

**Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM);
Einsatz einer Detektei zur Überwachungen von Wertstoffinseln**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06117

**Kurzübersicht zum Beschluss des Kommunalausschusses als Werkausschuss für
den Abfallwirtschaftsbetrieb München vom 05.05.2022 (SB)**

Öffentliche Sitzung

Anlass	Müllablagerungen an Wertstoffinseln
Inhalt	Problemaufriss zum Einsatz von Mülldetektiven
Gesamtkosten/ Gesamterlöse	-/-
Entscheidungs- vorschlag	Der AWM wird beauftragt, den Einsatz einer Detektei zur punktuellen Überwachung der Wertstoffinseln abschließend zu prüfen, das Prüfungsergebnis mit dem Bayerischen Landesdatenschutzbeauftragten abzustimmen und, soweit rechtlich zulässig, für einen Zeitraum von sechs Monaten an ausgesuchten Wertstoffinseln versuchsweise zu erproben.
Gesucht werden kann im RIS auch unter:	Detektei, Mülldetektive, Wertstoffinseln
Ortsangabe	Stadtgebiet München

I. Vortrag der Referentin	
1. Anlass	
2. Erfahrungen anderer Gemeinden mit dem Einsatz einer Detektei	2
2.1 Stadt Ebersberg	2
2.2 Gemeinde Poing	2
2.3 Landkreis Erding	3
3. Rechtliche Rahmenbedingungen und Beachtung der Grundsätze des Datenschutzrechts	3
4. Finanzierung	4
5. Ergebnis eines Erfahrungsaustausches beim Bayerischen Städtetag	5
6. Durchführung eines Pilotversuchs für sechs Monate	5
7. Entscheidungsvorschlag	6
8. Beteiligung der Bezirksausschüsse	6
9. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin	6
10. Beschlussvollzugskontrolle	6
II. Antrag der Referentin	6
III. Beschluss	7

**Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM);
Einsatz einer Detektei zur Überwachungen von Wertstoffinseln**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 06117

**Beschluss des Kommunalausschusses als Werkausschuss für den
Abfallwirtschaftsbetrieb München vom 05.05.2022 (SB)**
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Anlass

Das Thema Stadtsauberkeit nimmt in der öffentlichen Wahrnehmung einen immer höheren Stellenwert ein. Eine besondere Herausforderung besteht im Vorgehen gegen unerlaubte Abfallablagerungen generell im öffentlichen Raum.

Im Stadtgebiet München werden derzeit an ca. 950 Wertstoffinseln durch das Duale System Deutschland (DSD) Verpackungsabfälle (Glas und Leichtverpackungen) erfasst. Diese Wertstoffinseln werden zunehmend auch für Ablagerungen von Sperrmüll, Elektroaltgeräten, aber auch Restmüllsäcken missbraucht.

Betrieb und Reinigung der Wertstoffinseln obliegt den vom DSD beauftragten Entsorgungsunternehmen Remondis und Wittmann. Diese setzen ihrerseits Subunternehmer, wie beispielsweise die Cooperative Beschützende Arbeitsstätten e.V. (cba), ein. Nach Auskunft der Entsorgungsunternehmen haben sich die neben den Wertstoffinseln eingesammelten Abfallmengen in den letzten Jahren signifikant erhöht. Auch die Anzahl der Beschwerden aus der Bürgerschaft ist in der Vergangenheit deutlich gestiegen, obwohl die Entsorgungsunternehmen sowohl Leerungs-, als auch Reinigungsrythmus sukzessive mit dem Aufkommen an Wertstoffen, aber auch an illegalen Müllablagerungen, angehoben haben.

Ein Grund dafür, dass die Anzahl der illegalen Abfallablagerungen im öffentlichen Raum überhand nimmt, könnte u.a. daran liegen, dass die Gefahr, bei unerlaubten Handlungen entdeckt und unmittelbar zur Rechenschaft gezogen zu werden, zu gering ist, um ausreichend abschreckende Wirkung zu erzielen. Die Verursacherermittlung und ein gerichtsfester Täternachweis gelingen bislang in nur wenigen Fällen. Ein ordnungsrechtliches Vorgehen gegen Verursacher_innen illegaler Abfallablagerungen kann i.d.R. nur erfolgen, wenn diese „auf frischer Tat“ ertappt werden, sich Zeug_innen zur Verfügung stellen, die das ordnungswidrige Verhalten beobachtet haben und zu einer Aussage bereit sind, oder im Abfall Hinweise auf den/die Verursacher_in gefunden werden (wie z.B. eine Wohnadresse).

Dem AWM ist es daher in der Vergangenheit nur selten gelungen, aufgrund von Adressaufklebern, die sich in den unerlaubten Abfallablagerungen befunden haben, Bußgelder zu verhängen. Im Jahre 2021 konnten 18 Bußgeldverfahren wegen unerlaubter Ablagerung von Abfällen eingeleitet werden. Im Jahr 2022 wurden bisher drei Verwarnungen mit Verwarngeld ausgesprochen sowie zwei Bußgelder verhängt.

Sowohl die Politik, als auch die Bürger_innen fordern wie der AWM zunehmend eine konsequentere Ahndung von abfallrechtlichen Verstößen und den Einsatz einer Detektei zur Überwachung der Wertstoffinseln.

2. Erfahrungen anderer Gemeinden mit dem Einsatz einer Detektei

2.1 Stadt Ebersberg

Die Stadt Ebersberg hat seit dem Jahr 2010 ein Überwachungsunternehmen mit der stundenweisen Überwachung ihrer 19 Wertstoffinseln beauftragt. Das Überwachungsunternehmen ist ca. 40 Stunden/Monat im Einsatz und beobachtet verdeckt die Wertstoffinseln. Wird eine Falschentsorgung festgestellt, werden Beweisfotos erstellt, zusammen mit dem amtlichen Kennzeichen des anliefernden Fahrzeugs und dem entsprechenden Videoausschnitt in Form einer Anzeige bei der Stadt Ebersberg vorgelegt. Die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit wird von der zuständigen Behörde übernommen. Der Einsatz der beauftragten Detektei wurde in 2021 erneut verlängert. Die Finanzierung erfolgt aus den Einnahmen der durchgeführten Bußgeldverfahren sowie aus Abfallgebühren.

2.2 Gemeinde Poing

Der Gemeinderat Poing hat am 26.07.2018 die probeweise Überwachung der 20 Containerstandplätze zur Erfassung von Verpackungen durch eine Detektei beschlossen. Nach intensiven Abstimmungen mit dem Bayerischen Datenschutzbeauftragten ist die Detektei seit Januar 2020 tätig. Das eingesetzte Personal ist i.d.R. alleine unterwegs und versucht durch Fotodokumentation die Verursacher_innen von unerlaubten Abfallablagerungen zu ermitteln. Das beauftragte Überwachungsunternehmen ist nicht befugt, die Bürger_innen anzusprechen oder frontal Fotoaufnahmen zu machen, da das eingesetzte Personal nicht mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet ist. Die erhobenen Daten und Beweismittel werden an die Gemeinde Poing übermittelt; dort wird über die Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens entschieden. Die jährlichen Kosten für 400 Einsatzstunden der Detektei betragen ca. 20 T€. Die Gemeinde Poing hat die Detektei auch für 2022 mit

der sporadischen Überwachung der Containerstandplätze im Gemeindebereich beauftragt. Die Finanzierung erfolgt aus dem durch das DSD für die Bereitstellung der Standplätze gezahlten Nebenentgelten. Die Situation an den Wertstoffinseln hat sich nach Auskunft der Gemeinde Poing im Laufe der Zeit verbessert, allerdings „wird ein langer Atem benötigt“.

2.3 Landkreis Erding

Der Landkreis Erding hat in einem Pilotprojekt über fünf Monate eine Detektei aus München mit der Überwachung von bestimmten Containerstandplätzen beauftragt. Das von der Detektei eingesetzte Personal beobachtet die Containerstandplätze verdeckt. Ein Ansprechen und Aufnehmen von personenbezogenen Daten ist nicht zulässig. Es dürfen lediglich Fotoaufnahmen von den Kfz-Kennzeichen gemacht sowie Schriftstücke und Adressaufkleber aus den unerlaubten Müllablagerungen als Beweismittel gesichert werden. Das Landratsamt Erding beabsichtigt, die Dienstleistung im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung erneut zu vergeben. Die Finanzierung erfolgt teilweise aus Abfallgebühren und teilweise aus den gezahlten Nebenentgelten durch das DSD.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen und Beachtung der Grundsätze des Datenschutzes

Bei Einsatz einer Detektei sind die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Grundsätze des Datenschutzes zwingend zu beachten.

Nach Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG) ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe i.d.R. Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Somit obliegt die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich den Verwaltungsbehörden, vgl. § 35 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG). Hierfür gelten die Vorschriften der allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren, namentlich der Strafprozessordnung, vgl. § 46 OWiG i.V.m. §§ 161 ff. StPO. Die Feststellung von Ordnungswidrigkeiten ist typische Hoheitsaufgabe aus dem Kernbereich staatlichen Handelns. Die Behörde darf sich lediglich der Hilfe privater Unternehmen bedienen und muss gewährleisten, dass sie stets „Herrin des Verfahrens“ auch hinsichtlich des Einsatzes technischer Hilfsmittel bleibt.

Im Rahmen einer ersten Anfrage des AWM beim Bayerischen Landesbeauftragten für Datenschutz wurde dem AWM dementsprechend mitgeteilt, dass *„sollte es um die (heimliche) Aufnahme von Täter_innen gehen, um Ordnungswidrigkeiten verfolgen zu können, dieses Vorgehen eine rein repressive Maßnahme darstellen würde. Zu beachtende Rechtsgrundlage für derartige Bildaufnahmen sei § 46 OWiG i.V.m. § 100 h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Strafprozessordnung (StPO). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei in diesem Zusammenhang besonders zu berücksichtigen. Die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten gehöre zum Kernbereich hoheitlicher Aufgaben (§ 161 ff. StPO und § 47 OWiG). Eine Übertragung derartiger hoheitlicher Aufgaben auf Private sei nur dann möglich, wenn es sich um reine Hilfstätigkeit handle und der Private keinerlei Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Beurteilung des Vorliegens einer Ordnungswidrigkeit hätte.“*

Unter Zugrundelegung der dargestellten rechtlichen Rahmenbedingungen ist es einer von öffentlicher Stelle beauftragten Detektei daher nur möglich, einschlägige Beweise zu erheben und zu sichern. Dazu gehören u.a. Fotoaufnahmen von Verursacher_innen illegaler Abfallablagerungen, des Kfz-Kennzeichens zu fertigen oder andere Beweismittel, wie beispielsweise Adressaufkleber etc. aus den illegalen Müllablagerungen, zu sichern. Ein Ansprechen von Personen ist nicht erlaubt, es besteht weder ein Befragungsrecht, noch ein Recht zur Verhaftung oder vorläufigen Festnahme von Personen.

Die erhobenen Daten und Beweismittel müssen dann auf gesichertem Weg, wie beispielsweise über eine gesicherte Cloud-Lösung oder über gesicherte Datenträger, von der beauftragten Detektei an den AWM zur Überprüfung und ggf. Ahndung übermittelt werden. Die Entscheidung über die Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens obliegt allein der Kommune, also dem AWM.

Des Weiteren ist mit der Detektei ein Dienstleistungsvertrag hinsichtlich der Überwachungstätigkeit an den Wertstoffinseln sowie ein Vertrag zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Bayerisches Datenschutzgesetz i.V.m. Art. 28 Abs. 3 DSGVO abzuschließen, da der/die Auftragnehmer_in (Detektei) personenbezogene Daten im Auftrag der Landeshauptstadt München (LHM) verarbeitet. Die Verträge sind dem Bayerischen Landesbeauftragten für Datenschutz vorzulegen.

4. Finanzierung

Eine Finanzierung der Überwachung der Wertstoffinseln mittels einer Detektei durch das DSD bzw. deren Subunternehmern direkt kommt nicht in Betracht. Die derzeitigen Entsorgerfirmen Remondis und Wittmann sind zwar auf Grundlage der ihnen erteilten Sondernutzungserlaubnis gemäß den damit verbundenen Auflagen zur Reinigung und Sicherstellung der Verkehrssicherungspflicht verpflichtet, die Reinigung der Standplätze vorzunehmen, allerdings umfasst diese Aufgabe nicht die Überwachung der Wertstoffinseln. Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im öffentlichen Raum obliegt allein der LHM.

Gemäß Geschäftsverteilungsplan der LHM ist für die Sauberhaltung des öffentlichen Straßenraums grundsätzlich das Baureferat (BAU), Straßenreinigung, zuständig. Demnach liegt die Zuständigkeit für die Beseitigung illegaler Abfallablagerungen im öffentlichen Straßenraum beim BAU, ebenso wie die Verfolgung von entsprechenden Ordnungswidrigkeiten.

Mit Verfügung des Oberbürgermeisters vom 09.08.1993 ging jedoch die Zuständigkeit für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Wertstoffinseln auf den AWM über. Seit diesem Zeitpunkt erteilt der AWM den Betreiberfirmen, die durch das DSD mit der Durchführung der Wertstoffsammlung im öffentlichen Straßenraum beauftragt werden, jeweils eine entsprechende Sondernutzungserlaubnis für die Einrichtung eines Containerstandplatzes. Die Entsorgungsunternehmen entrichten hierfür Sondernutzungsgebühren auf Grundlage der Sondernutzungsgebührensatzung der LHM. Da sich die LHM in den 90er-Jahren für den Sonderweg entschieden hatte, Sondernutzungserlaubnisbescheide mit entsprechenden Sondernutzungsgebühren zu erlassen, erhält die LHM, anders als der Großteil der Kommunen, keine Nebentgelte durch das DSD.

Beim Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband wurde am 21.10.2021 eine Anfrage, ob und inwieweit die vom AWM vereinnahmten Sondernutzungsgebühren zur Finanzierung einer Detektei zur Überwachung der Wertstoffinseln verwendet werden können, gestellt. Trotz nochmaliger Nachfrage liegt dem AWM bisher kein Ergebnis vor.

Der AWM geht nach eigener Einschätzung davon aus, dass die vereinnahmten Sondernutzungsgebühren grundsätzlich zur Finanzierung von Überwachungsmaßnahmen an den Wertstoffinseln verwendet werden dürfen. Da jedoch mit den Sondernutzungsgebühren auch die mit der Bearbeitung der Sondernutzungserlaubnisse und Beschwerden befassten Mitarbeiter_innen finanziert werden müssen, kann nicht das gesamte Budget verwendet werden.

5. Ergebnis eines Erfahrungsaustausches beim Bayerischen Städtetag

Am 10.03.2022 fand u.a. auf Anregung des AWM ein online-Erfahrungsaustausch zum Einsatz von Mülldetektiven statt, der vom Bayerischen Städtetag organisiert wurde. Mit insgesamt 41 teilnehmenden bayerischen Städten, Kommunen und Landkreisen stieß der Erfahrungsaustausch auf sehr großes Interesse und sehr große Resonanz. Der Erfahrungsaustausch und die Diskussionen zeigten, dass die Themen Müllablagerungen an Wertstoffinseln bzw. -höfen sowie Müllablagerungen im öffentlichen Raum drängende Themen sind, welche viele bayerische Gebietskörperschaften beschäftigen.

Die Rückmeldungen der Beteiligten haben ergeben, dass einerseits zahlreiche Kommunen trotz Betroffenheit noch keine speziellen Maßnahmen gegen unrechtmäßige Müllablagerungen unternommen haben, viele Kommunen andererseits aber bereits Maßnahmen wie den Einsatz von Mülldetektiven oder Überwachung durch eigenes Personal getroffen haben bzw. momentan über deren Umsetzung innerhalb der jeweiligen Verwaltung diskutieren.

Dabei stimmen sich die jeweiligen Städte und Kommunen eng mit ihrem behördlichen Datenschutzbeauftragten sowie mit dem Bayerischen Landesdatenschutzbeauftragten ab.

6. Durchführung eines Pilotversuchs für sechs Monate

Um für München eigene Erfahrungen zu sammeln, ist beabsichtigt, für den Zeitraum von sechs Monaten eine Detektei zur Überwachung von ca. 20-30 ausgesuchten Wertstoffinseln zu beauftragen.

Die Überwachung soll an sog. Hot Spots erfolgen, also an Standplätzen, die seit geraumer Zeit durch erhebliche Ablagerungen von Sperr- und Restmüll auffallen und eine große Anzahl von Bürgerbeschwerden nach sich ziehen. Nach Ablauf von sechs Monaten soll evaluiert werden, ob sich die Überwachung signifikant auf die Anzahl wilder Müllablagerungen ausgewirkt hat und ob ein Rückgang der Beschwerden zu verzeichnen ist. Die beauftragte Detektei soll im Rahmen der Überwachungstätigkeit Beweismittel, wie beispielsweise Kfz-Kennzeichen, Adressaufkleber auf Kartons oder in Restmüllsäcken sichern und dem AWM zur Verfügung stellen, damit im Anschluss seitens des AWM ein

Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet werden kann. Ein unmittelbares Ansprechen von Bürger_innen ist den Mitarbeiter_innen der Detektei nicht erlaubt. Die Überwachung soll jeweils zu unterschiedlichen Tageszeiten erfolgen. Anhand der Erfahrungen der Gemeinde Poing wird davon ausgegangen, dass bei einer täglichen Überwachungszeit von ca. 3 bis 4 Stunden Gesamtkosten von ca. 20 T€ bis 30 T€ für den Zeitraum von sechs Monaten anfallen werden. Die Dienstleistung ist im Wettbewerb zu vergeben.

Um eine Wahrnehmung der Maßnahmen in der Öffentlichkeit und damit Präventionswirkung zu erreichen, sind entsprechende Öffentlichkeitsmaßnahmen zwingend erforderlich.

7. Entscheidungsvorschlag

Der AWM wird beauftragt, den Einsatz von Mülldetektiven abschließend zu prüfen, das Prüfergebnis eng mit dem Bayerischen Landesdatenschutzbeauftragten abzustimmen und, soweit rechtlich zulässig, für einen Zeitraum von sechs Monaten an ausgesuchten Wertstoffinseln versuchsweise zu erproben. Die Finanzierung erfolgt über die vereinbarten Sondernutzungsgebühren.

8. Beteiligung der Bezirksausschüsse

In dieser Angelegenheit besteht kein Anhörungsrecht eines Bezirksausschusses.

9. Unterrichtung der Korreferentin und der Verwaltungsbeirätin

Der Korreferentin des Kommunalreferates, Frau Stadträtin Anna Hanusch, und der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Kathrin Abele, wurde ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet.

10. Beschlussvollzugskontrolle

Diese Sitzungsvorlage soll nicht der Beschlussvollzugskontrolle unterliegen, weil der AWM das Ergebnis der versuchsweisen Einführung einer Detektei in Form einer Bekanntgabe dem Stadtrat vorlegt.

II. Antrag der Referentin

1. Vom Vortrag der Referentin wird Kenntnis genommen.
2. Der AWM wird beauftragt, den Einsatz einer Detektei zur Überwachung von Wertstoffinseln abschließend zu prüfen, das Prüfergebnis eng mit dem Bayerischen Landesdatenschutzbeauftragten abzustimmen und, soweit rechtlich zulässig, für einen Zeitraum von sechs Monaten an ausgesuchten Wertstoffinseln versuchsweise durchzuführen.

3. Der AWM wird den Stadtrat in Form einer Bekanntgabe über das Ergebnis des Versuchs informieren.
4. Diese Sitzungsvorlage unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Verena Dietl
3. Bürgermeisterin

Kristina Frank
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III.
über das Direktorium HAII/V – Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
z.K.
- V. Wv. Kommunalreferat - Abfallwirtschaftsbetrieb - VR

Kommunalreferat

- I. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
- II. An
Kommunalreferat - SB
z.K.

Am _____