

Handlungsspielräume gemeindlicher Umweltpolitik am Beispiel des Abfallrechts

Von

Dr. Bernhard Haaß



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

1.	Die Gemeinden als potentielle Träger innovativer Umweltpolitik	17
2.	Zum Begriff "Rechtliche Handlungsspielräume"	19
3.	Zur Vorgehensweise	21

I. Teil **Bewertungsgrundlagen**

1.	Rationalität des Handlungsziels	27
a)	Umweltschutz als Ziel staatlichen Handelns	28
b)	Materiale Rationalität von Umweltschutz	31
2.	Handlungsrationale der Zielverwirklichung	39
3.	Systematisierung der Problembewältigungsphasen	40
a)	Abfallvermeidung	41
b)	Abfallverwertung	44
c)	Endgültige Entsorgung	46
aa)	Verbrennung	47
bb)	Deponierung	49
d)	Zielhierarchie	50

II. Teil **Zuständigkeiten der Gemeinden**

1.	Allgemeine Zentralisierungstendenz	51
2.	Zentralisierungstendenz bei Umweltschutzaufgaben	52
3.	Funktionen kommunaler Selbstverwaltung	57
a)	Verwaltungsorganisatorische Funktion	59
b)	Politisch-demokratische Funktion	62
aa)	Demokratische Binnenlegitimation	63

bb) Kommunale Demokratie als Partikularwille	70
(1) Egalitäre Demokratie und kommunale Willensbildung	70
(2) Grenzen des Partikularwillens	74
c) Vorrang der politisch-demokratischen vor der verwaltungsorganisatorischen Funktion 78	
4. Die verfassungsrechtlich verbürgte Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden	79
a) Institutionelle Garantie	80
b) Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit als Inhalt der Einrichtungsgarantie	86
aa) Allgemeine Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	87
(1) Neustrukturierung des Rechts gemeindlicher Selbstverwaltung durch BVerfGE 79, 127	87
(2) Abkehr von der grundrechtsähnlichen Dogmatik	92
(3) Örtlichkeit als ausschließendes Merkmal	94
(4) Rechtfertigung staatlicher Steuerung im Hinblick auf die "Ordnungsgemäßheit" der Aufgabenerfüllung	99
bb) Gezielte staatliche Eingriffe gegenüber konkret-individuellen Gemeinden	106
c) Geltungsrichtung der Gewährleistung	114
d) Verwaltungsrechtliche Systematisierung der Aufgaben	118
5. Zuständigkeitsentzug durch Bundesrecht	121
a) Kein Aufgabentzug durch Bundesrecht	122
b) Sicherung ordnungsgemäßer Aufgabenerledigung durch materielle und instrumentelle Vorgaben	124
c) Bundesrechtliche Vorgaben zur Hierarchie der Problembewältigungsstrategien	128
aa) Vorrang der Abfallvermeidung	129
bb) Regelungen der Abfallverwertung	137
(1) Vorrang der Verwertung vor sonstiger Entsorgung	138
(2) Rangfolge der Verwertungsverfahren	140
d) Zusammenfassendes Ergebnis	145
6. Zuständigkeitsentzug durch Landesrecht	146
a) Landesrechtliche Regelungen der Entsorgungszuständigkeit	147
b) Besondere landesrechtliche Vorschriften zur Altlastensanierung	151
c) Landesrechtliche Sicherung ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung	155
d) Abfallwirtschaftliche Pflichten	158
7. Abfallwirtschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten der nicht-entsorgungspflichtigen Gemeinden - ein Fazit	160

III. Teil
Instrumente gemeindlicher Umweltpolitik

1.	Umweltschutz innerhalb der gemeindlichen Verwaltungsorganisation	165
a)	Organisationshöheit der Gemeinden	165
b)	Organisation der Abfallentsorgung	169
2.	Umweltschutz in der gemeindlichen Planung	171
a)	Naturschutzrechtliche Landschaftspläne	173
b)	Umweltschutz in der Bauleitplanung	174
c)	Umweltschutzrelevante Fachpläne als Aufgabe staatlicher Behörden	177
d)	Gemeindliche Umweltverträglichkeitsprüfung	178
3.	Direkte Verhaltenssteuerung durch Gebots- und Verbotsvorschriften	180
a)	Satzungshöheit und Gesetzesvorbehalt	181
b)	Kein Vorbehalt des Gesetzes gegenüber gemeindlicher Satzungsgebung	188
c)	Rechtsstaatliche Instrumente der Sicherung rechtmäßiger Satzungsgebung	193
4.	Umweltfreundliche Bedarfsdeckung	197
a)	Zulässigkeit produkt- bzw. produktionsbezogener Anforderungen	198
aa)	Vergaberechtliche Vorschriften	199
bb)	Der haushaltrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	201
cc)	Rechtspflicht zu einer umweltfreundlichen Beschaffung	204
b)	Zulässigkeit produktfremder Maßgaben bei der Auftragsvergabe (konditionierte Bedarfsdeckung)	204
aa)	Rechtsstaatliche Einwände gegen die Handlungsform als solche	206
bb)	Durchsetzung von rechtlichen Pflichten	208
cc)	Bindung an gesetzlich nicht pflichtiges Verhalten	208
5.	Gemeindliche Umweltberatung	215
a)	Formen der Umweltberatung	216
b)	Umweltberatung als legitimer Wissenstransfer in einer wettbewerblichen Marktwirtschaft	217
c)	Die kompetenzrechtliche Seite gemeindlicher Umweltberatung	219
d)	Rechtsstaatliche Grenzen und grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt	221
6.	Finanzielle und sächliche Förderung von Umweltschutzmaßnahmen	224
a)	Direkte Subventionierung umweltfreundlicher Maßnahmen	225
b)	Indirekte Subventionierung durch Verschonung von Abgabepflichten	233
7.	Abgaben als Instrument gemeindlicher Umweltpolitik	234
a)	Gemeindesteuern als Instrument der Umweltpolitik	239
aa)	Die gemeindliche Steuerhöheit	239
(1)	Verbrauch- und Aufwandsteuern	242
(2)	Die "Örtlichkeit" gemeindlicher Steuern	243
(3)	Keine "Gleichartigkeit" mit Bundessteuern	246

bb) Sachzuständigkeit als Kompetenzvoraussetzung?	248
cc) Rechtsaufsichtliche Genehmigung von Steuersatzungen als gebundene Entscheidung bloßer Rechtmäßigkeitskontrolle	251
dd) EG-rechtliche Unbedenklichkeit	252
b) Sonderabgaben	253
c) Umweltschutzorientierte Gestaltung der Vorzugslasten	254
Ergebnisse	259
Literaturverzeichnis	266