

Einrichtung eines kommunalen Ordnungsdienstes  
Antrag Nr. 02-08 / A 01419 von Herrn Stadtrat Max Straßer  
vom 09.02.2004

Anlagen

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses am 26.05.2004 (SB)**  
Öffentliche Sitzung

**Inhaltsverzeichnis**

**Vortrag des Referenten**

<b>1. Sach- und Auftragslage</b>	<b>1</b>
<b>2. Rechtliche Rahmenbedingungen</b>	<b>2</b>
<b>3. Ist - Stand von Ordnungsdiensten der Landeshauptstadt München</b>	<b>3</b>
3.1 Bestehende städtische Außendienste.....	3
3.2 Veränderungsbedarf.....	5
<b>4. Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
<b>Antrag des Referenten</b>	<b>7</b>

**I. Vortrag des Referenten**

**1. Sach- und Auftragslage**

Mit beiliegendem Antrag fordert Herr Stadtrat Straßer die Einrichtung eines kommunalen Ordnungsdienstes, der präventiv (Vermeidung von Ordnungswidrigkeiten) tätig sein als auch das bewehrte Ortsrechts durchsetzen soll. Im weiteren machte Herr Stadtrat Straßer Vorschläge, wie sich der kommunale Ordnungsdienst zusammensetzen soll und wie die hier tätigen ehrenamtlichen und hauptberuflichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert werden können.

Die Thematik der Schaffung eines kommunalen Ordnungsdienstes wurde im Jahr 2001 (siehe beiliegenden Beschluss der Vollversammlung vom 25.04.2001 / der gemeinsamen Sitzung des Verwaltungs- und Personalausschuss und des Kreisverwaltungs Ausschusses vom 04.04.2001) letztmalig im Stadtrat behandelt. Im Vorfeld der Beschlussfassung fanden aufwändige Recher-

chen, eine Städteumfrage sowie ein Stadtratshearing, in dem Vertreter aus Düsseldorf, Frankfurt und Stuttgart über ihre Erfahrungen berichteten (siehe beiliegenden Beschluss, Seite 5) statt.

Der mit der damaligen Vorlage von mir initiierte Kommunale Ordnungs- und **Service**dienst, der einerseits die objektive Sicherheitslage und das subjektive Sicherheitsgefühl des einzelnen durch die Präsenz von städtischen Ordnungskräften verbessern sollte, andererseits den Bürgerinnen und Bürgern erweiterte Serviceleistungen bieten sollte, wurde mit den Stimmen der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen - rosa Liste und der Stadtratsfraktion der CSU abgelehnt. Da seitdem keine Veränderungen eingetreten sind, die zu einer anderen politischen Meinungsbildung führten, werde ich mich im wesentlichen auf die damalige Argumentation beziehen.

Um den in der damaligen Beschlussvorlage enthaltenen Aspekt der Verbesserung des Bürger/innenservice umzusetzen, hat das Personal- und Organisationsreferat zusammen mit dem Kreisverwaltungsreferat entsprechende Maßnahmen im Bereich der kommunalen Verkehrsüberwachung ergriffen (siehe hierzu die Ausführungen unter 3.2).

## 2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Bis in die 70er Jahre existierte in Bayern neben der staatlichen Polizei auch eine Gemeindepolizei, die auch die staatlichen polizeilichen Aufgaben im Gemeindegebiet als übertragene Aufgaben wahrzunehmen hatte. Nach einer Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes wurde die Gemeindepolizei im Jahr 1975 aufgelöst, die bisher von ihr wahrgenommenen Aufgaben wurden auf die Landespolizei übertragen. Rechtlich besteht in Bayern jedoch weiterhin die Möglichkeit, eine Gemeindepolizei (im Bundesgebiet in der Regel "Kommunaler Ordnungsdienst" genannt) einzurichten.

Zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung können Dienstkräfte einer Kommune in Bayern alle notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren (Art. 11 Polizeiaufgabengesetz -PAG-). Für kommunale „Ordnungshüter“ sind hier insbesondere die Befugnisvorschriften der Art 12, 13 und 16 PAG maßgeblich:

- Auskunftspflicht: auf Befragen muss u. a. Name, Vorname und Wohnanschrift angegeben werden, wenn anzunehmen ist, dass der/die Befragte sachdienliche Angaben machen kann, die zur Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind.
- Identitätsfeststellung: die zur Identitätsfeststellung notwendigen Maßnahmen sind zu treffen. Die/der Betroffene kann insbesondere angehalten und nach ihren/seinen Personalien befragt werden. Es kann verlangt werden, dass sie/er mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt.
- Platzverweis: eine Person kann zur Abwehr einer Gefahr vorübergehend von einem Ort verwiesen werden bzw. es kann ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes untersagt werden

Nicht befugt sind sie z. B. zu erkennungsdienstlichen Maßnahmen, in Gewahrsamnahme, Vorführung vor Gericht etc. Die Befugnisse von Polizeibeamten sind also bedeutend umfassender.

Darüber hinaus können Hinweise, Ermahnungen oder Belehrungen ausgesprochen werden, die keine Eingriffe in die Rechte der Betroffenen bedeuten.

Es ist festzustellen, dass die Präsenz von Ordnungskräften sich aller Erfahrung nach positiv auf die objektive Sicherheitslage sowie das subjektive Sicherheitsgefühl des Einzelnen auswirkt. Die Polizei hat diese Tatsache bereits erkannt und ihre Präsenz z. B. durch die Schaffung von Kontaktbeamten, Stadtteilkommissaren und Bürger-Stadtteilbeamten gesteigert. In die gleiche Richtung geht die staatliche Sicherheitswacht. Hierbei handelt es sich um Bürger, die im Auftrag der Polizei Streifengänge zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unternehmen. Einsatzschwerpunkte dieser Streifengänge sind Bereiche, in denen für die Bevölkerung das Bedürfnis nach erhöhter Sicherheitspräsenz besteht wie zum Beispiel öffentliche Parks, Grünanlagen und Plätze, Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, Einkaufs- und Freizeitzentren und Tiefgaragen. Die Befugnisse der Sicherheitswacht sind im Sicherheitswachtgesetz geregelt. Im Einzelnen sind das Befragungen von Zeugen, Identitätsfeststellungen und Platzverweise.

### 3. Ist - Stand von Ordnungsdiensten der Landeshauptstadt München

#### 3.1 Bestehende städtische Außendienste

Bei der Landeshauptstadt München gibt es diverse Einrichtungen, die in verschiedenen Bereichen Aufgaben auch im Außendienst erfüllen. Dies sind folgende Organisationseinheiten mit dem im weiteren beschriebenen Aufgabenzuschnitt:

Organisationseinheit	Aufgabenzuschnitt
Kreisverwaltungsreferat: 25 Bezirksinspektionen (Reduzierung ist geplant)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einschreiten bei               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbreitung von Schmierschriften</li> <li>- wildes Plakatieren</li> <li>- Haltung wilder Tiere</li> </ul> </li> <li>• Erhaltung der allg. Sauberkeit</li> <li>• Vollzug der Taubenfütterungsverbots-Verordnung</li> <li>• Verbraucherschutz, Lebensmittelüberwachung</li> <li>• Überprüfung von Baustellen, Werbeanlagen und Gewerbebetrieben</li> </ul>
Kreisverwaltungsreferat: kommunale Verkehrsüberwachung	Überwachung des <ul style="list-style-type: none"> <li>• ruhenden Verkehrs, Ahndung von Parkverstößen</li> <li>• Einhaltung der Geschwindigkeitsbeschränkung der Tempo 30-Zonen und des Petuelrings</li> <li>• Einhaltung des Einfahr- und Fahrverbotes durch Kraftfahrer in Fußgängerzonen (Pilotversuch bis 31.07.2004)</li> </ul>

Organisationseinheit	Aufgabenzuschnitt
Kreisverwaltungsreferat: Bekämpfung der Schwarzarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollzug des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Handwerksordnung</li> <li>• Betriebs- und Hausdurchsuchungen, Betriebsprüfungen</li> </ul>
Baureferat: Kontrolle des Straßenzustands	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beseitigung von Überwuchs und Verschmutzungen</li> <li>• Überwachung der ordnungsgemäßen Ausführung des Winterdienstes</li> <li>• Überwachung des Reinigungszustands der öffentlichen Verkehrsflächen</li> </ul>
Baureferat: Überwachung der städtischen Grünanlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überwachung der satzungsgemäßen Benutzung der städtischen Grünanlagen</li> <li>• Überwachung des Taubenfütterungsverbots (ausschließlich im Grünanlagenbereich)</li> </ul>
Stadtkämmerei: Hundesteueraußendienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ermittlung von Hundesteuertatbeständen</li> </ul>
Stadtkämmerei: Vollstreckungsdienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwangsweise Beitreibung rückständiger öffentlich-rechtlicher Forderungen der Landeshauptstadt München</li> </ul>
Referat für Gesundheit und Umwelt: Friedhofsaufsicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neben der Durchführung von Beerdigungen auch Aufsicht über die Einhaltung der Friedhofssatzung (z. B. Radfahrverbot)</li> </ul>
Referat für Gesundheit und Umwelt übrige Bereiche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überwachung von <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundwasser</li> <li>- Öllagerungen</li> <li>- Abfall</li> <li>- Abbrüchen</li> <li>- Baustellen</li> </ul> </li> <li>• Immissionsschutz</li> <li>• Rattenbekämpfung</li> <li>• TBC-Schutz</li> </ul> <p>(Hinweis: je nach Tätigkeitsbereich liegt der Außendienstanteil der Beschäftigten bei ca. 10-80 %)</p>

In den genannten Bereichen sind über 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter damit beschäftigt, im weiteren Sinn für die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Kontroll- und Überwachungsaufgaben im Außendienst zu sorgen. Dabei ist es ihre Aufgabe, Zuwiderhandlungen gegen Ortsrecht zu verhüten und bei der Erfüllung öffentlicher, im eigenen Wirkungskreis

der Gemeinde liegender Verwaltungsaufgaben mitzuwirken. Hierbei handelt es sich z. B. um die Mitwirkung in sicherheitsrechtlichen Verwaltungsverfahren nach dem Landesstraft- und Verordnungs-gesetz (LStVG), in denen es um die Abwehr rein örtlicher Gefahren geht. Konkrete Aufgaben sind Sachverhaltsermittlung und Kontrolle des Bescheidvollzugs. Entsprechendes gilt für einschlägige Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Unter Ortsrecht sind bewehrte Satzungen und Verordnungen zu verstehen, die eine Gemeinde erlassen hat.

Im Bereich der Landeshauptstadt München sind dies insbesondere:

- Stachusbauwerk-Satzung
- Altstadt-Fußgängerbereich-Satzung
- Taubenfütterungsverbots-Verordnung
- Grünanlagensatzung
- Kampfhunde-Verordnung
- Landschaftsschutz-Verordnung
- Hundesteuer-Satzung
- Reinhaltungs-Verordnung

Im Unterschied zu den Aufgaben der Polizeibeamten sind kommunale Außendienstmitarbeiter/innen ausschließlich im Bereich der Ordnungswidrigkeiten tätig; Verfolgung von Straftaten ist grundsätzlich Polizeisache. Dies gilt auch konkret für die vom Antragsteller angesprochenen Tatbestände des Vandalismus (Sachbeschädigung §§ 33 ff StGB). Ausnahme von dieser Regel stellt nur das sogenannte „Jedermannsrecht“ nach §127 StPO dar. Hierunter versteht man, dass jedermann das Recht hat, Personen, die bei der Begehung einer Straftat auf frischer Tat ertappt werden, vorläufig festzunehmen und der Polizei zu übergeben.

### **3.2Veränderungsbedarf**

Ein Veränderungsbedarf der bestehenden Außendienste in Richtung „Bündelung von ordnungsrechtlichen Aufgaben“ wird nicht gesehen. Hier überwiegt der Schulungsbedarf und der zusätzliche Verwaltungsaufwand den zu erzielenden praktischen Nutzen.

Ein kommunaler Ordnungsdienst kann niemals so gut und wirksam agieren wie eine gut ausgebildete Polizei, die über Ausrüstung und Kompetenz verfügt. Es macht daher keinen Sinn, krisenanfällige Bereiche einer „Hilfspolizei“ zuzuweisen. Wenn z. B. die Polizei dem Bereich des aggressiven Bettelns mit polizeilichen Mitteln nicht Herr wird, wird dies kommunalen Dienstkräften mit eingeschränkten Befugnissen erst recht nicht gelingen.

Die Bündelung der städtischen Außendienste in einen kommunalen Ordnungsdienst macht nur dann Sinn, wenn er dem Bürger positive Effekte im Sinne von Serviceleistungen bringt.

Zu den hierzu laufenden Maßnahmen teilt das Kreisverwaltungsreferat mit:

„Um einen Schritt in diese Richtung zu machen, wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalen Verkehrsüberwachung im Bereich Altstadt im Jahr 2002 fachtheoretisch und psychologisch geschult, um zusätzliche Serviceaufgaben wahrnehmen zu können (sog. Kommunalen Ordnungs- und Servicedienst (KOS)).

Derzeitig erteilen die KOS-Mitarbeiter/-innen den Bürgern qualifizierte Auskünfte zu Zuständigkeiten der Stadtverwaltung, Öffnungszeiten, Sicherheitseinrichtungen, touristische Informationen und dergleichen. Bedarfsweise können die KOS-Dienstkräfte mittels Mobilfunkausstattung direkt mit der Funkzentrale der Kommunalen Verkehrsüberwachung Kontakt aufnehmen, wenn weitergehende oder detailliertere Informationen benötigt werden.

Daneben genießen diese Dienstkräfte eine hohe Wertschätzung bei der Bevölkerung, da sie neben ihren originären Aufgaben auf jegliche Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung achten und besondere Vorkommnisse umgehend mittels Mobiltelefon weitermelden oder direkt Notrufe absetzen. Aus diesem Grund tragen sie bereits - neben der Polizei - wesentlich zu einer Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls bei.

Für die Zukunft ist daran gedacht, die Funkzentrale der Kommunalen Verkehrsüberwachung mit einem Online-Behördenwegweiser auszustatten und in einem weiteren Schritt an das kommunale Call-Center anzubinden. Die KOS-Mitarbeiter/-innen der Kommunalen Verkehrsüberwachung könnten sich dann mit Mobiltelefon direkt an die dort tätigen Kolleginnen und Kollegen mit Fragen wenden und damit vor Ort dann auch Auskünfte geben, die zur Zeit nicht oder nur sehr kompliziert erteilt werden können.“

#### **4. Zusammenfassung**

Eine Reform der bestehenden Außendienste in Richtung eines kommunalen Ordnungsdienstes wird abgelehnt. Auf die weiteren Forderungen von Herrn Stadtrat Straßer, die sich auf die Zusammensetzung des von ihm geforderten kommunalen Ordnungsdienstes sowie die Motivationsmöglichkeiten der in diesem Bereich einzusetzenden städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ehrenamtlich Tätigen bezieht, wird daher nicht weiter eingegangen.

Bei der Zuweisung von ordnungsrechtlichen Aufgaben besteht die Gefahr, städtische Dienstkräfte, deren eigentlicher Arbeitsschwerpunkt (z. B. Kontrolle des Straßenzustands) nicht im engeren Sinn ordnungsrechtlich ist, zu überfordern. Es ist nicht beabsichtigt, eine „zweite Polizei“ einzurichten. Für die Bewältigung schwieriger Situationen reichen kurze Schulungen, nur solche könnten aus finanziellen Gründen angeboten werden, nicht aus. Weiterhin besteht auch die Gefahr, dass anwesende Bürgerinnen und Bürger es als nicht genügend erachten, wenn ein/e städtische/r Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter z. B. bei einer gewalttätigen Auseinandersetzung nicht mehr tun kann, als mit seinem Handy die Polizei zu verständigen. Dies kann aber jede/r Beobachter/in der Auseinandersetzung ohne jegliche Vorkenntnisse auch, zumal die Zahl der Handyinhaber unablässig steigt.

Eine Übertragung von ordnungsrechtlichen Befugnissen, wie theoretisch nach dem Gemeindepolizeigesetz möglich, wird abgelehnt.

Weiterhin wurde in der Vorlage von 2001 die Ausstattung der städtischen Außendienstmitarbeiter/innen mit einer einheitlichen Dienstkleidung sehr kontrovers diskutiert. Die Erkennbarkeit für den Bürger ist jedoch erforderlich, um überhaupt einen positiven Effekt in Richtung Sicherheitsgefühl und Sicherheitslage zu erzielen. Insbesondere vom Gesamtpersonalrat als Vertretung aller städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch von der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen - rosa Liste wurde die einheitliche Dienstkleidung vehement abgelehnt. Ich denke, an der ablehnenden Haltung hat sich nichts geändert.

Das in der Sitzung des Kreisverwaltungs Ausschusses am 20.04.2004 bekannt gegebene Positionspapier „Sicherheit und Ordnung in der Stadt“ widerspricht dieser Vorlage nicht. In diesem Papier wird ein verstärkter Einsatz von Polizeibeamten vor Ort gefordert, um die primäre Verantwortung des Staates für die Kriminalitätsbekämpfung zu dokumentieren und das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu steigern. Es wird weiterhin festgestellt, dass die kommunalen Ordnungsdienste entstanden sind, um die Lücken, die die sich zurückziehende Polizei hinterlässt, im Stadtbild zu schließen. Dieses Engagement der Städte ist aber sehr personalintensiv und eine Ausweitung wohl kaum finanzierbar. Die Einrichtung einer kommunalen Polizei (Stadtpolizei) zur Bekämpfung von Kriminalität wird abgelehnt.

Die Vorlage ist mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt, dem Baureferat, dem Kreisverwaltungsreferat, dem Personal- und Organisationsreferat, der Stadtkämmerei und dem Gesamtpersonalrat abgestimmt.

Der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Strobl, ist ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet worden.

## II. **Antrag des Referenten**

1. Die Einrichtung eines kommunalen Ordnungsdienstes wird abgelehnt
2. Der Stadtratsantrag Nr. 02-08 / A 01419 von Herrn Stadtrat Max Straßer vom 09.02.2004 ist damit geschäftsordnungsmäßig erledigt.

**III. Beschluss**

nach Antrag

Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende/  
Der Vorsitzende

Die Referentin/  
Der Referent

Bürgermeister/in  
e.a. Stadtrat/ e.a. Stadträtin

Oberbürgermeister  
Christian Ude

**Anlagen:**

**Anlage 1** Antrag von Herrn Stadtrat Straßer vom 09.02.2004

**Anlage 2** Beschluss Vollversammlung / Verwaltungs- und Personalausschuss und Kreisverwaltungs-ausschuss „Kommunaler Ordnungs- und Servicedienst“ vom 25.04.2001 / 04.04.2001



III. Abdruck von I. mit III.

IV.

über den Stenografischen Sitzungsdienst  
an

1. **das Direktorium-Dokumentationsstelle**
2. **das Direktorium - Controlling / Steuerungsunterstützung (5-fach)**
3. **das Personal- und Organisationsreferat**
4. **die Stadtkämmerei**
5. **das Revisionsamt**

V. **Wv. bei D-C / S**

an

1. **das Direktorium GL**
2. **das Direktorium HA II/V**
3. **das Baureferat**
4. **das Kommunalreferat**
5. **das Kreisverwaltungsreferat**
6. **das Kulturreferat**
7. **das Planungsreferat**
8. **das Referat für Arbeit und Wirtschaft**
9. **das Referat für Gesundheit und Umwelt**
10. **das Schulreferat**
11. **das Sozialreferat**
12. **die Stadtwerke München GmbH**
13. **die Gleichstellungsstelle für Frauen**
14. **den Gesamtpersonalrat**

z.K.