

Evaluation Erreichbarkeit und Präsenz des Außendienstes

Ordnungsamt

1. Weiterentwicklung des Sicherheits- und Ordnungskonzeptes des Ordnungsamtes

Mit der Weiterentwicklung des Ordnungs- und Sicherheitskonzeptes der Stadt Bielefeld, der Erhöhung ordnungsbehördlicher Präsenz haben sich der Rat, der HWBA und auch die meisten der Bezirksvertretungen wiederholt befasst (s. u.a. 31.01.2018, Drs. Nr. 6030/2014 -2020; 28.11.2018, Drs.Nr. 7551/2014-2020; 03.04.2019, Drs.Nr. 8396/2014 – 2020).

In der Sitzung vom 03.09.2020 hat der Rat mit seinem Beschluss die Verwaltung beauftragt, angesichts der sich zuspitzenden Situation in Parks und anderen Grünanlagen hinsichtlich Vermüllung und körperlicher Übergriffe ein abgestimmtes Sicherheits- und Ordnungskonzept zwischen Polizei und Stadt zu erarbeiten und dem Rat zur Beschlussfassung vorzulegen.

Umfassend wurden Ansätze zur Weiterentwicklung des Ordnungs- und Sicherheitskonzeptes der Stadt Bielefeld in der Drs.Nr. 8396/2014 – 2020 bereits aufgezeigt. Die telefonische Erreichbarkeit des Ordnungsamtes mit der Einrichtung eines „Ordnungstelefon“ wurde verbessert für die Zeiten, in denen Ordnungskräfte des Präsenzdienstes des Ordnungsamtes im Einsatz sind. Das „Ordnungstelefon“ wurde im November 2019 in Betrieb genommen. Daraus ergeben sich für das Ordnungsamt deutliche Verbesserungen aber auch weitere Anforderungen in der Zusammenarbeit mit der Polizei.

Der Aufgabenbereich des Ordnungsamtes hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert, weil die Polizei die subsidiäre Zuständigkeit zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten häufig mit Hinweis auf fehlende Einsatzmittel nicht bzw. nur noch eingeschränkt wahrnimmt. Durch die erweiterte telefonische Erreichbarkeit werden adhoc-Einsätze des Ordnungsamtes erwartet, die entsprechende Ressourcen erfordern.

Die Erfahrungen der „telefonischen Erreichbarkeit als Ergänzung des Präsenzdienstes“ sind jetzt zu evaluieren. Die Verfahren wurden fortlaufend angepasst. Durch Corona ergaben sich besondere Herausforderungen. Unabhängig davon ist aber jetzt insbesondere die Aufbaustruktur des Außendienstes im Ordnungsamt aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse den stetig gewachsenen Anforderungen anzupassen.

2. Erfahrungen aufgrund der eingeleiteten Veränderungen

Die seit Einrichtung des Ordnungstelefon gemachten Erfahrungen belegen, dass seitens der Bürger*innen ein sehr hohes Interesse daran besteht, sich direkt an die Ordnungsbehörde wenden und Probleme sowie Verstöße während der belebten geschäftigen Zeiten im Stadtgebiet melden zu können.

Die Nutzung des Ordnungstelefon erfolgt

- von Bürgerinnen und Bürgern für Meldungen von Störungen/Beschwerden
- von der Polizei zur Weitergabe/Abstimmung ordnungsbehördlicher Aufgaben
- von anderen Dienststellen zur Aufklärung ordnungsrechtlicher Fragestellungen (z.B. Einschätzung zu Aufenthaltsorten Obdachloser, Klärung von beschädigten Beschilderungen, Sondernutzungen Außengastronomie etc.)
- von Ordnungskräften im Außendienst zur Koordinierung der Aufträge und zur Unterstützung in schwierigen Einzelfällen
- zur Dokumentation von Situationsberichten, Einzelfallentscheidungen und
- Aufbereitung von Presseanfragen aufgrund diverser Tagesereignisse, die im öffentlichen Interesse stehen

Evaluation Erreichbarkeit und Präsenz des Außendienstes

Ordnungsamt

In der Anfangszeit (Oktober 2019 bis März 2020) gingen vergleichsweise wenige Meldungen beim Ordnungstelefon ein (21 Anrufe/Tag). Mit zunehmender Bekanntheit der Rufnummer hat sich die Zahl der externen Anrufe seit April 2020 auf im Schnitt ca. 110 pro Tag erhöht. Hinzu kommen zahlreiche nicht explizit registrierte Anrufe über zwei weitere Leitungen für die Abstimmung mit den Ordnungskräften, mit anderen Behörden und Dienststellen, damit die externe Erreichbarkeit erhalten bleibt.

Ca. 60% der seit März 2020 eingehenden Anrufe haben einen Coronabezug, häufig im Zusammenhang mit weiteren ordnungsbehördlichen Verstößen (Lärm, Grillen, Müll etc.). Ein deutlicher Rückgang der Anrufe nach Pandemieende ist nicht zu erwarten, weil die Rufnummer des Ordnungstelefon dann seit über zwei Jahren existiert und jetzt bekannt ist. In einem Postcoronaszenario ist mit ca. 50-75 Anrufen auf dem Ordnungstelefon pro Tag zu rechnen. Anrufe werden sich dann auf Verstöße gegen die OBVO (wildes Grillen, Alkohol auf Spielplätzen, Müllablagerungen, etc.), das Landeshundegesetz, Probleme mit bestimmten Gruppen, Ruhestörungen, Falschparken, illegale Sondernutzungen und ähnliches beziehen.

Die Polizei verweist in ihrer Zusammenarbeit mit der Ordnungsbehörde regelmäßig auf die nach dem Ordnungsbehördengesetz geregelten Zuständigkeiten und hebt ihre für Ordnungswidrigkeiten nur subsidiäre Verantwortung hervor. Um den eigenen Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung und anderer Aufgaben (z.B. fließender Verkehr) gerecht werden zu können, drängt die Polizei darauf, dass die Stadt ihren originären Aufgaben als Ordnungsbehörde verstärkt nachkommen möge.

Mit der Weiterentwicklung des Ordnungstelefon zur Leitstelle kann diese strukturelle Lücke geschlossen werden.

Seit März 2020 wurden die Zeiten des Ordnungstelefon und damit auch des Außendienstes Sonntag bis Donnerstag von 08:00 – 23:00 Uhr und Freitag sowie Samstag von 08:00 – 01:00 Uhr des Folgetages ausgeweitet.

Darüber hinaus ergaben sich bedarfsorientiert Einsatzzeiten in den Sommermonaten Freitag und Samstag bis 03:00 Uhr des Folgetages (Kunsthallenpark, Bürgerpark u.a. Orte) aufgrund erhöhter Meldungen von Lärmstörungen, Verunreinigungen, etc.

Der ursprüngliche Ansatz, die telefonische Erreichbarkeit nur mit den zusätzlich einzurichtenden Stellen des Außendienstes abzudecken hat sich als nicht zielführend erwiesen.

Die Abteilung 320.12 besteht derzeit aus den Teilbereichen Stadtwache (6 MA), zentraler Außen- und Vollzugsdienst (ZAV) (11 MA), ZAVmobil (11 MA) sowie dem Projekt Quartiersaktiv (4 MA). Darüber hinaus werden bei 320.12 aktuell 8 VZÄ überplanmäßig befristet für 2 Jahre für Aufgaben der Leitstelle und 55 VZÄ befristet bis 30.06.2021 für die Außendiensttätigkeiten eingesetzt. Die heterogenen Aufgaben des Außendienstes und die organisatorische Zuordnung der Ordnungskräfte wurde der Politik mit der Informationsvorlage Drs. Nr. 7715/2014-2020 im Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschuss am 28.11.2018 differenziert vorgestellt.

3. Ziele

Aufgrund der komplexen Anforderungen erfordert die Weiterentwicklung der Präsenz des Außendienstes auch organisatorische Anpassungen, damit Steuerungs- und Führungsaufgaben gewährleistet werden.

Evaluation Erreichbarkeit und Präsenz des Außendienstes

Ordnungsamt

Für den Präsenzdienst wurden zuletzt 5 weitere VZÄ vorgeschlagen. Mit den bislang vorhandenen 11 VZÄ im Präsenzdienst sind die erforderlichen Kontrollaufträge und Einzelmaßnahmen während der o.g. erweiterten Präsenzzeiten nicht abzudecken. Eine moderate Aufstockung ist daher unabhängig vom Zusatzpersonal erforderlich. Zudem ist die Leitungsstruktur für den Außendienst entsprechend anzupassen.

Der Rat der Stadt Bielefeld hat in seiner Ratssitzung vom 03.09.2020 (Drucksache 11587/2014-2020) den Auftrag an die Verwaltung erteilt, ein Sicherheits- und Ordnungskonzept für Parks und Anlagen zu erstellen. Die Verwaltung greift die positiven Erfahrungen und Erkenntnisse der Kooperation von Polizei und Ordnungsamt im Einsatz zum Kunsthallenpark und anderen Einsatzorten auf und empfiehlt den **Ausbau des Außendienstes des Ordnungsamtes** an drei Säulen auszurichten:

- (1) Einrichtung einer Leitstelle als Weiterentwicklung des Ordnungstelefon für
 - a) die Kommunikation mit den Bürger*innen
 - b) die Koordination mit Polizei, Sicherheitsbehörden und anderen Dienststellen
- (2) Verstärkung der Präsenz
- (3) Anpassung der Organisationsstruktur

4. Leitstelle

Über die Leitstelle wird die Erreichbarkeit als Anlaufstelle für Beschwerden sichergestellt. Von dort erfolgt die gesamte Einsatzplanung und Steuerung des Außendienstes.

Die Leitstelle ist Schnittstelle zwischen den Bielefelder Bürger*innen und den im Außendienst eingesetzten Streifen sowie den Fachabteilungen innerhalb des Ordnungsamtes. Sie fungiert zudem als offenes Ohr für andere Dienststellen der Stadt Bielefeld, nimmt Beschwerden der Bielefelder Bürger*innen entgegen, bearbeitet diese direkt oder leitet sie an die jeweils geforderte Fachstelle weiter.

Die über das Ordnungstelefon eingehenden Meldungen müssen rechtlich bewertet werden. Häufig handelt es sich um komplexe ordnungsrechtliche Fragestellungen, die auch mit anderen Ämtern/Organisationseinheiten der Verwaltung abzustimmen sind. Es müssen daraus Aufträge für die Außendienstteams erstellt und priorisiert werden. Der Kräfteinsatz ist im Rahmen der räumlichen und zeitlichen Verfügbarkeit zur Abarbeitung der Aufträge zu disponieren.

Die Leitstelle unterstützt auch als Rückfallebene Ordnungskräfte im Einsatz bei schwierigen Rechtslagen. Vorgänge/Maßnahmen mit besonderer Außenwirkung, hohem Klagerisiko und ggf. Schadenersatzansprüchen werden in der Leitstelle geplant und begleitet. Die Leitstelle ist insofern dem im Außendienst eingesetzten Personal, bezogen auf die durchzuführenden Kontrollen und die zu treffenden Maßnahmen, weisungsbefugt.

Zur wirksamen Durchsetzung von Maßnahmen ist die Absprache mit anderen Behörden, wie z.B. der Polizei erforderlich. Die Leitstelle des Ordnungsamtes arbeitet mit der Leitstelle der Polizei Hand in Hand, man informiert sich gegenseitig über bevorstehende Einsätze, vorhandene Einsatzkräfte und besondere Vorkommnisse. Bürger*innen können dadurch schneller zur/zum richtigen Ansprechpartner*in weitergeleitet werden. Eine gegenseitige Unterstützung in besonderen Lagen wird erleichtert und sichert im Einzelfall (zum Beispiel bei Übergriffen) die erforderliche Vollzugshilfe der Polizei.

Gemeinsame Aktionen mit anderen Sicherheitsbehörden zum Jugendschutz, der Prävention im Bereich der Schwarzarbeit, etc. werden über die Leitstelle geplant und gesteuert.

Evaluation Erreichbarkeit und Präsenz des Außendienstes

Ordnungsamt

Die Leitstelle muss laufend mit mindestens zwei Mitarbeiter*innen besetzt sein, um eine durchgängige Kommunikation mit Bürger*innen, anderen Behörden und den im Außendienst eingesetzten Streifen sicherstellen zu können. Ferner ist dies unabdingbar, um den dort eingesetzten Mitarbeiter*innen auch die gesetzlich vorgeschriebenen Pausen und etwaige Toilettengänge ermöglichen zu können, ohne dabei die Leitstelle unbesetzt zu lassen. Für persönliche einsatzbezogene Gespräche muss ebenfalls Zeit und Raum vorhanden sein, da beispielsweise besondere Lagen gesondert vor- und nachbereitet werden müssen.

Alle Verstöße werden in der Leitstelle statistisch erfasst, bei Bedarf werden Berichte über Einsätze der Streifen erstellt, aufbereitet und an die zuständige Dienststelle oder konkrete Sachbearbeiter*innen weitergeleitet. Derzeit werden pro Tag ca. 8 schriftliche Verwarnungen oder Bußgeldanzeigen (ohne Coronabezug) geschrieben und ca. 60-80 Kurzberichte verfasst. Zudem werden eine Tagesstatistik, ein täglicher Situationsbericht sowie diverse Sonderstatistiken zu besonderen Orten oder Einrichtungen verfasst.

5. Präsenz, Außendienst

Seit dem Frühjahr 2020 ist die Bewältigung der Corona-Pandemie eine wesentliche Aufgabe des Außendienstes. Für die coronabedingten Einsätze wurden Zusatzkräfte eingestellt. Eine klare Abgrenzung der ausschließlich coronabedingten Einsätze gegenüber allgemeinen ordnungsrechtlichen Aufgaben ist nicht möglich, da häufig multiple Störungen vorliegen. So werden häufig Verstöße gemeldet, denen sowohl Coronaverstöße als auch Ruhestörungen zu Grunde liegen. Die Einsatzsituation in Parks und Anlagen (s. Kunsthallenpark und Bürgerpark im Sommer 2020) umfassen meistens noch weitere Störungen (Verunreinigungen, Jugendschutz etc.).

Derzeit setzt die Stadt Bielefeld elf Mitarbeiter*innen für Präsenzdienste i.S. eines Kommunalen Ordnungsdienstes ein, die aus Gründen des Eigenschutzes insbesondere in den Spätschichten häufig in 3er-Streifen unterwegs sind. Hinzu kommt die Stadtwache mit sechs Mitarbeiter*innen, die ausschließlich im Innenstadtbereich im Rahmen der Ordnungspartnerschaft mit der Polizei agieren.

Die Ordnungskräfte führen derzeit bei ihren Präsenzstreifen pro Tag ca. 30 Bürgergespräche, treffen dabei ca. 10 ordnungsbehördliche Maßnahmen (unmittelbare Gefahrenabwehr, z. B. Platzverweis, Müllbeseitigung) und/oder 8 repressive Maßnahmen (Verwarnungen/Bußgeldanzeigen). Diese Konstellation ist relativ gleich in allen Wochentagen und Tageszeiten. Eine Tendenz zu Vorfällen in der Spätschicht und an den Freitagen und Samstagen ist zu erkennen, zu diesen Zeiten sind im Vergleich zu anderen Tagen regelmäßig mehr Mitarbeiter*innen im Dienst. Unterschiedliche Wochentage und Tageszeiten haben unterschiedliche Schwerpunkte in der Art und Anzahl der festgestellten Verstöße. Ruhestörungen treten gehäuft an Freitagen und Samstagen auf. Beschwerden und festgestellte Verstöße mit Hunden in Parkanlagen kommen häufiger in der Frühschicht vor. Parkverstöße, Müllablagerungen und Verstöße gegen die OBVO sowie andere Rechtsgebiete kommen ganztäglich vor.

Die Wirkung der Ordnungskräfte ergibt sich einerseits durch deren Präsenz vor Ort und die damit verbundene sofortige Beendigung der Störung, andererseits aber auch durch die flexible Einsatzsteuerung über die Leitstelle. Erst dadurch werden Reaktionen auf Wiederholungen bzw. räumliche Verlagerungen möglich, die zwischenzeitlich dort eingehen.

Um den Herausforderungen des Präsenz- und Einsatzdienstes sowie der eingangs genannten Forderung der Öffentlichkeit gerecht werden zu können, ist bezogen auf die Größe und Bevölkerungszahl der Stadt Bielefeld eine Aufstockung des Außendienstes zwingend erforderlich. Der

Evaluation Erreichbarkeit und Präsenz des Außendienstes

Ordnungsamt

Einsatz von 3er-Streifen - insbesondere in den Spätschichten - sollte aus Sicherheitsgründen grundsätzlich erfolgen.

Nur mit einer Erhöhung der Personalkapazität kann unter den gestiegenen Anforderungen und dem steigenden Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung dauerhaft ein gezielter Präsenzdienst an öffentlichen Plätzen und in Parkanlagen zu den vorgesehenen Zeiten sowie die zeitnahe Bearbeitung von Bürgerbeschwerden weiterhin ermöglicht werden.

6. Organisationsstruktur

Die Struktur des Ordnungsamtes ist für die Erweiterung des Außendienstes mit den komplexen Anforderungen anzupassen. Der Bereich Außendienste ist an den Aufgaben Leitstelle / Quartiersaktiv, Stadtwache und Zentraler Außen- und Vollzugsdienst (ZAV) sowie Kommunalen Ordnungsdienst auszurichten. Für die Dienst- und Fachaufsicht sind entsprechende Leitungsebenen einzuziehen, die die fachlichen Standards regelmäßig verbindlich fortschreiben, den Informationsaustausch gewährleisten und die Dienstleistungen des Außendienstes fortlaufend den sich entwickelnden Erwartungen der Stadtgesellschaft in Bielefeld anpassen.

Für den aufgezeigten Mindestumfang des evaluierten („coronabereinigten“) Kräfteeinsatzes erfordert der Aufbau des Außendienstes folgende zusätzliche Organisationseinheiten:

- **Einrichtung einer Leitstelle,**
- **Einrichtung eines weiteren Teams für den Präsenzdienst (KOD)**
- **Einrichtung von Führungsstellen mit Leitungs- und Steuerungsaufgaben**

Die Verwaltung hatte bereits auf den mit der Einrichtung einer zentralen Rufnummer zu erwartenden höheren Aufwand hingewiesen (s.a. Drs. Nr. 8396/2014 – 2020, Einrichtung einer (zusätzlichen) zentralen Rufnummer“).

7. Einrichtung einer mobilen Sprechstunde

Mobile Sprechstunden in unregelmäßigen Abständen zu verschiedenen Zeiten konnten unter den einschränkenden Bedingungen von „Corona“ nicht angeboten werden.

8. Ausstattung

Die Ausstattung und Ausrüstung der Ordnungskräfte wird für die Einsätze der Außendienstkräfte fortlaufend angepasst. Alle Mitarbeitenden des KOD verfügen über die Ausstattungsgegenstände, die für den Vollzug im Einzelfall unverzichtbar sind (z. B. Handschellen) und die erforderliche Sicherheitsausrüstung, die bei Widerstandshandlungen zum Eigenschutz zum Einsatz kommen können (z.B. Pfefferspray). Alle Mitarbeitenden werden zusätzlich für schwierige Gesprächssituationen in Deeskalationsstrategien geschult und im Rahmen von Sicherheitstrainings auf besondere Einsatzsituationen vorbereitet.

Der Außendienst verfügt über eine Funkausrüstung, die eine schnelle und qualifizierte Abstimmung und einen zentralen Notruf ermöglicht.

Evaluation Erreichbarkeit und Präsenz des Außendienstes

Ordnungsamt

Für den mobilen Einsatz stehen dem KOD 3 Kraftfahrzeuge und 4 Pedelecs zur Verfügung. Die Pedelecs kommen schwerpunktmäßig für die Kontrollfahrten in Parks und Anlagen zum Einsatz, da Bürgerinnen und Bürger das Befahren der Parks und Anlagen auch mit Einsatzfahrzeugen häufig als störend wahrnehmen. Auf Fahrten mit Einsatzfahrzeugen in Parks und Anlagen kann jedoch nicht gänzlich verzichtet werden.

9. Erhöhung der Verwarn- und Bußgelder

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW hat im Frühjahr 2019 seinen Buß- und Verwarnungsgeldkatalog zum Abfallrecht überarbeitet und den Kommunen höhere Bußgelder empfohlen. Eine Anpassung der Buß- und Verwarnungsgelder im Bereich des sog. Kleinstabfalls (Zigarettenkippen, Einmaltrinkbecher etc.) erfolgte in Bielefeld zum 01.10.2019.

Bei der illegalen Entsorgung z. B. von Zigarettenkippen oder Einmaltrinkbechern werden 50 € Verwarngeld erhoben. Gleiches gilt, wenn die Hinterlassenschaften von Tieren, z. B. Hundekot auf Gehwegen, von Haltern nicht entfernt werden. Soweit Bußgeldbescheide erlassen werden müssen, werden Bußgelder ab 100 € festgesetzt. Mit einer höheren Zahl von Bußgeldverfahren ist bei Erweiterung der Präsenz des Außendienstes zu rechnen.