

BESCHLUSSVORLAGE

- öffentlich -

Ref.2/050/2024



Sachvortragende/r	Amt / Geschäftszeichen
Stadtrechtsrat Knut Engelbrecht	Referat für Recht, Soziales und Kultur

Sachbearbeiter/in: Knut Engelbrecht

Kommunaler Außendienst - Umsetzungskonzept

Beratungsfolge	Termin	Status	Beschlussart
Hauptausschuss	23.07.2024	öffentlich	Beschluss

Beschlussvorschlag:

1. Der Hauptausschuss nimmt das Konzept zur Schaffung eines kommunalen Außendienstes zustimmend zur Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die notwendigen Stellenschaffungen in die Haushaltsberatungen 2025 einzubringen.

Finanzielle Auswirkungen	X	Ja	Nein
Kosten lt. Beschlussvorschlag			Gehaltskosten für drei MA p.m. ca. 9.400,- € Grundlehrgang gesamt ca. 3.000,- € Uniform + Ausrüstung gesamt ca. 3.000,- € Zzgl. Kosten für Büroarbeitsplätze
Gesamtkosten der Maßnahme davon für die Stadt			Gegenfinanzierung zu 1/3 durch Einnahme von Verwarn- und Bußgeldern
Haushaltsmittel vorhanden?			
Folgekosten?			Gehaltszahlungen

Klimaschutz	
I. Entscheidungsrelevante Auswirkungen auf den Klimaschutz:	II. Wenn ja, negativ: Bestehen alternative Handlungsoptionen?
<input type="checkbox"/> Ja, positiv*	<input type="checkbox"/> Ja*
<input type="checkbox"/> Ja, negativ*	<input type="checkbox"/> Nein*
<input checked="" type="checkbox"/> Nein	

*Erläuterungen dazu sind im Sachvortrag aufzuführen.

I. Zusammenfassung

Die Verwaltung legt ein Konzept für einen kommunalen Außendienst vor und stellt die möglichen Einsatzgebiete dar. Der Außendienst sollte im Ordnungsamt angesiedelt werden. Um eine effektive Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, ist eine ausreichende personelle Ausstattung notwendig.

II. Sachvortrag

1. Ausgangslage

a) Auftrag des Stadtrats

Mit Beschluss vom 13.12.2022 beauftragte der Stadtrat die Verwaltung, zu den Stellenberatungen bzw. Haushaltsberatungen für das Jahr 2024 ein Konzept für einen kommunalen Außendienst zu erstellen. Hierbei soll insbesondere auf dessen Aufgaben, die Abgrenzung zu den staatlichen Sicherheitskräften, den notwendigen Personalbedarf sowie die entstehenden Kosten eingegangen werden. In den Haushaltsvorgesprächen für das Jahr 2024 wurden diese Planungen nochmals zurückgestellt. Hiermit erfolgt die Vorlage für die Haushaltsberatungen 2025.

b) Stadt als Ordnungsbehörde

aa) Aufgaben

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist eine gemeinsame Aufgabe der staatlichen Polizei und der Stadt Schwabach als Ordnungsbehörde (vgl. Art. 6 des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes – LStVG und Art 2 Abs. 1 des Polizeiaufgabengesetzes – PAG). Die Polizei wird hierbei dann tätig, wenn ihr die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint (Art. 3 PAG). Die Stadt erfüllt diese Aufgabe hauptsächlich über das städtische Ordnungsamt als allgemeine Ordnungsbehörde. In ihren fachlichen Bereichen sind aber auch andere Ämter Ordnungsbehörde, wie beispielsweise das Umweltschutzamt oder die Bauordnungsbehörde. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung umfasst hierbei die Gewährleistung der Einhaltung der geltenden Rechtsregeln, wie sie sich in den geltenden Gesetzen, aber auch in Verwaltungsmaßnahmen der Stadt oder anderer staatlicher Behörden konkretisieren. Dabei geht es aber nicht darum, bestehende Verstöße zu ahnden – dies ist allein Aufgabe der Strafverfolgungs- und Bußgeldbehörden – sondern rechtswidrige Zustände zu beseitigen oder deren Entstehung bereits im Ansatz zu verhindern.

bb) Bestehende Verbesserungspotentiale

Die Arbeit der Polizei als präventiver Sicherheitsbehörde ist traditionell von einer starken Präsenz im öffentlichen Raum geprägt. Die kommunalen Sicherheitsbehörden beschränken sich mit wenigen Ausnahmen – dazu gleich mehr – auf die verwaltungsmäßige Reaktion auf drohende oder bestehende Störungen. Beispiele aus diesem sehr vielgestaltigen Bereich sind Anordnungen im Bereich des Gaststättenrechts, des Sondernutzungsrechts, der Straßenverkehrsbehörde, Vorgaben für die Nutzung öffentlicher Einrichtungen wie Parks oder Spielplätzen, Auflagen für Veranstaltungen, die Haltung von Haustieren und vieles mehr.

Eine Kontrolle der Einhaltung dieser Anordnung vor Ort erfolgt durch die Stadt in der Regel nicht. Ausnahmen sind die Bereiche der Lebensmittelüberwachung, der Bauordnung, der Straßenverkehrsbehörde und (mittelbar über die staatlichen Fachbehörden) die Bereiche Gesundheit und Veterinärwesen. In den sonstigen Fällen erfolgt eine Kontrolle vor Ort entweder nur beim Verdacht von Verstößen oder aufgrund entsprechender Meldungen von Bürgerinnen und Bürgern oder der Polizei.

In einem gesellschaftlichen Umfeld, in dem Regeln und staatliche Vorgaben zunehmend hinterfragt oder ignoriert werden, stößt dieses System an seine Grenzen. Ohne regelmäßige anlassunabhängige Kontrollen vor Ort, entsprechende Hinweise, aber ggf. auch Sanktionen

erscheint die Stadt als Sicherheitsbehörde häufiger nur als „Papiertiger“. Folge ist ein schwindendes Vertrauen in die Verlässlichkeit und Durchsetzungsfähigkeit kommunaler, aber auch generell staatlicher Behörden.

Im gewissen Umfang kann dies durch die Präsenz der staatlichen Polizei ausgeglichen werden. Auch die ehrenamtliche, durch die Polizei organisierte staatliche Sicherheitswacht kann hier teilweise einen Ausgleich schaffen. Grundsätzlich ist es aber Aufgabe der Stadt, die Einhaltung der von ihr aufgestellten Regeln sicherzustellen. Dies kann durch eine entsprechende Ausweitung der hierfür den jeweiligen Fachbehörden für diese Aufgaben zur Verfügung stehenden Zeitkontingente geschehen oder aber durch die Schaffung eines kommunalen Außendienstes, der diese Aufgabe gebündelt für die gesamte Stadtverwaltung übernimmt.

Gerade im Bereich der öffentlichen Ordnung ist in den vergangenen Jahren seitens der Bürgerschaft (im Beschwerdemanagement und auf Bürgerversammlungen) eine zunehmende Beschwerdelage sowie eine steigende Arbeitsbelastung der in den o. g. Bereichen eingesetzten Mitarbeitenden (Bauhof, Stadtgärtnerei, Ordnungsamt, Umweltschutzamt) zu beobachten.

Deshalb haben in den vergangenen Jahren nahezu alle kreisfreien Städte in Bayern und auch viele größere kreisangehörige Gemeinden kommunale Außendienste oder kommunale Ordnungsdienste geschaffen. In der Region sind dies beispielsweise Nürnberg und Fürth, aber auch Ansbach und Amberg.

Der bestehende Zweckverband kommunale Verkehrsüberwachung im Großraum Nürnberg (ZV KVÜ) ist in seinem Aufgabenbereich auf die Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs beschränkt. Eine weitere Ausweitung seiner Zuständigkeiten wird weder von den Mitgliedern, noch vom Zweckverband selbst gewünscht.

2. Aufgaben und Befugnisse

a) Aufgaben

Vorrangiges Ziel des kommunalen Außendienstes ist die Sicherstellung des Vollzugs vor allem kommunaler Rechtsakte, das heißt der städtischen Satzungen und Verordnungen, aber auch von Anordnungen im Einzelfall. Hierbei wird der Außendienst sowohl zur Verhinderung von Verstößen (präventiv), wie auch zur Unterbindung von Verstößen (repressiv) tätig. Durch die schnelle Beseitigung von Störungen, z.B. durch Müll, Beschädigungen oder Belästigungen, soll er darüber hinaus dazu beitragen, das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu steigern.

Hieraus ergeben sich folgende Aufgabenbereiche:

- Öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Verkehr,
 - Unerlaubte Sondernutzungen; bestuhlte Außenbereiche ohne oder ohne ausreichende Erlaubnis, Werberäder und Werbeanhängern;
 - Unerlaubtes Niederlassen zum Alkohol- oder Cannabis-Konsum im öffentlichen Raum,
 - Erlaubniskontrollen und Einhaltung der zeitlichen Bestimmungen hinsichtlich Straßenmusikern und Verkäufern von Straßenzeitungen etc.,
 - Fahren, Radfahren in Verbotszonen, insbesondere Fußgängerzone, und Missachten des Gebots der Rücksichtnahme,
 - Feststellen und Veranlassen der Beseitigung von "Schrottfahrrädern",
 - allgemeine Kontrollen auf Einhaltung der Straßenreinigungsverordnung, z.B. auf Einhaltung der Winterdienstverpflichtungen, Heckenrückschnitt usw.,

- Sauberkeit, Abfall, Lärm
 - Feststellen von wilden Abfallablagerungen und Veranlassung der Beseitigung,
 - Kontrolle und Überwachung von bekannten Brennpunktablagerungen (Gewerbegebiete) und Containerstandplätzen,

- Vorgehen gegen Straßenverunreinigungen z. B. durch unerlaubtes Wegwerfen von Zigarettenkippen, Verpackungen usw.,
 - Kontrolle der Kehr- und Räumpflicht,
 - Nachgehen bei Lärmbeschwerden.
- Grünanlagen, Spielplätze, Grillplätze
 - Kontrolle und Feststellung unerlaubten Alkohol- oder Cannabis-Genusses in Grünanlagen insbesondere auf Spielplätzen, Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz der Jugend,
 - Feststellungen zu Scherben und Veranlassung der Beseitigung,
 - Einhaltung von Fütterungsverboten,
 - Kontrolle auf Einhaltung des Lärmschutzes; (z.B. unangemeldete Veranstaltungen und Gelage; Spontanpartys mit Generatoren, Musikverstärkern etc.),
 - Feststellung von Lagern und unerlaubten Nüchtigungen,
 - Vorgehen gegen die Zweckentfremdung der vorhandenen öffentlichen Papierkörbe in Grünanlagen, z. B. zur Entsorgung von Haus- und Gewerbeabfall,
- Hunde, Hundebesitzer,
 - Überprüfung der Anleinplicht,
 - Ordnungsgemäße Beseitigung von Hundekot,
 - Kontrolle hinsichtlich der gemeindlichen Steuer: Hundesteuerpflicht; Tragen der befestigten Steuermarke,
 - Mitführen von Hundekotbeuteln.
- Außenwahrnehmung der Stadtverwaltung – Mängelfeststellungen,
 - Weiterleiten von festgestellten Mängeln an die jeweils zuständigen städtischen oder staatlichen Dienststellen (z. B. Stolperstellen, Sturmschäden, Vandalismusschäden etc.) sowie an die zuständigen Polizeiinspektionen (z.B. bei strafrechtlicher Relevanz).
 - Adresskontrolle für die gesamte Verwaltung.

Hinzu kommt die Erteilung von Verwarnungen sowie die notwendigen Bußgeldanzeigen in allen o.g. Gebieten.

Die Aufgabe der Überwachung des fließenden und ruhenden Verkehrs hat die Stadt Schwabach auf den Zweckverband für kommunale Verkehrsüberwachung Nürnberg (ZVKVÜ) übertragen. Grundsätzlich könnte diese Aufgaben auch der kommunale Ordnungsdienst wahrnehmen. Aufgrund der notwendigen technischen Ausstattung wäre dies allenfalls für den Bereich des ruhenden Verkehrs sinnvoll (wie in Fürth). Hierzu wäre eine Anpassung der Aufgabenübertragung auf den Zweckverband notwendig. Für eine solche Rücknahme spricht allenfalls die Frage der Finanzierung des Außendienstes. Aufgrund der hier notwendigen spezifischen Fachkenntnisse erscheint dies allerdings nicht sinnvoll.

b) Befugnisse

Ein städtischer Außendienst ist keine Polizei. Das heißt, er hat nicht die Befugnisse der staatlichen Polizeibeamten nach dem Polizeiaufgabengesetz (PAG): Grundlage für sein Handeln sind die Befugnisse der Stadt als örtlicher Sicherheitsbehörde aus dem Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG), sowie dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) und dem Verwaltungsvollstreckungsrecht (VwZVG).

- Befugnisse nach Art. 7 Abs. 2 LStVG: Anordnung im Einzelfall zur Abwehr von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, zur Beseitigung durch solcher Handlungen verursachte Zustände sowie zur Beseitigung von Gefahren oder Störungen die Leben, Gesundheit

oder die Freiheit von Menschen oder Sachwerte, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, bedrohen oder verletzen.

- Befugnis nach Art. 7 Abs. 3 LStVG: Sind Anordnungen nach Art. 7 Abs. 2 LStVG nicht möglich, nicht zulässig oder versprechen sie keinen Erfolg, so können die Sicherheitsbehörden die Gefahr oder Störung selbst abwehren oder beseitigen.
- Befugnisse aus Speziellen Eingriffsermächtigungen des LStVG und Sondersicherheitsgesetzen.
- Befugnisse als Verfolgungsbehörde im Ordnungswidrigkeitenrecht (soweit zuständig): § 46 Abs. 2 OWiG i.V.m. StPO, aber nicht Anstaltsunterbringung, Verhaftung und vorläufige Festnahme, Beschlagnahme von Postsendungen sowie Auskunftsersuchen über Umstände, die dem Post- und Fernmeldegeheimnis unterliegen.
- „Jedermannsrecht“ nach § 127 StPO: Recht zur Festnahme, soweit Personen auf frischer Tat betroffen oder verfolgt werden, wenn sie der Flucht verdächtig sind oder ihre Identität nicht sofort festgestellt werden kann

Damit kann ein kommunaler Ordnungsdienst bei festgestellten oder drohenden Verstößen die notwendigen Anordnungen treffen, das heißt beispielsweise ein bestimmtes Verhalten untersagen oder Störer dazu auffordern, die Verstöße selbst zu beseitigen, beispielsweise weggeworfenen Abfall aufzuheben. Der Außendienst kann auch Verwarnungen erteilen und ggf. auch Verwarngelder einheben oder ein Bußgeldverfahren einleiten. Allerdings ist er nicht berechtigt, zwangsweise die Personalien eines Störers zu erheben. Hierzu bedarf er der Unterstützung der Polizei.

c) Abgrenzung zu Polizei, Sicherheitswacht und kommunaler Verkehrsüberwachung

Der kommunale Außendienst kann daher nur eine Ergänzung, kein Ersatz für die staatliche Polizei sein. Er kann die staatliche Polizei vor allem im Bereich der „kleinen“ Sicherheits- und der Ordnungsstörungen entlasten. Aufgrund seiner eingeschränkten Eingriffsbefugnisse braucht er dann polizeiliche Unterstützung, wenn es um den Einsatz von Zwangsmitteln zur Durchsetzung von Anordnungen geht.

Anders als bei der ehrenamtlich tätigen staatlichen Sicherheitswacht, handelt es sich beim kommunalen Außendienst aber um fachlich ausgebildete hauptamtliche Kräfte, die nicht nur über die sog. „Jedermannsrechte“, sondern zumindest über die Eingriffsbefugnisse der Stadt als örtliche Sicherheits- und als Bußgeldbehörde verfügen.

Schon aus finanziellen Gründen wird es nicht möglich sein, den kommunalen Außendienst in gleicher Weise personell und damit auch von den Einsatzzeiten auszugestalten wie die staatliche Polizei. Hier bleibt ein weites Betätigungsfeld sowohl für die polizeilichen Einsatzkräfte.

Auch die staatliche Sicherheitswacht stellt im Verhältnis zum kommunalen Außendienst eine wichtige Ergänzung dar. Insbesondere erweitert sie die Möglichkeiten zeitlicher und örtlicher Präsenz. Damit dient sie der weiteren Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühl der Schwabacherinnen und Schwabacher.

d) Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung

Die Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist eine gemeinsame Aufgabe von Stadt und Polizei. Ihre Umsetzung ist nur in enger und vertrauensvoller Zusammenarbeit beider Partner möglich. Von daher ist der kommunale Außendienst nicht nur auf die (Vollzugs-)Unterstützung der Polizei angewiesen, will er seine Aufgaben erfüllen. Beide Organisationen sollen und müssen sich vielmehr inhaltlich unterstützen und ergänzen, soll das Projekt kommunaler Außendienst Erfolg haben.

3. Personelle Umsetzung

a) Personalbedarf

Der kommunale Außendienst ist nur sinnvoll umsetzbar, wenn zumindest eine gewisse Präsenz im öffentlichen Raum sichergestellt ist. Zumindest während der üblichen Dienststunden der Verwaltung, teilweise an Wochenenden, aber insbesondere bei größeren

Veranstaltungen sollte der kommunale Außendienst im Einsatz sein. Die Erfahrungen in anderen Städten haben zusätzlich gezeigt, dass ein Auftreten in Doppelstreifen zwar nicht zwingend, aber zumindest im Regelfall sinnvoll ist. Zudem muss sichergestellt sein, dass auch in Ferienzeiten oder bei Erkrankungen von Mitarbeitenden die Funktionsfähigkeit des Außendienstes weiterhin gewährleistet ist.

Eine erste überschlagsweise Betrachtung unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen Städten führt zu der Einschätzung, dass für die Erfüllung der oben dargestellten Aufgaben ein Personalbedarf von mindestens drei VZ-Stellen für die Umsetzung notwendig wäre. Zumindest eine Stelle sollte hierbei in QE 2 eingruppiert werden und als Gruppenleitung ausgestaltet werden. Dies auch im Hinblick auf die notwendige Erstellung von Ordnungswidrigkeitenanzeigen.

b) Ausbildung

Notwendig ist eine Teilnahme an dem einwöchigen Grundseminar „Kommunaler Ordnungsdienst“ der Bayerischen Verwaltungsschule. Themen sind hier: Organisation und Zuständigkeiten der Kommunen und der Polizei sowie deren Abgrenzung - Jedermannsrechte (insbesondere Notwehr, Notstand) - Befugnisse nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz - Grundzüge des Ablaufs von Verwarnungs- und Bußgeldverfahren - Eingriffsbefugnisse nach dem LStVG - Grundzüge: Richtiges Verhalten beim Einschreiten (Eigensicherung) - Ausgewählte einschlägige Tatbestände des Strafrechts (z.B. Beleidigung, Körperverletzung, Widerstand) und Abgrenzung zur Ordnungswidrigkeit. Zusätzlich ist eine interne Schulung zum kommunalen Satzungsrecht sinnvoll. Um eine optimale Zusammenarbeit mit der Polizei sicherzustellen, wäre eine Hospitation bei der Polizeiinspektion Schwabach sinnvoll, wie auch eine Hospitation bei einem der kommunalen Außendienste der Nachbarstädte.

c) Ausrüstung

Um die Erkennbarkeit der Mitarbeiter des kommunalen Außendienstes sicherzustellen, ist deren Uniformierung notwendig. Deren Sichtbarkeit im öffentlichen Raum ist zudem auch im Hinblick auf die Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühls sinnvoll. Hinsichtlich der sonstigen Ausrüstung gibt es verschiedene Herangehensweisen. Nicht zulässig ist aufgrund der bayerischen Rechtslage – anders als in anderen Bundesländern – die Bewaffnung des Außendienstes. Angesichts dessen Aufgaben wäre sie auch nicht sinnvoll. Nürnberg hat seine Mitarbeiter bereits vor einigen Jahren mit sog. Einsatzstöcken ausgerüstet. Inwieweit auch in Schwabach eine solche Ausrüstung notwendig ist, sollte aufgrund der konkreten Einsatzerfahrungen geklärt werden.

4. Organisatorische Angliederung

Der kommunale Außendienst vollzieht im großen Umfang kommunales Ordnungs- und Sicherheitsrecht (Sondernutzungen, Veranstaltungen, Anleinplicht usw.). Dies spricht für eine Angliederung ans Ordnungsamt. Die Unterstützung anderer Ämter (Umweltschutzamt, Baubetriebsamt, Bußgeldstelle) bei der Erfüllung ihrer Aufgaben kann hierbei ohne weiteres durch entsprechende allgemeine Arbeitsaufträge gewährleistet werden.

III. Kosten

Durch die Schaffung der Stellen würden dauerhaft Personalkosten 1 VZ der Entgeltgruppe 8 und von 2 VZ in der Entgeltgruppe 6 entstehen. Hinzu kommen einmalige Kosten von ca. 1.000 EUR/Person für den Grundlehrgang bei der BVS sowie Kosten für Uniform und Ausrüstung von geschätzt ca. 1.000 EUR/Person. Hinzu kommen die Kosten für notwendige Büroarbeitsplätze.

Entsprechende Begutachtung läuft.

Die Erfahrungen in anderen Kommunen zeigen, dass durch Verwarn- und Bußgelder mit einer Gegenfinanzierung von etwa 1/3 der entstehenden Kosten zu rechnen ist.

IV. Klimaschutz

Es sind keine Auswirkungen auf den Klimaschutz ersichtlich.