

Vorlage

Drucksachen-Nr.:	BV/274/2022/II-10
Einreicher:	Der Oberbürgermeister
Verantwortlich für die Umsetzung:	Haupt- und Personalamt

Beratungsfolge	Status	Termin	Für	Gegen	Enthaltung	Bestätigung
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	nicht öffentlich	20.09.2022				
Betriebsausschuss Eigenbetrieb Stadtpflege	öffentlich	20.10.2022				

Titel:

Zuordnung der Aufgaben und Befugnisse des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (örE) und der unteren Abfallbehörde (UAB) innerhalb der Stadt Dessau-Roßlau

Beschluss:

1. Die der Stadt Dessau-Roßlau in ihrer Eigenschaft als örE obliegenden Aufgaben und Befugnisse werden ab 01.01.2023 allein durch den Eigenbetrieb Stadtpflege wahrgenommen und nach außen vertreten.
2. Die der Stadt Dessau-Roßlau in ihrer Eigenschaft als UAB obliegenden Aufgaben und Befugnisse werden durch das Amt für Umwelt- und Naturschutz wahrgenommen und nach außen vertreten.
3. Abweichend von 1. und 2. obliegen dem Amt für öffentliche Sicherheit und Ordnung abfallrechtliche Aufgaben und Zuständigkeiten, soweit sie gemäß Geschäftsverteilungsplan im Rahmen des Einsatzes des Stadtordnungsdienstes inklusive der Umweltdetektive sowie von der zentralen Bußgeldstelle wahrgenommen werden.
4. Der Eigenbetrieb Stadtpflege, das Amt für Umwelt- und Naturschutz und das Amt für öffentliche Sicherheit und Ordnung unterstützen sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, soweit die Gebote der inneren Distanz und Neutralität der UAB oder mögliche Interessenkonflikte dies zulassen.
5. Der Geschäftsverteilungsplan für das Amt für Umwelt- und Naturschutz erfährt die notwendige Anpassung im Sinne der Nummern 1 - 4. Im Anschluss sind die Stellenbeschreibungen der betroffenen Angehörigen der UAB anzupassen.

Gesetzliche Grundlagen:	
Bereits gefasste und/oder zu ändernde Beschlüsse:	
Vorliegende Gutachten und/oder Stellungnahmen:	
Hinweise zur Veröffentlichung:	

Relevanz mit Leitbild

Vorlage ist nicht leitbildrelevant	<input checked="" type="checkbox"/>
------------------------------------	-------------------------------------

Steuerrelevanz

Vorlage ist nicht steuerrelevant	<input checked="" type="checkbox"/>
----------------------------------	-------------------------------------

Begründung: siehe Anlage 1

Für den Oberbürgermeister:

Sabrina Nußbeck
Beigeordnete für Finanzen

Anlage 1: **Begründung:**

a) Beschreibung des Ist-Zustandes

Die Stadt Dessau-Roßlau ist öRE aufgrund von § 3 Abs. 1 AbfG LSA. In dieser Eigenschaft betreibt sie Daseinsvorsorge und unterliegt im eigenen Wirkungskreis der Rechtsaufsicht des Landesverwaltungsamtes (LVwA). Sie ist zugleich UAB aufgrund der §§ 30 – 33 AbfG LSA und vollzieht somit im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises Bundes- und Landesvorschriften.

Bei diesen Bestimmungen handelt es sich dabei primär um Maßnahmen des klassischen Polizeirechts, des Ordnungsrechts, deren sich ständig vermehrende Anzahl an möglichen Amtshandlungen mit den Kategorien Markt- und Abfallerzeugerüberwachung zusammengefasst werden können. Im übertragenen Wirkungskreis unterliegt die Stadt allein der Fachaufsicht des LVwA.

Die interne Zuordnung der Aufgaben und Befugnisse des öRE und der UAB liegt (zunächst) im Organisationsermessen des Oberbürgermeisters als Hauptverwaltungsbeamten (§ 66 Abs. 1 KVG LSA).

Historisch gewachsen sind die öRE-Aufgaben in der Stadt Dessau-Roßlau mittlerweile nur noch unvollständig zugeordnet, teilweise dem Eigenbetrieb Stadtpflege durch dessen Betriebssatzung (speziell die Abfallentsorgung) und teilweise dem Sachgebiet 83.0.1 im Amt für Umwelt- und Naturschutz per Geschäftsverteilungsplan für:

- Vollzug der Abfallentsorgungssatzung (AbfS) hinsichtlich Anschluss- und Benutzungszwang (§§ 5 und 6 AbfS)
- Sachverhaltsermittlung, Dokumentation und Veranlassung der Entsorgung bei illegalen Abfallablagerungen außerhalb der geschlossenen Ortschaft (§§ 11, 11a AbfG LSA)
- Erarbeitung und Fortschreibung der AbfS (§ 4 AbfG LSA)
- Erstellung der Abfallbilanz (§ 9 AbfG LSA)
- Abfallberatung (§ 7 AbfG LSA).

Soweit öRE-Aufgaben auch durch das Amt für Umwelt- und Naturschutz auf Grundlage des Geschäftsverteilungsplans wahrgenommen werden, besteht keine organisatorische Trennung von öRE und UAB, weder personenbezogen noch hinsichtlich der Unterstellung. Beide Strukturen unterstehen demselben Vorgesetzten in Person des SGL 83.0.1. Die Mitarbeiter der UAB erfüllen entsprechend dem derzeitigen Geschäftsverteilungsplan bisher einzelne öRE-Pflichten komplett oder auch nur anteilmäßig. Sie erlassen aber auch als UAB Verwaltungsakte bzw. führen die abfallrechtliche Erzeuger- und Marktüberwachung durch.

Anlage 2 zeigt eine Übersicht der öRE-Aufgaben und deren Zuordnung bzw. tatsächliche Wahrnehmung unter Einbeziehung jener Aufgaben, die durch die Weiterentwicklung des Abfallrechts peu à peu hinzukamen.

Zur Vollständigkeit sei erwähnt, dass losgelöst von der Aufgabenwahrnehmung als öRE weitere rechtliche Regelungen bestehen, die zwar auch an den öRE gerichtet sind, jedoch in seiner Rolle als Abfallbesitzer/-beförderer/-entsorger/Anlagenbetreiber, in welcher der öRE einer abfallbehördlichen Überwachung unterworfen ist.

Die Arbeitszeitanteile, die das Amt für Umwelt- und Naturschutz für öRE-Aufgaben bisher einbrachte, variieren je nach Handlungsbedarf von Jahr zu Jahr.

Für die Ermittlung der Verwaltungskosten wurden dem Amt 20 in den letzten Jahren folgende Werte gemeldet:

Stelle	% der Arbeitszeit				örE-Aufgaben (zusammengefasst)
	2018	2019	2020	2021	
83.0.0.000.01	3,00	3,00	2,00	2,00	<ul style="list-style-type: none"> – Neufassung / Bearbeitung der AbfS – Durchsetzung / Neufassung der Abstimmungsvereinbarung – Querschnitts- und Koordinationsaufgaben
83.0.1.000.01			1,50	1,50	<ul style="list-style-type: none"> – Genehmigungsplanung BImSchG-Anlagen Deponiegelände – Bearbeitung des Abfallwirtschaftskonzepts – Bearbeitung illegaler Abfallablagerungen – Genehmigungsplanung BImSchG-Anlagen Deponiegelände
83.0.1.000.04	10,86	6,88	8,30	7,94	<ul style="list-style-type: none"> – Neufassung / Bearbeitung der AbfS – Erstellung der Abfallbilanz – Bearbeitung von Vorgängen nach den ElektroG – Bearbeitung des Abfallwirtschaftskonzepts
83.0.0.000.03	4,00	4,00	3,00	3,00	<ul style="list-style-type: none"> – Bearbeitung illegaler Abfallablagerungen – Abfallberatung privat incl. Öffentlichkeitsarbeit – World-Cleanup-Day
83.0.1.000.07	9,39	9,54	5,97	6,17	<ul style="list-style-type: none"> – Abfallberatung, Öffentlichkeitsarbeit – Durchsetzung / Neufassung der Abstimmungsvereinbarung – Durchsetzung der AbfS, insb. hinsichtlich Bereitstellung
83.0.1.000.12	4,58	3,52	3,90	2,25	<ul style="list-style-type: none"> – Bearbeitung illegaler Abfallablagerungen
83.0.1.000.10	1,00	1,00	1,00	1,00	<ul style="list-style-type: none"> – Bearbeitung von Anzeigen (Abfallsammlungen) – Bearbeitung illegaler Sammlungen von Elektroaltgeräten

b) Erfordernis der organisatorischen Trennung von örE und UAB

(1) Ständige Rechtsprechung:

Sie fordert die Distanz von örE und UAB innerhalb einer Behörde und trifft eindeutige Aussagen zur Organisation innerhalb der Verwaltung. Augenscheinlich geht als Faden durch die Rechtsprechung, dass bei Doppelzuständigkeit

- die innere Distanz zu wahren,
- dem Neutralitätsgebot zu folgen ist und
- marktrelevante Begünstigungen/Interessenskonflikte auszuschließen sind.

Begründet wird dies mit der Teilnahme des örE am Wettbewerb und der damit einhergehenden Möglichkeiten der Einnahmeerzielung oder wirtschaftlicher Risiken.

Die UAB ist hingegen ausschließlich an Recht und Gesetz gebunden, somit zur Rechtmäßigkeit ihres Verwaltungshandelns verpflichtet und darf sich nicht von sachfremden Erwägungen leiten lassen (müssen). Aufgrund des Neutralitätsgebotes ist es ihr strikt untersagt, eine marktbeherrschende Struktur des örE zu fördern.

Durch Verwaltungsakte der UAB Belastete könnten mit Rechtsbehelfen erfolgreich sein, indem sie Interessenskonflikte bzw. Zweifel geltend machen, ob die jeweilige Entscheidung tatsächlich durch die UAB erlassen wurde. Erst recht dann, wenn diejenige Person, die den Bescheid/ die Anordnung erteilt hat, auch bereits Handlungen als örE vorgenommen hat.

Die Rechtsprechung geht dahin, dass Beeinflussungen welcher Art auch immer, zu vermeiden sind. Es ist demnach erforderlich, dass die Mitarbeiter der UAB als Amtswalter ausschließlich die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erledigen und nicht auch nur anteilig örE-Tätigkeiten erfüllen.

Eine Änderung der Organisationsstruktur bzw. Aufgabenzuweisung für örE-Pflichten ist also in Anbetracht der Rechtsprechung geboten und beugt dem kostenintensiven Unterliegen der Stadt in Rechtsbehelfsverfahren wegen nicht ausreichender organisatorischer Trennung von UAB und örE vor.

Beispiele aus der Rechtsprechung:

- VGH München Urteil vom 11. Mai 2017 – 20 B 15.285
Leitsatz: „Eine nach den Grundsätzen des fairen Verfahrens und der Neutralität hinreichende personelle und organisatorische Trennung von UAB und örE innerhalb derselben Behörde setzt zumindest voraus, dass nicht derselbe zeichnungsberechtigte Amtswalter in beiden Funktionen tätig wird und dass die jeweils zeichnungsberechtigten Amtswalter nicht denselben unmittelbaren Vorgesetzten haben.“
- VG Hannover Urteil vom 24. September 2013, 4 A 1163/10
Entscheidungsgründe Rn. 35: „Im Übrigen spricht manches dafür, dass die Verfügungen im vorliegenden Fall [*Anm: Untersagung einer gewerblichen Altpapiersammlung; Zuständigkeit der UAB*] auch deswegen in formeller Hinsicht rechtswidrig sind, weil die aus dem Rechtsstaat folgende kompetenzielle Neutralitätspflicht nicht beachtet wurde. Diese verlangt zwar nicht zwingend eine Trennung der Zuständigkeiten dergestalt, dass die Aufgabenbereiche unterschiedlichen Rechtsträgern zugeordnet werden müssen, aber eine neutrale Aufgabenwahrnehmung, was bei einer Behörde mit Doppelzuständigkeiten dadurch gesichert werden kann, dass behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche gesorgt ist.“
- BVerwG „Sperrmüllurteil“ vom 23. Februar 2018 7 C 9.16
Gründe Rn. 18: „Die in dieser Situation [*Anm: Untersagung einer Sperrmüllsammlung*] gebotene neutrale und nicht einseitig interessengeleitete Aufgabenwahrnehmung ist bei einer Behörde mit Doppelzuständigkeiten in einer rechtsstaatlichen und zugleich unionsrechtlichen Anforderungen genügenden Weise dann gesichert, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche gesorgt ist.“
- VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13:
Gründe Rn. 23: „Der Antragsgegner hat im Beschwerdeverfahren [*Anm: Verbot einer gewerblichen Altkleidersammlung*] überzeugend dargelegt, dass die neutrale Aufgabenwahrnehmung in rechtlicher Hinsicht im vorliegenden Fall schon dadurch gesichert wird, dass das Landratsamt (intern: Amt für Wasserwirtschaft) als untere Abfallrechtsbehörde „zuständige Behörde“ im Sinne des § 18 KrWG ist, während die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers vom Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises in Gestalt eines Eigenbetriebs wahrgenommen werden. Dies stellt - zumal nicht einmal eine Doppelzuständigkeit des Landratsamts besteht - eine hinreichende Trennung der Aufgabenbereiche dar. Die personelle Trennung setzt voraus, dass unterschiedliche natürliche Personen als Amtswalter in den beiden Aufgabenbereichen entscheidungsbefugt sind (OVG NRW, Beschl. v. 19. Juli 2013 - 20 B 530/13 - juris RdNr. 25). Auch diese Anforderung ist nach gegenwärtigem Erkenntnisstand hier gewahrt. Für

die Aufgaben der Abfallwirtschaft im Eigenbetrieb einerseits und der Vollzugsbehörde nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG andererseits sind unterschiedliche Amtswalter verantwortlich, eine „Personalunion“ der verantwortlichen Personen ist nicht ersichtlich. Die rechtsstaatlich gebotene Distanz und Unabhängigkeit sind demnach beachtet.“

Die Reihe der Entscheidungen ließe sich fortsetzen.

(2) Fachaufsichtliche Indikation:

Das unter (1) bereits beschriebene Trennungsgebot wurde bereits am 18. Oktober 2018 durch die obere Abfallbehörde (OAB) bei der Dienstberatung der Abfallbehörden thematisiert, speziell im Rahmen einer Fragestellung zur Abgrenzung von Zuständigkeiten OAB ⇔ UAB bei eigener Betroffenheit. Das Protokoll enthält die diesbezüglich eindeutige Aussage (Auszug):

„... wenn der Verwaltungsträger der UAB die Aufgabe als örE selbst (in eigener Person) wahrnimmt, ist als weiteres zu prüfen, ob der Verwaltungsträger (= Landkreis/kreisfreie Stadt) in seiner Funktion als örE betroffen ist und damit die Besorgnis besteht, dass eine Maßnahme oder Entscheidung der UAB zu einer Befangenheit oder einer Interessenkollision führt. Hierfür genügt eine abstrakte Besorgnis ...“

Mittels Geschäftsprüfung wurde die UAB 2017 der fachaufsichtlichen Wertung durch die OAB unterzogen. Im Rahmen der Auswertung der Geschäftsprüfung wies die Fachaufsicht deutlich darauf hin, dass die UAB die ihr übertragenen Vollzugsaufgaben bundes- und landesrechtlicher Vorschriften, somit insbesondere auch den Überwachungserlass des Landes, in aller Konsequenz zu vollziehen hat. Ein korrektes Handeln der UAB setzt voraus, dass sie die Masse der nur ihr obliegenden Aufgaben erledigt und nicht wie bisher zumindest teilweise mit örE-Aufgaben ausgelastet wird.

Nachrichtlich ist in **Anlage 3** eine Übersicht derjenigen Vorschriften beigefügt, die die UAB zu vollziehen oder zu beachten hat, bzw. die ihre Aufgaben steuern.

(3) Anordnungsbefugnisse:

Der UAB und dem örE stehen jeweils eigene Anordnungsbefugnisse zur Verfügung.

örE: ⇒ § 4 Abs. 3 AbfG LSA

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können Anordnungen im Einzelfall erlassen, um die Einhaltung der satzungsrechtlichen Vorschriften und auferlegten Verpflichtungen sicherzustellen, und diese Anordnungen zwangsweise durchsetzen.

UAB: ⇒ § 62 KrWG

Die zuständige Behörde kann im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen treffen.

(4) Zeitlicher Horizont:

Mit der Terminsetzung steht ein angemessener Zeitraum zur Verfügung, dass beim Eigenbetrieb Stadtpflege die notwendigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden und eine Aufgabenübergabe bzw. Einarbeitung ermöglicht wird.

Der Zeitpunkt ist auch mit Blick darauf gewählt, dass hier jener Mitarbeiter der UAB altersbedingt ausscheiden wird, die einen vergleichsweise hohen zeitlichen und fachlich anspruchsvollen Anteil an der Wahrnehmung der öRE-Aufgaben wahrnimmt (Stelle 83.0.1.000.04).

Praktisch ist es so, dass bereits

- die derzeit zu erstellende Abfallbilanz zum Zwecke der Einarbeitung gemeinsam bearbeitet wird und
- die Einrichtung eines notwendigen sicheren Zugangs des EB Stadtpflege zum Umweltinformationssystem des Landes organisiert ist. Dieser Zugang wird vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales (MID) geschaffen.

Arbeitszeitanteile für öRE-Aufgaben, die mit Abgabe derselben bei der UAB frei werden, stehen fortan für die Wahrnehmung von neu hinzugekommenen bzw. prokrastinierten abfallrechtlichen bzw. -behördlichen Pflichtaufgaben zur Verfügung. Als Beispiel sei die von der Fachaufsichtsbehörde verlangte sehr arbeitsaufwändige Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten durch ausländische Inverkehrbringer von Verpackungen genannt (= Vollzug des Verpackungsgesetzes - VerpackG). Diese Vollzugsaufgabe wird von der Fachaufsichtsbehörde sehr ernst genommen, da hier das UBA Rechtsverstöße bei der Stadt Dessau-Roßlau als für den Dienstsitz des UBA zuständigen UAB anzeigt.

Beteiligungen:

Neben den bereits erfolgten Abstimmungen zwischen dem Amtsleiter 83 und dem Leiter des Eigenbetriebes Stadtpflege erfolgte am 18.07.2022 die finale Abstimmung mit den Personalräten der Stadt Dessau-Roßlau sowie des Eigenbetriebes Stadtpflege, an welcher neben den Vertretern beider Personalräte der Amtsleiter 83, der Sb Abfallüberwachung, der zuständige Organisator sowie der Leiter des Eigenbetriebes Stadtpflege teilnahmen.

Der Amtsleiter 83 erläuterte nochmals die Hintergründe und die zu übertragenden Aufgaben entsprechend der Anlage 2. Der Leiter des Eigenbetriebes Stadtpflege sieht die Pflicht zur Übernahme der Aufgaben unkritisch.

Alle inhaltlichen und organisatorischen Fragen wurden vollumfänglich beantwortet. Die Abstimmung endete mit dem Einvernehmen aller Beteiligten ohne weitere Prüfaufträge.

Die betroffenen Mitarbeiter wurden über die beabsichtigte Veränderung und die durch Rechtsprechung und Fachaufsicht vorgegebene Veranlassung bereits umfassend durch den Leiter des Amtes Umwelt- und Naturschutz informiert. Das Vorhaben wird von ihnen unterstützt und erfolgte einvernehmlich in enger Abstimmung.

Im Rahmen der Mitzeichnung informiert der Amtsleiter die Mitarbeiter nochmals aktenkundig. Auf eine gesonderte Mitarbeiterversammlung kann daher, auch in Abstimmung mit dem Personalrat, verzichtet werden. Unbeschadet dessen können sich die Mitarbeiter bei Fragen selbstverständlich an ihren Amtsleiter, das Haupt- und Personalamt oder den Personalrat wenden.

Organisatorisches:

Mit dieser Beschlussvorlage gehen im Amt für Umwelt- und Naturschutz keine organisatorischen Stellenänderungen einher.

Im Rahmen der Nachbesetzung der o. g. Stelle 83.0.1.000.04 wird die Stellenbeschreibung entsprechend überarbeitet und neu bewertet.

Die Stellenbeschreibungen der ebenso (jedoch geringfügiger) betroffenen Stellen werden bei Bedarf ebenfalls überarbeitet und die Änderungen auf Bewertungsrelevanz überprüft. Die geringen prozentualen Anteile rechtfertigen den Aufwand der Überprüfung und Bewertung aller Stellen im Rahmen dieser Beschlussvorlage, auch in Abstimmung mit dem Personalrat, jedoch nicht.

Personen- und Funktionsbezeichnungen in dieser Beschlussvorlage gelten für alle Geschlechteridentitäten und beziehen auch nichtbinäre und divers geschlechtliche Personen mit ein.

Anlagen

Anlage 2 Auflistung und Wahrnehmung der gesetzlichen öRE-Aufgaben
Anlage 3 abfallrechtliche Vorschriften