

Schriften zum Umweltrecht

---

Band 27

**Handlungsspielräume  
gemeindlicher Umweltpolitik  
am Beispiel des Abfallrechts**

Von

**Dr. Bernhard Haab**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**BERNHARD HAASS**

**Handlungsspielräume gemeindlicher Umweltpolitik  
am Beispiel des Abfallrechts**

# **Schriften zum Umweltrecht**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier**

**Band 27**

# **Handlungsspielräume gemeindlicher Umweltpolitik am Beispiel des Abfallrechts**

**Von**

**Dr. Bernhard Haab**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Haass, Bernhard:**

Handlungsspielräume gemeindlicher Umweltpolitik am Beispiel

des Abfallrechts / von Bernhard Haass. —

Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 27)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07637-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-07637-0

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit hat der Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin im Sommersemester 1992 als Dissertation angenommen. Sie wurde im November 1991 abgeschlossen. Rechtsprechung und Literatur sind bis August 1992 berücksichtigt, allerdings konnten die Abfallwirtschaftsgesetze Sachsens, Thüringens und Sachsen-Anhalts sowie das neue Landesabfallwirtschaftsgesetz Schleswig-Holsteins vom 6.12.1991 nicht mehr eingearbeitet werden.

Herrn Professor Dr. Philip Kunig danke ich sehr herzlich für die engagierte Begleitung dieser Arbeit und für die vielfältigen Anregungen, die ich als Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl erhalten durfte. Auch möchte ich Herrn Professor Dr. Christoph Müller für die Mühe des Zweitgutachtens, vor allem aber für die fachliche Diskussion danken. Schließlich gilt mein Dank Herrn Professor Dr. Michael Kloepper für die Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe "Schriften zum Umweltrecht".

Berlin, im September 1992

*Bernhard Haab*



# **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 Handlungszieles . . . . . 27
  - a) Umweltschutz als Ziel staatlichen Handelns . . . . . 28
  - b) Materiale Rationalität von Umweltschutz . . . . . 31
2. Handlungsrationallität 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
<b>4.</b>	<b>Die verfassungsrechtlich verbürgte Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden .....</b>	<b>79</b>
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
<b>5.</b>	<b>Zuständigkeitsentzug durch Bundesrecht .....</b>	<b>121</b>
a)	Kein Aufgabenentzug 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
<b>6.</b>	<b>Zuständigkeitsentzug durch Landesrecht .....</b>	<b>146</b>
a)	Landesrechtliche Regelungen der Entsorgungszuständigkeit .....	147
b)	Besondere landesrechtliche Vorschriften zur Altlastensanierung .....	151
c)	Landesrechtliche Sicherung ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung .....	155
d)	Abfallwirtschaftliche Pflichten .....	158
<b>7.</b>	<b>Abfallwirtschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten der nicht-entsorgungspflichtigen Gemeinden - ein Fazit .....</b>	<b>160</b>

### *III. Teil*

## **Instrumente gemeindlicher Umweltpolitik**

<b>1. Umweltschutz innerhalb der gemeindlichen Verwaltungsorganisation . .</b>	<b>165</b>
a) Organisationshoheit der Gemeinden . . . . .	165
b) Organisation der Abfallentsorgung . . . . .	169
<b>2. Umweltschutz in der gemeindlichen Planung . . . . .</b>	<b>171</b>
a) Naturschutzrechtliche Landschaftspläne . . . . .	173
b) Umweltschutz in der Bauleitplanung . . . . .	174
c) Umweltschutzrelevante Fachpläne als Aufgabe staatlicher Behörden . . . . .	177
d) Gemeindliche Umweltverträglichkeitsprüfung . . . . .	178
<b>3. Direkte Verhaltenssteuerung durch Gebots- und Verbotsvorschriften . .</b>	<b>180</b>
a) Satzungshoheit und Gesetzesvorbehalt . . . . .	181
b) Kein Vorbehalt des Gesetzes gegenüber gemeindlicher Satzungsgebung . . . . .	188
c) Rechtsstaatliche Instrumente der Sicherung rechtmäßiger Satzungsgebung . . . . .	193
<b>4. Umweltfreundliche Bedarfsdeckung . . . . .</b>	<b>197</b>
a) Zulässigkeit produkt- bzw. produktionsbezogener Anforderungen . . . . .	198
aa) Vergaberechtliche Vorschriften . . . . .	199
bb) Der haushaltsrechtliche 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
<b>5. Gemeindliche Umweltberatung . . . . .</b>	<b>215</b>
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
<b>6. Finanzielle und sächliche Förderung von Umweltschutzmaßnahmen . .</b>	<b>224</b>
a) Direkte Subventionierung umweltfreundlicher Maßnahmen . . . . .	225
b) Indirekte Subventionierung durch Verschonung von Abgabepflichten . . . . .	233
<b>7. Abgaben als Instrument gemeindlicher Umweltpolitik . . . . .</b>	<b>234</b>
a) Gemeindesteuern als Instrument der Umweltpolitik . . . . .	239
aa) Die gemeindliche Steuerhoheit . . . . .	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

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AbfG	Abfallgesetz
ABl.	Amtsblatt
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AfP	Archiv für Presserecht
AG-AbfG	Ausführungsgesetz zum AbfG
AK	Alternativkommentar
Alt.	Alternative
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
Bay	Bayern, bayerisch
BayAbfALG	Bayerisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BK	Bonner Kommentar
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesminister(ium) für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BReg.	Bundesregierung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
DJT	Deutscher Juristentag
DLKrT	Deutscher Landkreistag
dnG	Die niedersächsische Gemeinde
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DSiT	Deutscher Städtetag
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis

E	Amtliche Entscheidungssammlung
EG	Europäische Gemeinschaften
EKC	Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
EWGV	Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f/ff	folgend/fortfolgend
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GemHVO	Gemeinde-Haushaltsverordnung
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung
GS	Gedächtnisschrift
GV(O)Bl.	Gesetz- und Verordnungblatt
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
HAbfAG	Hessisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz
Hdb.	Handbuch
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
HdUR	Handbuch des Umweltrechts
Hervorh.	Hervorhebung
Hess	Hessen, hessisch
Hg./hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
HkWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HS	Halbsatz
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
i.v.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln
KHR	Kommentar zum Haushaltsrecht, hrsg. von Heuer
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrO	Kreisordnung
KStZ	Kommunale Steuerzeitung
KSVG	Kommunales Selbstverwaltungsgesetz (Saarl)
LABfG	Landes-Abfallgesetz
LABfWAG	Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz (Rheinland-Pfalz)
LBG	Landbeschaffungsgesetz
LG	Landschaftsgesetz (NRW)
LHO	Landeshaushaltsordnung

LNatSchG	Landesnaturenschutzgesetz
LPfIG	Landespflegegesetz
LS	Leitsatz
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MdB	Mitglied des Bundestages
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
NatSchG	Naturschutzgesetz
Nds	Niedersachsen, niedersächsisch
n.F.	neue Fassung/Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport
NWVBL	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.V.	ohne Verfasser
OVG	Oberverwaltungsgericht
PVS	Politische Vierteljahrsschrift
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
Saarl	Saarland, saarländisch
SAbfG	Saarländisches Abfallgesetz
SH	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
Slg.	Amtliche Sammlung
Sp.	Spalte
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StGH	Staatsgerichtshof
StGR	Städte- und Gemeinderat
StuGB	Städte- und Gemeindebund
SVG	Selbstverwaltungsgesetz (DDR)
TA	Technische Anleitung
Tz.	Textzeichen
U.	Urteil
UBA	Umweltbundesamt
UGB-AT	Allgemeiner Teil eines Umweltgesetzbuches (Entwurf)
UPI	Umwelt- und Prognose-Institut, Heidelberg
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen

VR	Verwaltungsrundschau
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinzenzen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## Einleitung

In der abfallpolitischen Realität fallen Handlungsdruck und Handlungsmöglichkeiten erheblich auseinander: Das deutsche Abfallrecht macht die Kommunen entsorgungspflichtig, es entzieht ihnen aber zugleich weitgehend Handlungsmöglichkeiten, der Abfallflut vorbeugend, d.h. bei der Entstehung zu begegnen. Hier wären effektive Vermeidungs- und Verwertungsregelungen nötig, die jedoch durch die Verordnungsermächtigung in § 14 AbfG im wesentlichen in der Hand der Bundesregierung liegen. Die bisherigen Bemühungen, die Ermächtigung auch materiell zu nutzen, waren - aus umweltpolitischer Sicht - nicht eben erfolgreich: Zwar ist in den alten Bundesländern das Gesamtabfallaufkommen zwischen 1980 und 1987 von 265 Mio. auf 243 Mio. t leicht gesunken, dies geht jedoch primär auf das Konto geringeren Bauschutts und Bodenaushubs<sup>1</sup>. Siedlungsabfälle<sup>2</sup> und Abfälle aus der Produktion sind in diesem Zeitraum annähernd stabil auf einem drastisch höheren Mengenniveau als noch in den vorhergehenden Jahren angefallen.

Auch die bundesrechtliche Bemühung, mit der Verpackungsverordnung<sup>3</sup> zumindest einen Teilbereich des Problems anzugehen, enthält mannigfaltige wirtschaftspolitische Konzessionen, so daß die Verordnung den Bundesrat nur durch die Unterstützung einzelner SPD-geführten Länder gegen umweltpolitischen Widerstand aus dem Regierungslager passierte. Insbesondere der Aufbau einer "dualen Abfallwirtschaft", so wird bemängelt, berge die Möglichkeit, daß an der Abfallmenge eher noch verdient werde<sup>4</sup>. Das abfallwirt-

---

<sup>1</sup> Aktuelle Daten sind aufbereitet und kommentiert im SRU-Sondergutachten, Abfallwirtschaft, BT-Drs. 11/8493, Tz. 542 ff (S. 150 ff). Zu den früheren Abfallmengen von Lersner, in Walprecht, Abfall und Abfallentsorgung, S. 11.

<sup>2</sup> Siedlungsabfälle sind: Hausmüll, hausmüllähnliche Abfälle vornehmlich aus gewerblichen Betrieben, die nach Art und Menge zusammen mit dem Hausmüll entsorgt werden können, Sperrmüll sowie Straßenkehricht und Marktabfälle; zur Terminologie SRU-Sondergutachten, aaO., Tz. 138 ff (S. 52).

<sup>3</sup> Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (VerpackV) vom 12.6.1991, BGBl. I S. 1234. Zu den Auswirkungen auf das kommunale Satzungsrecht Klages, IUR 1992, 1 ff.

<sup>4</sup> Interview Dr. Gauweiler (Bayerischer Umweltminister), in Welt am Sonntag, vom 21.04.1991. Zur umweltpolitischen Kritik am Verordnungsentwurf s. Der Spiegel Nr. 43/1990,



schaftliche Credo, Vermeidungsanreize zu setzen, wäre dann geradezu konkretisiert.

Für die entsorgungspflichtigen Körperschaften ist die Situation besonders prekär: Die bei ihnen angelieferte Abfallmenge wächst von Jahr zu Jahr. Waren 1977 noch 64 Mio. t von ihnen zu entsorgen, so stieg diese Menge 1980 auf 83 Mio. t und 1987 auf knapp 100 Mio. t, wovon etwa 88 Mio. t auf Deponien abgelagert und 8 Mio. t in Abfallverbrennungsanlagen entsorgt wurden. Bei unverändertem Abfallaufkommen sollen die westdeutschen Deponiekapazitäten Mitte der neunziger Jahre bereits zu 50 % erschöpft sein<sup>5</sup>. Neue Verbrennungsanlagen haben jedoch einen beträchtlichen planungsrechtlichen Vorlauf, sofern sie politisch überhaupt durchsetzbar sind.

Dieser Problemdruck, aber auch umweltpolitische Einsicht haben zu vielfältigen Initiativen auf kommunaler Ebene geführt. Bevorzugtes Objekt dieser Initiativen sind die Verpackungsabfälle, die etwa die Hälfte des Hausmülls ausmachen und deren Menge ohne Beeinträchtigung ihrer unbestreitbaren Funktionen durchaus reduziert werden kann<sup>6</sup>. Wie breit das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten ist, zeigt etwa die Stadt Augsburg mit der Einrichtung eines kostenlosen Geschirrverleihdienstes für private und kommerzielle Festveranstalter. Über öffentliche Leistungserstellung hinaus ging beispielsweise die Nürnberger Abfallsatzung (1989), die der Gemeinde ordnungsrechtliche Handhabe geben wollte, gegen Plastiktüten und Einwegverpackungen auf dem Verbots- und Gebotswege (inklusive Sanktionsbewehrung) vorzugehen, die aber an der Kommunalaufsicht scheiterte<sup>7</sup>.

Steuerungstheoretisch und umweltpolitisch besonders interessant sind gemeindliche Bemühungen, durch die Ausgestaltung der Kommunalabgaben finanzielle Vermeidungsanreize zu setzen. So plant die Stadt Kassel eine kommunale Steuer auf Einweggeschirr und -behälter, die von den Betreibern von Imbißständen, Fast-Foot-Restaurants und Hotels erbracht werden soll.<sup>8</sup> Anlaß zu verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen gaben bereits ge-

---

vom 22.10.1990, S. 163 f.

<sup>5</sup> So der Parlamentarische Staatssekretär im BMU Grüner, Umwelt 1990, 275.

<sup>6</sup> Jährlich werden über 11 Mio. t Verpackungsmaterialien mit einem Produktionswert von über 30 Mrd. DM verwendet. Zu Vermeidungs- und Substitutionspotentialen SRU-Sondergutachten Abfallwirtschaft, BT-Drs. 11/8493, Tz. 838 ff (S. 244 ff).

<sup>7</sup> Bericht in Der Spiegel Nr. 45, vom 6.11.1989, S. 114 ff; Süddeutsche Zeitung vom 4.1.1990, S. 24. Einen Erfahrungsbericht gibt Schimmack, IUR 1992, 12 ff.

<sup>8</sup> Tagesspiegel vom 31.8.1991, S. 28.

meindliche (Getränke-)Verpackungsteuern. Ausgelöst durch eine Studie des Heidelberger Umwelt- und Prognose-Instituts<sup>9</sup> hatten mehrere Gemeinden entsprechende Satzungen beschlossen, durch die bestimmte Einwegverpackungen mit einer gemeindlichen Steuer zwischen -,30 und -,70 DM belastet wurden<sup>10</sup>. Keine dieser Satzungen erhielt die erforderliche kommunalaufsichtsrechtliche Genehmigung, und zwar mit der Begründung, die Besteuerungsauswirkung sei nicht auf das Gemeindegebiet begrenzt. Der Versuch der Stadt Detmold, die Genehmigung verwaltungsgerichtlich zu erzwingen, ist vor dem Verwaltungsgericht Minden gescheitert<sup>11</sup> und eine Berufung nunmehr anhängig.

### 1. Die Gemeinden als potentielle Träger innovativer Umweltpolitik

Die Bedeutung dieser gemeindlichen Versuche, eine eigenständige kommunale Umweltpolitik durch Erlaß von Verpackungsabgaben zu verwirklichen, liegt in der politischen Umsetzung von wissenschaftlich längst Erkantem und politisch-programmatisch längst Postuliertem. Die betreffenden Gemeinden beabsichtigen, vermittels monetärer Instrumente das umweltrelevante Verhalten von Marktteilnehmern zu steuern. Der Zwang zu einzelwirtschaftlicher Kosteninternalisierung wird in der volkswirtschaftlichen Diskussion<sup>1</sup> sowohl generell als auch insbesondere umweltökonomisch als ein dem Konzept der freien Marktwirtschaft am ehesten konformes staatliches Steuerungsinstrument bevorzugt, da es Anreize zu dynamischen Anpassungsleistungen der Adressaten auslöst. Monetäre Steuerung regt Umweltschutzmaßnahmen an, die über statische Grenzwerte und damit über das durch Auflageninstrumente Erreichbare hinausgehen.

---

<sup>9</sup> UPI-Bericht 9, Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz, April 1988. Dazu (Institutsmitarbeiter) Teufel, ZRP 1988, 373.

<sup>10</sup> U.a. in Hannover, Wilhelmshaven, Braunschweig, Detmold; s. etwa Frankfurter Rundschau vom 3.10.1989; Der Spiegel Nr. 45, vom 6.11.1989, S. 114 ff; Die Tageszeitung vom 14.7.1990, S. 7; Die Zeit Nr. 46, vom 9.11.1990, S. 36. Abdruck der Detmolder Satzung in ZKF 1990, 102 f. Zur juristischen Bewältigung eingehend unten S. 239 ff.

<sup>11</sup> Urt. vom 28.11.1990 = ZKF 1991, 111; Anm. Palm, KStZ 1991, 81; Köck, IUR 1992, 109.

<sup>1</sup> Frey, Umweltökonomie, S. 42 ff, 111 f. Grundlegend zum Problem der Externalisierung aus umweltökonomischer Sicht vgl. die Auseinandersetzung von Kapp, Soziale Kosten der Marktwirtschaft, S. 28 ff mit Pigous Theorie der Sozialkosten. Einen Überblick zur Rezeption in der Rechtswissenschaft gibt Meßerschmidt, Umweltabgaben, S. 55 ff. Einzelheiten zu den Bedingungen und Grenzen monetärer Steuerung s. unten S. 234 ff.