



Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

09. Juli 2010
Seite 1 von 10

An die Bezirksregierungen
des Landes NRW

Aktenzeichen V-2
bei Antwort bitte angeben

Per Email

Frau Knierim
Telefon 0211 4566-678
Telefax 0211 4566-417
Katharina.Knierim@munlv.nrw.
de

Rechtliche Grundlagen von Aufsichtsmaßnahmen gegenüber kommunalen Umweltschutzbehörden

Anbei übersende ich einen Vermerk zu den rechtlichen Grundlagen von Aufsichtsmaßnahmen gegenüber kommunalen Umweltschutzbehörden zu Ihrer Kenntnisnahme und mit der Bitte um Weiterleitung an die unteren Umweltschutzbehörden Ihres Regierungsbezirks.

Im Auftrag
Gez. Friedrich

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
Infoservice 0211 4566-666
poststelle@munlv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
Haltestelle Kennedydamm oder
Buslinie 721 (Flughafen) und 722
(Messe) Haltestelle Frankenplatz



Rechtliche Grundlagen von Aufsichtsmaßnahmen gegenüber kommunalen Umweltschutzbehörden

Die folgenden Ausführungen sollen die Möglichkeiten und Grenzen der Aufsichtsbefugnisse staatlicher Sonderordnungsbehörden über die unteren Umweltschutzbehörden der Kreise und kreisfreien Städten erläutern. Sie gelten entsprechend auch für die Aufsicht der Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde über örtliche Ordnungsbehörden der kreisangehörigen Gemeinden, soweit diesen nach Anhang II der ZustVU die Zuständigkeit für den Vollzug zugewiesen wird. Die Zuständigkeit des Landrats für die Aufsicht über die örtlichen Ordnungsbehörden kreisangehöriger Gemeinden ergibt sich dabei aus § 59 KrO.

I. Sonderaufsicht der Fachbehörden

Nach § 14 Abs. 3 LImSchG wird der Vollzug des BImSchG, der BImSchVen und des LImSchG durch die dafür zuständigen Behörden in der Funktion als Sonderordnungsbehörden (§ 12 OBG) überwacht. Das Gesetz bringt damit zum Ausdruck, dass die Sonderaufsichtsbehörden insoweit gegenüber den von ihnen beaufsichtigten kommunalen Sonderordnungsbehörden die Aufsichtsbefugnisse des OBG haben. Entsprechendes ergibt sich aus §§ 35 Abs. 2 LAbfG, 15 Abs. 1 LBodSchG und 138 LWG für den Vollzug der abfall-, bodenschutz- und wasserrechtlichen Vorschriften.

Nach § 3 Abs. 1 OBG nehmen die Gemeinden, kreisfreien Städte und Kreise die ordnungsbehördlichen Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 Abs. 2 GO NRW) wahr. Nach § 119 Abs. 2



GO besteht bei den Pflichtaufgaben nach Weisung eine Sonderaufsicht, die sich nach dem jeweiligen Gesetz richtet. Die Sonderaufsicht über die kommunalen Sonderordnungsbehörden umfasst sowohl die Rechtsaufsicht als auch ein fachliches Weisungsrecht, das nach § 3 Abs. 2 Satz 1 GO im Regelfall zu begrenzen ist. Auf der Grundlage der o.g. Verweisungen auf das Ordnungsbehördenrecht sind die Befugnisse der Sonderaufsichtsbehörden im Bereich des Ordnungsrechts in §§ 7 ff. OBG geregelt (vgl. § 12 Abs. 2 OBG).

Zuständig für die Sonderaufsicht im Bereich des Immissionsschutz-, Abfall-, Bodenschutz und Wasserrechts über die Kreise und kreisfreien Städte als untere Umweltschutzbehörden sind nach § 1 ZustVU i.V.m. den entsprechenden Fachgesetzen die Bezirksregierungen (vgl. auch § 7 OBG). Das MUNLV führt „die oberste Aufsicht.“

II. Befugnisse

Die Sonderaufsichtsbehörden haben u.a. folgende Unterrichts- und Weisungsbefugnisse:

1. Unterrichtsrecht (§ 8 OBG)

Aus § 8 OBG ergibt sich ein Unterrichtsrecht der Sonderaufsichtsbehörde gegen die untere Umweltschutzbehörde als kommunale Ordnungsbehörde. Dem Unterrichtsrecht der Aufsichtsbehörde steht eine Unterrichtspflicht der kommunalen Behörde gegenüber.

2. Weisungsrechte (§ 9 OBG)

Die Weisungsbefugnisse der Sonderaufsichtsbehörden gegenüber den kommunalen Sonderordnungsbehörden der kreisfreien Städte und Kreise ergeben sich aus § 9 OBG. Das Weisungsrecht gilt nicht unbeschränkt. § 9 OBG sieht vielmehr verschiedene Arten der Weisung vor. Da die im Einzelfall gewählte Art der Weisung häufig auch die Intensität



des Eingriffs bestimmt, macht das Ordnungsbehördengesetz die verschiedenen Arten der Weisung von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig. Zunächst zu unterscheiden sind Weisungen nach dem mit ihnen verfolgtem Zweck und zwar nach der Sicherstellung

(a) der gesetzmäßigen Erfüllung (§ 9 Abs. 1 OBG)

(b) der zweckmäßigen Erfüllung (§ 9 Abs. 2 OBG) der ordnungsbehördlichen Aufgabe.

a) Weisungen zur Sicherung der Rechtmäßigkeit

Nach § 9 Abs. 1 OBG können die Aufsichtsbehörden im Wege der Sonderaufsicht Weisungen erteilen, um die *gesetzmäßige* Erfüllung der ordnungsbehördlichen Aufgaben sicherzustellen.

Die durch § 9 Abs. 1 OBG geregelte Komponente der Rechtsaufsicht ist beschränkt auf Maßnahmen zur Verhinderung rechtswidrigen Verhaltens der kommunalen Behörden. Soweit den unteren Umweltschutzbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ein Ermessen eingeräumt ist, kann eine Weisung nach § 9 Abs. 1 OBG nur erfolgen, soweit die Entscheidung ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig ist.

Von der Möglichkeit der Erteilung von Einzelweisungen zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit erfasst werden auch die Fälle, in denen allgemeine Weisungen nach § 9 Abs. 2 a) OBG unbeachtet bleiben, da hierin grundsätzlich ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG i.V.m. mit der Selbstbindung der Verwaltung zu sehen ist. Bleiben derartige Weisungen unbeachtet, so bedarf es nicht der zusätzlichen Voraussetzungen zur Erteilung einer besonderen Weisung nach § 9 Abs. 2 Buchst. b) OBG. Ausgenommen ist nur die Abweichung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften in atypischen Einzelfällen im Wege der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens.



b) Weisungen zur Sicherung der Zweckmäßigkeit

Seite 5 von 10

Ferner dürfen die Aufsichtsbehörden nach § 9 Abs. 2 OBG zur zweckmäßigen Aufgabenerfüllung

- **aa)** allgemeine Weisungen gegenüber den kommunalen (Sonder-) Ordnungsbehörden erteilen, um eine gleichmäßige Aufgabenerfüllung zu sichern sowie
- **bb)** besondere Weisungen erteilen, wenn das Verhalten der zuständigen (Sonder-) Ordnungsbehörde zur Erledigung ordnungsbehördlicher Aufgaben nicht geeignet erscheint oder überörtliche Interessen gefährden kann.

aa) Allgemeine Weisungen

Allgemeine Weisungen gegenüber den kommunalen (Sonder-) Ordnungsbehörden nach § 9 Abs. 2 a) OBG sollen ihrer Natur nach die einheitliche Behandlung des Rechtsstoffes für die Zukunft im Allgemeinen sicherstellen. Anknüpfungspunkt ist hier nicht eine bestimmte Gefahr, sondern die einheitliche Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen im Hinblick auf aufgetretene oder in Zukunft mögliche rechtliche Zweifelsfragen. Dabei können auch konkrete Einzelfälle Veranlassung zu allgemeinen Weisungen geben. Gegenstand der allgemeinen Weisung bilden aber nicht Einzelfälle, sondern die eine unbestimmte Anzahl von Fällen betreffende einheitliche Regelung eines allgemeinen Tatbestandes.

Die allgemeine Weisungsbefugnis umfasst notwendig ein eigenes Ermessen der Aufsichtsbehörde, da ansonsten das Weisungsrecht in Zweckmäßigkeitsfragen leerliefe.

Andererseits können allgemeine Weisungen die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens durch die zuständige Sonderaufsichtsbehörde im Einzelfall nicht ersetzen. Eine derart weitgehende Bindungswirkung wäre mit dem Wesen des Ermessens der zuständigen Behörde unver-



einbar. Allgemeine Weisungen nach § 9 Abs. 2a) OBG dürfen demnach die Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls im Wege der Ermessensausübung nicht ausschließen. Derart generalisierende Verwaltungsvorschriften sind nach überwiegender Auffassung zwar nicht unzulässig, aber nur beschränkt bindend. Ihnen kommt danach lediglich ermessenslenkende Wirkung zu.

Wie bereits erläutert, gehört die Beachtung der zur Durchführung des Gesetzes erlassenen allgemeinen Weisungen zum gesetzmäßigen Aufgabenvollzug. Bleiben allgemeine Weisungen unbeachtet, ist eine Einzelweisung nach § 9 Abs. 1 OBG zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit möglich. Einer allgemeinen Weisung ist gegenüber einem reglementierenden Eingreifen im Einzelfall der Vorrang zu geben.

Fraglich ist, welchen Detaillierungsgrad allgemeine Weisungen nach § 9 Abs. 2a) OBG aufweisen dürfen. Das fachgesetzlich eingeräumte Ermessen erfordert, dass jeweils auch die konkreten Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden. Daraus wird in der älteren Literatur teilweise gefolgert, allgemeine Weisungen dürften nicht so detailliert sein, dass für eine Betätigung kommunalen Planungs- und Durchführungsermessens im Einzelfall kein nennenswerter Raum verbleibe. Wie bereits ausgeführt können allgemeine Weisungen jedoch in Bezug auf die Ermessensausübung ohnehin nur ermessenslenkende Wirkung entfalten. Danach ist auch bei detaillierten allgemeinen Weisungen zwar im Regelfall ein gleichmäßiger Verwaltungsvollzug gewährleistet, die Möglichkeit, im atypischen Einzelfall nach pflichtgemäßen Ermessen abweichende Entscheidungen von einer allgemeinen Regelung zu treffen, bleibt jedoch unberührt.

Teilweise wird in der älteren Literatur darüber hinaus als Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit sonderaufsichtlicher Maßnahmen gefordert, als Ausfluss des allgemeinen Übermaßverbotes das Prinzip des Interventionsminimums zu wahren. Da allerdings die Befugnis über die Zweckmäßigkeitentscheidung letztlich bei der staatlichen Aufsichts-



behörde liegt, kommt das Übermaßverbot nur dann in Betracht, soweit eine Weisung (auch) kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten betrifft.

Seite 7 von 10

bb) Besondere Weisungen im Einzelfall

Eine besondere Weisung im Einzelfall allein aus Gründen der Zweckmäßigkeit ist nach § 9 Abs. 2 b) OBG nur dann zulässig, wenn

- das Verhalten der beaufsichtigten kommunalen Behörde nicht zur Erledigung der übertragenen Aufgabe geeignet ist oder
- überörtliche Interessen gefährden kann.

Die erstgenannte Voraussetzung fehlender Eignung ist insbesondere im Falle der Untätigkeit bei einer auftretenden Gefahr bzw. einer Beeinträchtigung sonstiger ordnungsbehördlicher Belange oder der Wahl eines unzureichenden Mittels zur Abwehr einer Gefahr oder Beeinträchtigung erfüllt. Eine besondere Zweckmäßigkeitseisung kann erst erteilt werden, wenn ein bestimmtes Verhalten der Ordnungsbehörde für die Aufsichtsbehörde erkennbar geworden ist. Nicht aber schon dann, wenn die Ordnungsbehörde mangels Kenntnis vom Sachverhalt, der Maßnahmen zweckmäßig erscheinen lässt, noch gar keine Gelegenheit hatte, eine Entscheidung über etwaige Maßnahmen treffen konnte.

c) Inanspruchnahme des Hauptverwaltungsbeamten als staatliche Verwaltungsbehörde (§ 9 Abs. 4 OBG)

Nach § 9 Abs. 4 OBG kann die Aufsichtsbehörde auch bestimmen, dass ihre Weisungen durch den Hauptverwaltungsbeamten als staatliche Verwaltungsbehörde durchgeführt werden. Die Inanspruchnahme des Hauptverwaltungsbeamten gestattet eine über die Weisung hinausgehende Einflussnahme auf die Erledigung der ordnungsbehördlichen Aufgabe. Sie kommt in Betracht, wenn eine bestimmte Gefahr wegen



ihrer Eigenart, Dringlichkeit oder Neigung zur überörtlichen Ausbreitung nur auf diesem Weg wirksam abgewehrt werden kann. Seite 8 von 10

3. Selbsteintritt (§ 10 OBG)

Befolgt der angewiesene Hauptverwaltungsbeamte die Weisung nach § 9 Abs. 4 OBG innerhalb der gesetzten Frist nicht, dann kann nach § 10 Abs. 1 OBG die Aufsichtsbehörde die in ihrer Weisung geforderte Maßnahme selbst treffen oder die Ausübung einem anderen übertragen. Die Vorschrift stellt eine zulässige Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot des Selbsteintritts einer Aufsichtsbehörde dar. Durch den Selbsteintritt wird die Aufsichtsbehörde in die Lage versetzt, die notwendigen ordnungsbehördlichen Maßnahmen, die von ihr im Rahmen des § 9 Abs. 4 OBG in einer Weisung angeordnet wurden, an Stelle der an sich zuständigen Ordnungsbehörde selbst auszuführen. Der Selbsteintritt begründet nach § 10 Abs. 2 OBG zugleich eine Unterrichtungspflicht der Aufsichtsbehörde gegenüber der allgemein zuständigen Behörde.

§ 10 Abs. 1 OBG verweist auf § 109 GO a.F., dessen Inhalt nunmehr in § 123 GO geregelt ist. Danach sind in entsprechender Anwendung dieser Vorschrift zur allgemeinen Aufsicht die Kosten des Selbsteintritts durch die Gemeinde zu tragen. Die von der Aufsichtsbehörde nach Selbsteintritt getroffenen Maßnahmen sind solche der eintretenden Behörde.

4. Außerordentliche Zuständigkeit bei Gefahr im Vollzug (§ 6 Abs. 1 1. Alt. OBG)

Neben den Regelungen zur ordnungsbehördlichen Sonderaufsicht (§§ 7 - 10 OBG) kann jede Ordnungsbehörde in ihrem Bezirk bei Gefahr in Verzug nach § 6 Abs. 1 1. Alt. OBG im Wege der außerordentlichen Zuständigkeit an Stelle der eigentlich zuständigen Ordnungsbehörde deren Befugnisse wahrnehmen. Gegenüber der eigentlich zuständigen



Ordnungsbehörde wird dadurch eine unverzügliche Unterrichtungspflicht begründet (§ 6 Abs. 3 OBG). Neben dem Selbsteintritt nach § 10 Abs. 1 OBG stellt § 6 OBG die weitere Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot des Selbsteintritts dar.

Seite 9 von 10

III. Allgemeine Aufsicht der Kommunalaufsichtsbehörden

Die Zuordnung der Aufsichtskompetenzen der Sonderaufsichtsbehörde zu denen der allgemeinen Aufsicht (§§ 120 GO NRW) regelt § 11 OBG und - sehr instruktiv - die Verwaltungsvorschrift zu § 11 OBG. Danach haben die Behörden der allgemeinen Kommunalaufsicht auch in ordnungsbehördlichen Angelegenheiten die Befugnisse der §§ 121 bis 125 GO. Die Befugnisse der Kommunalaufsichtsbehörden treten neben die der Sonderaufsichtsbehörden nach §§ 7 ff. OBG.

Allgemeine Aufsichtsbehörden sind nach § 120 GO der Landrat, die Bezirksregierungen und das Innenministerium.

Den allgemeinen Aufsichtsbehörden stehen aus konkretem Anlass Unterrichtsrechte über die Angelegenheiten der Gemeinde zu, § 121 GO. Ferner haben die allgemeinen Aufsichtsbehörden nach § 122 GO ein Beanstandungs- und Aufhebungsrecht für rechtswidrige Ratsbeschlüsse und Anordnungen des Bürgermeisters. Die Aufsichtsbehörde kann die Erfüllung der Gemeinde obliegender Pflichten nach § 123 GO anordnen und im Falle der Nichtbefolgung im Wege der Ersatzvornahme durchführen.

Die allgemeine Aufsicht („Kommunalaufsicht“) ist Legalitätskontrolle, die zur Wahrung der Rechtsordnung und zum Wohl der Gemeinde ausgeübt wird. Ein Anspruch des einzelnen Einwohners auf Einschreiten der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde wird mangels drittschützenden Charakters der Aufsichtsbestimmungen grundsätzlich nicht anerkannt.



IV. Weisungsmöglichkeit des MUNLV

Seite 10 von 10

Das MUNLV kann die Bezirksregierungen als Landesbehörden im Wege der Fachaufsicht nach § 13 LOG anweisen, ihre Aufgaben als Sonderaufsichtsbehörden gegenüber den Kommunen auszuüben. Die Fachaufsicht nach § 13 LOG gegenüber den Bezirksregierungen ermächtigt indes nicht zur Weisung, in der Funktion als Kommunalaufsichtsbehörde die – weitergehende - allgemeine Aufsicht über die Kommunen nach §§ 121 ff. GO durchzuführen

Sollten die zur Verfügung stehenden Mittel der Sonderaufsicht nicht ausreichend sein, so kann zunächst die für das jeweilige Fachrecht zuständige Stelle der Bezirksregierung (ggf. auf Weisung des MUNLV) die mit der Kommunalaufsicht betraute Stelle im gleichen Haus um die Durchführungen von Maßnahmen der Kommunalaufsicht bitten. Schließlich kann aber auch auf ministerieller Ebene das MUNLV das IM ersuchen, die Bezirksregierung als nachgeordnete Kommunalaufsichtsbehörde entsprechend anzuweisen (siehe hierzu VV zu § 11 OBG).