



TOP Vorlagen-Nr.	Datum
---------------------	-------

Verwaltungsvorlage**öffentlich****06 - 16
1951/2019****16.08.2019****Betreff**

Sauberkeit und Sicherheit in der Stadt Emmerich am Rhein;
hier: Überlegungen zur Einrichtung eines Kommunalen Ordnungsdienstes

Beratungsfolge

Haupt- und Finanzausschuss	10.09.2019
----------------------------	------------

Beschlussvorschlag

Der Haupt- und Finanzausschuss erkennt die Notwendigkeit der Überlegungen zur Einrichtung eines Kommunalen Ordnungsdienstes an und beauftragt die Verwaltung, die aufgezeigten Prüffelder zu bearbeiten. Entsprechende Ergebnisse sollen Gegenstand der Haushaltsplanberatungen 2020 sein.

Sachdarstellung :

Die Sauberkeit und die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang und tragen gemeinsam entscheidend zur Lebens- und Wohnqualität in unserer Stadt bei.

Für eine saubere und sichere Stadt zu sorgen stellt eine herausfordernde Daueraufgabe für die Verwaltung dar.

Der Deutsche Städtetag und der Städte- und Gemeindebund haben seit einigen Jahren in Positionspapieren und Fachkonferenzen das Thema Sauberkeit und Sicherheit in Kommunen in den Blick genommen und verschiedene Herangehensweisen erörtert. Einige Großstädte haben auf diesen Grundlagen Konzepte erarbeitet und Ziele formuliert. Vor diesem Hintergrund erfolgt derzeit eine Überprüfung der Handlungsfelder bezogen auf die Gewährleistung der Sauberkeit und Sicherheit in der Stadt Emmerich am Rhein.

Ziel dieser Vorlage ist, die Handlungsfelder der Verwaltung bezogen auf die Gewährleistung der Sauberkeit und Sicherheit darzustellen und vorhandene Lücken aufzuzeigen.

Auf den Gebieten der Abfallentsorgung und Straßenreinigung setzen sich die Kommunalbetriebe Emmerich am Rhein (KBE) tagtäglich für eine Sauberhaltung der Innenstadt und der Ortsteile ein. Mit dem Handlungsplan „Unsere saubere Stadt“ wurden zu Beginn des Jahres 2019 in der Sitzung des Betriebsausschusses der KBE die regelmäßigen Arbeitsabläufe dargestellt und zusätzliche Maßnahmen im Rahmen der Reinhaltung von öffentlichen Flächen und Wegen sowie im Bereich der Abfallentsorgung formuliert.

1. Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit – Eine traditionelle Aufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde

Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bzw. die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit ist in Nordrhein-Westfalen Aufgabe der Ordnungsbehörden und der Polizei. Dabei versteht man unter der öffentlichen Sicherheit den Schutz der geschriebenen Rechtsordnung, der individuellen Rechtsgüter der Bürger wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Eigentum, sowie des Staates und seiner grundlegenden Einrichtungen.

Die Verteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Gefahrenabwehr zwischen der Polizei und der Ordnungsbehörde ist im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen festgelegt. Demnach wird die Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr tätig, „soweit ein Handeln der anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint“. Die Polizei ist somit grundsätzlich nur subsidiär zuständig. Diese sog. „Eilkompetenz“ der Polizei ist in der Praxis vor allem bei Einsätzen außerhalb der Dienstzeiten der Ordnungsbehörde von Bedeutung oder wenn ein möglichst schneller Einsatz vor Ort notwendig ist.

Die örtliche Ordnungsbehörde ist Teil des Fachbereichs 6 – Bürgerservice und Ordnung. Das Augenmerk der Ordnungsbehörde liegt in erster Linie auf der Einhaltung bestehender gesetzlicher Regelungen, durch die ein geordnetes und vernünftiges Miteinander unter Wahrung der Rechte des Einzelnen ermöglicht wird. Oberste Priorität hat dabei die Abwehr von Gefahren, die dem Einzelnen oder einer Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern drohen. Gleichzeitig gilt es, als Dienstleister gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern aufzutreten. Das bedeutet, nicht allein einzuschreiten, zu maßregeln oder Sanktionen auszusprechen, sondern den Grund der Regelungen und des Handelns auch zu erklären, um Akzeptanz zu erhalten und bei Betroffenen eine Verhaltensänderung zu bewirken.

Der örtlichen Ordnungsbehörde ist auf dem Gebiet des besonderen und allgemeinen Ordnungsrechts eine bunte Palette an Aufgaben zur Gefahrenabwehr übertragen. Die Handlungsfelder aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften umfassen das Gewerbe- und Gaststättenrecht, Aufgaben zum Schutz der Jugend, Aufgaben nach dem Nichtraucherschutzgesetz, Aufgaben auf dem Gebiet des Immissionsschutzes, Aufgaben nach dem Gesetz über Hilfe und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG), Aufgaben nach dem Bestattungsgesetz, der Vollzug des Waffen- und Sprengstoffgesetzes, Aufgaben nach der Kampfmittelverordnung, der Vollzug des Landeshundegesetzes, Aufgaben nach dem Infektionsschutzgesetz sowie die Überwachung des ruhenden Verkehrs. Der Ordnungsbehörde ist ebenso die Erteilung straßenverkehrsrechtlicher Genehmigungen und von Sondernutzungserlaubnissen übertragen. Sofern einzelne Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nicht spezialgesetzlich geregelt sind, erfolgt ein Eingriff im Rahmen des allgemeinen Ordnungsrechts auf Grundlage des § 14 Ordnungsbehördengesetz. Hierzu gehört unter anderem die Beseitigung unfreiwilliger Obdachlosigkeit, d.h. die Unterbringung unfreiwillig obdachloser Personen. Darüber hinaus nimmt die Ordnungsbehörde auf dieser Grundlage beispielsweise Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit bei Veranstaltungen wahr.

Schließlich ist die örtliche Ordnungsbehörde für den Erlass und die Durchführung der für das Gebiet der Stadt Emmerich am Rhein geltenden ordnungsbehördlichen Verordnungen zur Abwehr von Gefahren verantwortlich, als da sind die „Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“, die „Ordnungsbehördliche Verordnung über die Festsetzung von Öffnungszeiten“, die „Ordnungsbehördliche Verordnung über verkaufsoffene Sonntage“, die „Ordnungsbehördliche Verordnung für Brauchtumsfeuer“ sowie die „Plakatordnung“.

2. Neue Herausforderungen für die örtliche Ordnungsbehörde

Das Zusammenleben der Menschen in unserer Stadt steht im Rahmen des gesellschaftlichen Wandels vor neuen Herausforderungen. Bürgerinnen und Bürger beharren auf die Durchsetzung vermeintlicher individueller Ansprüche und Rechte, die Bereitschaft zur Rücksichtnahme nimmt ab. Rechtsverstöße werden billigend in Kauf genommen, der Respekt vor Maßnahmen der Ordnungsbehörde geht verloren. Diese gesellschaftlichen Veränderungen wirken sich auch auf das Aufgabenspektrum der Ordnungsbehörde aus.

Darüber hinaus führen

- die zunehmenden Sicherheitsanforderungen bei öffentlichen Veranstaltungen
- der mit dem Zuzug osteuropäischer Arbeitsmigranten verbundene Aufwand in Bezug auf Nachbarbeschwerden und im Bereich der Wohnungsaufsicht sowie
- die zunehmende Anzahl der in der zentralen Unterkunft untergebrachten obdachlosen Personen, die sich aufgrund psychischer Erkrankungen bzw. Alkohol- oder Drogenkonsum nicht in das gesellschaftliche Leben integrieren können und einer intensiven Begleitung zur Überwindung ihrer Obdachlosigkeit bedürfen,

zu deutlich mehr Handlungsfeldern im Bereich der Gefahrenabwehr.

Nicht außer Acht zu lassen ist, dass sich die Polizei aufgrund sinkender personeller Kapazitäten auf ihre Kernaufgaben zurückziehen muss und der Ordnungsbehörde nicht mehr in dem bisherigen Umfang als Unterstützung zur Verfügung steht.

Dieses dargestellte veränderte Aufgabenspektrum der Ordnungsbehörde erfordert verstärkt Einsätze im Außendienst, vor allem in den Abend- und Nachtstunden sowie an den Wochenenden. Einerseits gilt es zunehmend, die Einhaltung der Rechtsvorschriften vor Ort zu überprüfen. Andererseits gewinnt die Aufklärung sowohl der Verursacher als auch der Beschwerdeführer immer mehr an Bedeutung.

Der hier erforderliche verstärkte Einsatz im Außendienst abends und am Wochenende bezieht sich beispielhaft auf folgende Bereiche:

- Persönliche Ansprache bzw. Festsetzung eines Verwarngeldes bei der Verschmutzung der Straße, Wege und Plätze durch achtloses Wegwerfen von Zigarettenkippen, Kaugummis, Getränkeflaschen und –dosen sowie sonstigen Verpackungen
- Persönliche Ansprache bzw. Festsetzung eines Verwarngelds bei der Verletzung der Anleinplicht für Hunde, bei der Verschmutzung der Straßen, Wege und Plätze mit Hundekot sowie achtlosem Wegwerfen von Hundekotbeuteln
- Kontrolle der zunehmenden Anzahl von Geldspielgeräten in Gaststätten
- Kontrolle der zur Unterbringung von Arbeitsmigranten genutzten Immobilien
- Örtliche Ermittlung nicht angemeldeter Personen
- Kontrolle leerstehender verwahrloster Gebäude
- Kontrollen in Bezug auf die in der Obdachlosenunterkunft untergebrachten Personen bei u.a. aufgrund von Alkohol- oder Drogenkonsum oder psychischen Erkrankungen auffälligem Verhalten

3. Organisation und Grenzen des ordnungsbehördlichen Außendienstes

Die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörde auf dem Gebiet des besonderen und allgemeinen Ordnungsrechts nehmen im Fachbereich 6 – Bürgerservice und Ordnung insgesamt 5 Mitarbeiter/innen in Vollzeit wahr. Davon entfallen rund 1,5 Stellenanteile auf den Außendienst. Für die Überwachung des ruhenden Verkehrs sind 3,5 Stellen, davon 2,5 Stellen für den Außendienst, eingerichtet.

Die im Außendienst eingesetzten Mitarbeiter/innen nehmen die erforderlichen Einsätze während der regulären Dienstzeiten wahr. Dabei übernehmen auch die Kräfte zur Überwachung des ruhenden Verkehrs andere ordnungsbehördliche Außendienstaufgaben, wie die örtliche Ermittlung nicht angemeldeter Personen und die Ahndung der Verletzung der Hundeanleinplicht sowie der Verschmutzung der Straßen, Wege und Plätze.

Für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr außerhalb der Dienstzeiten stehen im Rahmen einer Rufbereitschaft 5 Mitarbeiter/innen im wöchentlichen Wechsel zur Verfügung. Die Mitarbeiter/innen nehmen die Einsätze bisher noch als Einzelperson wahr. In Abhängigkeit der Gefährdungslage wird ein zweiter Mitarbeiter zur Unterstützung herangezogen.

Die örtliche Ordnungsbehörde der Stadt Emmerich am Rhein und die Polizei Emmerich am Rhein arbeiten seit Jahren im Rahmen einer Ordnungspartnerschaft auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr eng zusammen. Aufgrund der sinkenden Personalkapazitäten der Polizei haben sich jedoch die Aufgaben des ordnungsbehördlichen Außendienstes, vor allem außerhalb der regulären Dienstzeiten, in den vergangenen Jahren verändert und erweitert.

Konzentrierten sich für die Mitarbeiter/innen der Rufbereitschaft vormals Einsätze außerhalb der Dienstzeit auf die sofortige Unterbringung im Rahmen des Gesetzes über Hilfe und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG), werden sie heutzutage seitens der Polizei vermehrt bei nächtlichen Ruhestörungen, bei sonstigem auffälligem Verhalten in der Öffentlichkeit oder dem Aufgriff obdachloser Personen in der Nacht oder am Wochenende zum Einsatz gerufen.

Hinzu kommen abends und am Wochenende Gaststätten- und Spielhallenkontrollen sowie Sonderkontrollen des ruhenden Verkehrs, darüber hinaus Jugendschutz- und Sicherheitskontrollen bei öffentlichen Veranstaltungen.

Den Mitarbeitern der Ordnungsbehörde im Außendienst sind als Vollzugsdienstkräfte im Rahmen der Anordnung und Vollziehung von Gefahrenabwehrmaßnahmen einige der gem. PolG NRW der Polizei zugewiesenen Befugnisse übertragen, wie z.B. Befragung von Personen, Erhebung von Personaldaten, Identitätsfeststellung (ohne erkennungsdienstliche Maßnahmen), personenbezogene Datenerhebung bei Veranstaltungen, Platzverweisung, Ingewahrsnahme, Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen sowie Sicherstellung von Sachen.

Da Polizeikräfte für Kontrollen regulär nicht – mit Ausnahme der Veranstaltungen zu Karneval sowie Emmerich im Lichterglanz – bzw. nur bei außergewöhnlichen Gefährdungslagen im Rahmen der Vollzugshilfe gem. § 2 OBG i.V.m. §§ 47 bis 49 PolG NRW nach vorheriger Genehmigung der Kreispolizeibehörde zur Verfügung stehen, werden immer mindestens 2 oder mehr Mitarbeiter der Ordnungsbehörde eingesetzt. Diese Einsätze außerhalb der regulären Dienstzeit stellen Überstunden dar, die in der Regel durch Freizeit ausgeglichen werden. Zudem ist nach Einsätzen in der Rufbereitschaft eine gesetzliche Ruhezeit einzuhalten. Die Mitarbeiter/innen stehen somit während der regulären Arbeitszeit nicht mehr 100% zur Verfügung.

Der oben dargestellte Einsatz des ordnungsbehördlichen Außendienstes ist zur Gewährleistung der Sicherheit in der Innenstadt und den Ortsteilen erforderlich und in diesem Zusammenhang durchaus geeignet das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zu stärken. Die vorhandenen Personalkapazitäten decken allerdings das Aufgabenspektrum, vor allem außerhalb der regulären Dienstzeiten, nicht ab. Hier bedarf es einer Lösung.

4. Einrichtung eines kommunalen Ordnungsdienstes

2017 hat der Deutsche Städtetag in einem Positionspapier „Sicherheit und Ordnung in der Stadt“ die Kommunen zum stärkeren Engagement zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Förderung des gesellschaftlichen Miteinanders aufgerufen. Als ein Baustein wird die freiwillige Einrichtung kommunaler Ordnungsdienste größerer Städte in den vergangenen Jahren hervorgehoben.

Auch die Verwaltung sieht die Präsenz uniformierter Kräfte des kommunalen Ordnungsdienstes auf der Straße, vor allem außerhalb der regulären Dienstzeiten der Ordnungsbehörde, als eine Möglichkeit, den neuen Herausforderungen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr zu begegnen und letztendlich das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu stärken.

a) Ordnungsdienste in anderen Städten

Im Kreis Kleve haben bereits einige Städte einen sog. Ordnungsdienst eingerichtet, dessen uniformierte Mitarbeiter im Stadtgebiet präsent sind.

So sind z.B. in der Stadt Kleve aufgrund eines Ratsbeschlusses aus dem Jahre 2008 zur Einrichtung eines Ordnungs- und Servicedienstes (OSD) 4 Mitarbeiter eingesetzt. Diese führen im Früh- und Spätdienst routinemäßige und anlassbezogene Einsätze durch und sind in Abhängigkeit von der Gefährdungslage bei Veranstaltungen im Einsatz. Ein Mitarbeiter im Innendienst ist mit einem Stellenanteil von 40% für die Organisation des OSD und die Erstellung der Dienstpläne verantwortlich. Die Einsätze erfolgen zu Fuß oder mit einem Dienstwagen. Der OSD stellt, so die Bürgermeisterin, mit seinen Kontrollen, Festsetzungen und Gesprächen eine unverzichtbare Dienstleistung für Bürger und Gäste der Stadt Kleve dar.

Im April 2019 haben sich der Bürgermeister, der Erste Beigeordnete, der Leiter der Stabsstelle für Öffentlichkeitsarbeit und die Leiterin des Fachbereichs Bürgerservice und Ordnung in einem Gespräch mit der Bürgermeisterin und Mitarbeiterin der Ordnungsbehörde im Rathaus der Stadt Kleve über den OSD informiert.

Ebenso haben auch die Städte Kevelaer, Rees und Geldern Sonderordnungsdienste eingerichtet. Die Stadt Geldern hat erst im Frühjahr 2019 zwei Vollzeitstellen für den Kommunalen Ordnungsdienst ausgeschrieben. Hier ist ein Einsatz im Schichtdienst in den Abend- und Nachtstunden sowie am Wochenende vorgesehen.

b) Weiteres Verfahren

Die Verwaltung befürwortet den Einsatz eines kommunalen Ordnungsdienstes im Stadtgebiet schwerpunktmäßig in den Abend- und Nachtstunden sowie an Wochenenden. Hier ist ein Schichtdienst denkbar, wobei aus Sicherheitsgründen grundsätzlich zwei Mitarbeiter gleichzeitig eingesetzt werden sollten. Urlaubs- und Krankheitsvertretungen sind zu berücksichtigen.

Die Mitarbeiter bedürfen einer fundierten Ausbildung sowohl im fachlichen Sektor als auch im Bereich der sozialen Kompetenzen. Hospitationen bei der Polizeibehörde und Ordnungsdiensten von Nachbarstädten sind bereits angeboten worden.

Als unabdingbar wird die Anschaffung von Uniformen zur einheitlichen Wahrnehmung in der Bevölkerung und zum persönlichen Schutz sowie die Bereitstellung eines entsprechend gekennzeichneten Dienstfahrzeugs angesehen.

Sofern der Haupt- und Finanzausschuss den in dieser Vorlage dargestellten Überlegungen zur Einrichtung eines kommunalen Ordnungsdienstes zustimmt, wird die Verwaltung bis zu den Haushaltsplanberatungen ein Konzept erstellen und den entsprechenden finanziellen Aufwand ermitteln.

Finanz- und haushaltswirtschaftliche Auswirkungen :

Die Maßnahme hat keine finanz- und haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen.

Leitbild :

Die Maßnahme wird von den Zielen des Leitbildes nicht berührt.

Peter Hinze
Bürgermeister