.m. KWK-Angebot	168
bb) Bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien, § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b) BauGB	170
d) Energieeinsparung im Gebäudebereich	172
aa) Passive Nutzung der Sonnenenergie und Verringerung des Energiebedarfs, § 9 Abs. 1 Nrn. 2, 2a BauGB	172
bb) Anforderungen an die Wärmedämmung, § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB	173
cc) Umsetzung CO ₂ -sparender Energieversorgungskonzepte, § 9 Abs. 1 Nrn. 12, 13 und 21 BauGB	175
e) Abgrenzungsfragen zum EEG und zur EnEV	176
aa) Zusammenspiel von Bauleitplanung, EEG und EnEV	176
bb) Ergänzende Maßnahmen im Bebauungsplan	178
cc) Grenzen der Energiesubstitutionsmaßnahmen im Bebauungsplan	179
2. Natur- und Landschaftsschutz	183
a) Festsetzungsmöglichkeiten des Eingriffsausgleichs und Vollzug	183
b) Landschaftsplanung	184
B. Kommunale Abfallentsorgung	186
I. Entwicklung, Aufgaben und Herausforderungen	186
1. Entwicklung der kommunalen Abfallentsorgung	187
a) Abfallbeseitigung auf dem Weg zur geordneten Deponie	187

b) Kommunen als Schrittmacher von Abfallvermeidung und -verwertung	188
c) Umweltverträgliche kommunale Dienstleistungen in der Abfallwirtschaft	192
2. Kommunale Hausmüllentsorgung zwischen Daseinsvorsorge und Wirtschaftslenkung	195
a) Hausmüllentsorgung als Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge	195
b) Privilegierung kommunaler Hausmüllentsorgung in der europäischen Entsorgungsmarktordnung	196
3. Ressourcenschonung und die Herausforderungen der Kommunen	198
a) Ressourcenschonung im kommunalen Vollzug des Kreislaufwirtschaftsrechts	198
b) Kapazitätsprobleme der ortsnahen Vorbehandlung von Abfällen	200
c) Autarkie und Nähe kommunaler Abfallverwertung	200
II. Hausmüllüberlassungs- und Hausmüllentsorgungspflicht nach dem E-KrWG	202
1. Grundzüge der Hausmüllentsorgung und kommunale Zuständigkeiten	203
a) Überlassungs- und kommunale Entsorgungspflicht, § 17 Abs. 1 S. 1 und § 20 E-KrWG	203
b) Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger	203
c) Gestaltungsspielräume kommunaler Abfallsatzungen	207
2. Ausnahmen von der Überlassungs- und kommunalen Entsorgungspflicht	211
a) Kommunales Entsorgungsmonopol nach der <i>Altpapier-Entscheidung</i>	211
b) Eigenentsorgung, § 17 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 E-KrWG	212
c) Gewerbliche Sammlungen als (Rück-)Ausnahme von der Überlassungspflicht	213
aa) Begriff der gewerblichen Sammlung, § 3 Abs. 18 E-KrWG	213
bb) Entgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen, § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, Abs. 3 E-KrWG	214
cc) Entscheidung über die Zulässigkeit der gewerblichen Sammlung, § 18 Abs. 4 E-KrWG	216
C. Kommunale Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung	217
I. Kommunale Wasserversorgung	217
1. Grundzüge der kommunalen Wasserversorgung	217
a) Anforderungen an eine umweltverträgliche Wasserversorgung	217
b) Kommunale Wasserversorgungssatzung	221
2. Abgrenzung: Wasserentnahmengeld	222
II. Abwasserüberlassungs- und Abwasserbeseitigungspflicht	223
1. Grundzüge der kommunalen Abwasserbeseitigung	223
a) Anforderungen an eine umweltverträgliche Abwasserbeseitigung	223

b) Kommunale Abwasserbeseitigungssatzungen	228
2. Abgrenzung: Abwasserabgaben	232
D. Kommunale Lärminderungsplanung	233
I. Konzept der Lärminderungsplanung	233
1. Bedeutung und Stand der Lärmaktionsplanung	234
2. Gegenstand der Lärmaktionspläne und Umsetzung	235
II. Kommunale Vollzugsdefizite der Lärminderungsplanung	236
1. Zuständigkeitsfragen und Aufgabenwahrnehmung	236
a) Verfassungskonformität des § 47e Abs. 1 BImSchG	236
b) Kommunale Fachplanungsträger	238
c) Lärmaktionsplanung zwischen Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung	240
2. Probleme des kommunalen Vollzugs	242
a) Schwierigkeiten bei der Planaufstellung	242
b) Folgen von Zuständigkeitsdivergenzen in Fachplanung und Planungsvollzug	243
c) Lösungsansätze für eine koordinierte, vollzugsfähige Lärminderungsplanung	243
E. Kommunale Wärmeversorgung im Zeichen des Klimaschutzes	245
I. Anschluss- und Benutzungzwang an die Nah- und FernwärmeverSORGUNG	245
1. Anschluss- und Benutzungzwang zugunsten des Klimaschutzes	246
a) Klimaschutzrelevanz und politische Ziele und Maßnahmen der KWK-Förderung	246
b) Ermächtigungsgrundlagen und Regelungskonzept	248
c) Klimaschutzbezug des Anschluss- und Benutzungzwangs, § 16 EEG	251
2. Befreiungsmöglichkeiten zugunsten klimaschonenderer Wärmeversorgung	254
a) Verhältnismäßigkeit des Anschluss- und Benutzungzwangs	254
b) Befreiungstatbestände in einzelnen Landesgesetzen	257
II. Kommunale Klimaschutzsatzungen im Gebäudebestand	258
1. Kommunale Klimaschutzsatzungen für den Gebäudebestand	259
a) Energieeinsparpotenziale im Gebäudebestand	259
b) Ermächtigungsgrundlagen und Regelungskonzept	261
2. Rechtliche Grenzen kommunaler Klimaschutzsatzungen	264
a) Marburger Solarsatzung	264
b) Bestandsschutz und Gebäudeunterhaltungspflicht zugunsten des Klimaschutzes	266
F. Fazit	267

Kapitel 3: Umweltaufgaben im Kommunalisierungsprozess	271
A. Kommunalisierung im Umweltbereich	271
I. Kommunalisierungsprozess	271
1. Kommunalisierungsbegriff	272
a) Kommunalisierung als Unterform der Dezentralisation	272
b) Kommunalisierungsstufen in der Landesverwaltungsorganisation	273
2. Aufgabewandel und Erweiterung des kommunalen Aufgabenbereichs	277
a) Ökologisierung kommunaler Aufgaben	277
b) Verfahrensrechtliche Einflüsse am Beispiel des Immissionsschutzrechts	279
II. Kommunalisierungsformen im Aufgabenmonismus und -dualismus	284
1. Aufgabenmodelle und Aufgabentypen im Kommunalrecht	284
a) Kommunale Aufgabenmodelle in den Flächenländern	284
aa) Sinn und Zweck der Aufgabenmodelle	284
bb) Aufgabenmonismus und Aufgabendualismus in den Flächenländern	286
b) Systematisierung kommunaler Umweltaufgaben	287
aa) Freiwillige und pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	287
bb) Pflichtaufgaben nach Weisung, Auftragsangelegenheiten, Organleihe	289
2. „Echte“ Kommunalisierung	291
a) Selbstverwaltungsaufgaben	291
b) Pflichtaufgaben nach Weisung	292
3. „Unechte“ Kommunalisierung	294
a) Auftragsangelegenheiten	294
b) Organleihe	294
III. Bewertung der Kommunalisierungsziele	295
1. Effizienz- und Effektivitätsgewinn in der Umweltverwaltung	296
a) Anforderungen an einen Effizienz- und Effektivitätsgewinn	296
b) Querschnittscharakter der Umweltaufgabe	296
c) Umweltqualitätsziele und die Aufwertung des planerischen Ansatzes	297
d) Integrationsprinzip im Umweltrecht und kommunale Interessenkonflikte	298
e) Partizipation und Kooperation im Verwaltungsverfahren	300
2. Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung	301
a) Bedeutung und Nutzen von Bürgernähe in der Umweltverwaltung	301
b) Kommunalisierung im Spannungsverhältnis von Subsidiarität und Demokratie	304

B. Kommunalisierung als Baustein der Verwaltungsmodernisierung	307
I. Verwaltungsreformen in den Flächenländern	307
1. Grundlegende Reformansätze mit Kommunalisierungsfolgen	309
a) Kernfunktionen und Reformierung der Mittelinstanzen	309
b) Kommunalisierung infolge Abschaffung der Mittelinstanzen in Niedersachsen	310
c) Kommunalisierung infolge Eingliederung von Sonderbehörden	312
aa) Kommunalisierung in Baden-Württemberg	312
(1) Verwaltungsstrukturreform	312
(2) Evaluation und Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform	315
bb) Kommunalisierung in Nordrhein-Westfalen	318
2. Kommunalisierung und Aufgabenkritik	319
a) Rationalisierung der Aufgabenwahrnehmung und Deregulierung	319
b) „Kalter Aufgabenabbau“ und der Verzicht auf die staatliche Aufsicht	320
3. Gebietsreformen als Voraussetzung oder Folge der Kommunalisierung	322
a) Relevanz der Gebietsgröße für die Ausübung kommunaler Selbstverwaltung	322
b) Bedeutung der Aufgabenerfüllung auf Kreisebene	323
II. Kommunalisierungsfolgen für die Umweltverwaltungsorganisation	324
1. Kleinräumige Aufgabenzersplitterung	324
2. Vollzugsdefizit wegen kommunaler Überforderung	325
C. Fazit	330
Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Gewährleistung kommunaler Umweltaufgaben	333
A. Schutz des kommunalen Handlungsspielraums	333
I. Eigenverantwortliche Wahrnehmung kommunaler Umweltaufgaben	333
1. Kommunale Verbandskompetenzen	334
a) Verbandskompetenz der Gemeinde	334
b) Erweiterte Verbandskompetenz der Gemeinde	335
c) Verbandskompetenz der Kreise	337
2. Kommunaler Aufgabenbestand	339
a) Aufgabenbestand der Gemeinden	339
b) Aufgabenbestand der Kreise	340
3. Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung	341
a) Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Kreise	341
b) Staatliche Determinierung durch Organleihe	342

II. Determinanten kommunaler Umweltschutzbeiträge im Mehr- ebenensystem	343
1. Räumliche Entscheidungserheblichkeit	343
a) Umweltspezifische Bestimmung des Örtlichkeitsmerkmals	343
b) Umwelträumliche Bestimmungs faktoren	344
2. Sachliche Entscheidungserheblichkeit	345
a) Umweltspezifische Bestimmung lokaler Allzuständigkeit	345
b) Anforderungen an die Sachkompetenz der Kommunen	346
III. Kommunale Umweltaufgaben im Rahmen der Gesetze	348
1. Gesetzesgebungskompetenzen kommunaler Aufgabenbestimmung	349
a) Bundeskompetenz für das Umweltrecht	349
b) Konkurrierende Landesk kompetenz für das Umweltrecht	351
c) Landesk kompetenz für das Kommunalrecht	351
2. Schranken des Gesetzesvorbehalts als Kommunalisierungsgrenze	353
a) Wahrung des Aufgabenbestands nach dem Aufgaben- verteilungsprinzip	353
b) Wahrung der Eigenverantwortlichkeit durch kommunal- spezifische Aufgabenbestimmung	354
c) Verhinderung eines unverhältnismäßigen Kostenanstiegs	356
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Kommunalisierung	357
a) Kommunalisierung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben	357
b) Kommunalisierung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben	359
c) Kommunalisierung im übertragenen Wirkungskreis	360
B. Einflüsse des Unionsrechts auf die Kommunalisierung	361
I. Bedeutung des Völker- und Unionsrechts für die kommunalen Umweltaufgaben	361
1. Aufgabengestaltende Wirkung	361
2. Regelungsspielräume des europäischen Gesetzgebers	363
II. Verteilung von Umweltaufgaben und die Stellung der Kommunen in der EU	364
1. Berücksichtigung der Kommunen im Subsidiaritätsprinzip des EU-Rechts	364
2 Kommunalisierungsschutz in der europäischen Union	365
C. Fazit und Empfehlungen	367
Kapitel 5: Zusammenfassung in Thesen	371
A. Kommunaler Umweltschutz im europäischen Mehrebenensystem	371
I. Bedeutung und Entstehung des kommunalen Umweltschutzes	371
II. Ebenenspezifische Bewältigung „moderner“ Umweltprobleme	375
III. Kommunale Umweltverwaltung im europäischen Mehrebenensystem	376
B. Entwicklungslinien kommunaler Umweltaufgaben	379
I. Umweltschutz in der Bauleitplanung	379
II. Kommunale Abfallentsorgung	387

III. Kommunale Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung	389
IV. Kommunale Lärm minderungsplanung	390
V. Kommunale Wärmeenergieversorgung im Zeichen des Klimaschutzes	392
C. Umweltaufgaben im Kommunalisierungsprozess	393
I. Kommunalisierung im Umweltbereich	393
II. Kommunalisierung als Baustein der Verwaltungsmodernisierung	395
D. Verfassungsrechtliche Gewährleistung kommunaler Umweltaufgaben	398
I. Schutz des kommunalen Handlungsspielraumes	398
II. Einflüsse des Unionsrecht auf die Kommunalisierung	401
Literaturverzeichnis	403