

Beschlussvorlage

Beschließendes Gremium:
Verwaltungsausschuss

Einrichtung eines Kommunalen Ordnungsdienstes (KOD) in der Hansestadt Lüneburg und Stärkung der Aufsuchenden Sozialarbeit

Beratungsfolge:

Öffentl. Status	Sitzungs- datum	Gremium
Ö	20.09.2024	Ausschuss für Feuerwehr und Gefahrenabwehr
N	29.10.2024	Verwaltungsausschuss

Sachverhalt:

Vorbemerkungen

Die Sicherheit in urbanen Räumen stellt eine zentrale Herausforderung für Städte und Kommunen dar. In den letzten Jahren sind sowohl die Anforderungen an die Gewährleistung öffentlicher Ordnung als auch die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich eines sicheren Lebensumfeldes gestiegen.

Sicherheit und Ordnung sind wichtige Kriterien für die Lebens-, Wohn- und Aufenthaltsqualität einer Stadt, aber auch für ihre Attraktivität als Wirtschafts- und Tourismusstandort. Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie von Unternehmen an das Sicherheits- und Ordnungsniveau sind hoch. Ordnungsstörungen wie Verwahrlosung von Straßen, Plätzen und Grünflächen oder Alkohol- und Drogenkonsum mitsamt dessen Folgen beeinträchtigen zumindest das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger erheblich.

In der vergangenen Ratssitzung am 22.08.2024 berichtete die Oberbürgermeisterin über aktuelle Entwicklungen in diesem Sinne auch in der Hansestadt Lüneburg. Die Lage auf öffentlichen Plätzen, insbesondere Am Sande und in der Umgebung der Gemeinschaftsunterkunft in Rettmer, aber auch an anderen Orten verschärft sich derzeit aufgrund der o.g. Verhaltensweisen. Passanten und Geschäftsinhaber beklagen sich immer häufiger über diese Situation, die auch regelmäßig in der Presse thematisiert wird.

Mittlerweile hat die Verwaltung einen runden Tisch eingerichtet u.a. unter Beteiligung der Polizei, des städtischen Ordnungsbereiches sowie des Sozialbereiches, der Kirche, des Streetworks und der Drogenberatungsstelle der Diakonie sowie der Psychiatrischen Klinik. Die Beteiligten diskutieren hier intensiv Ansätze und Möglichkeiten, um die oben genannten Missstände einzudämmen.

Einigkeit besteht darin, dass viele Verhaltensweisen repressiver Maßnahmen bedürfen, die-

se aber nicht alleine stehen dürfen. Im Sinne eines ganzheitlichen konzeptionellen Ansatzes sollen in der Verantwortung der Hansestadt daher präventive Maßnahmen im Verantwortungsbereich des Sozialbereiches (aufsuchende Sozialarbeit/Streetworking) und präventive wie repressive Maßnahmen des Bereiches Ordnung eng verzahnt werden. Darüber hinaus wurde deutlich, dass die anstehenden Probleme nicht allein durch Polizei, Ordnungsbereich oder Streetworking bewältigt werden können, sondern nur ein gemeinsames Agieren zielführend ist, um einen sauberen, objektiv sicheren und subjektiv angstfreien öffentlichen Raum zu gewährleisten.

Aus diesem Grunde sieht die Verwaltung vor, sowohl den Ordnungsbereich durch die Implementierung eines Kommunalen Ordnungsdienstes zu stärken als auch zusätzliche Kapazitäten in der aufsuchenden Sozialarbeit in der Hansestadt bereitzustellen. Dabei sollen bereits bestehende Vereinbarungen für den Einsatz von Streetworkern gebündelt und der Lebensraum Diakonie e.V. eingebunden werden.

A. Implementierung eines Kommunalen Ordnungsdienstes (KOD) in den Bereich Ordnung und Verkehr

Aufgrund der anhaltenden Beschwerdelage in den vergangenen Monaten hat die Verwaltung dezernatsübergreifend untersucht, welche Zustände und Ereignisse als störend wahrgenommen werden und welche geeigneten Maßnahmen zur Abhilfe ergriffen werden können. Im Ergebnis bedarf es dazu eines sichtbaren kommunalen Ordnungsdienstes (KOD), da nur dieser die ordnungsbehördlichen Aufgabenstellungen eigen- und vollständig abwickeln kann. Die Rechtsgrundlage für kommunale Vollzugskräfte findet sich in § 50 NPOG und wird durch die Verordnung über Verwaltungsvollzugsbeamte (VollzBeaVO) konkretisiert. Die derzeit im Verkehrsaußendienst (VAD) und im Zentralen Außendienst (ZAD) eingesetzten Mitarbeitenden verfügen nicht über die dazu erforderlichen Qualifikationen und Befugnisse.

Mit dieser Vorlage stellt die Verwaltung ihr beabsichtigtes Vorgehen für die dauerhafte Implementierung eines KOD in Lüneburg vor. Die Einführung eines kommunalen Ordnungsdienstes erfordert eine vielschichtige organisatorische Vorgehensweise. Die Verwaltung beabsichtigt daher, die Implementierung stufenweise umzusetzen. Die Einsatzintensität des KOD bzw. die zeitliche Präsenz im Stadtgebiet bestimmt sich maßgeblich am verfügbaren Stellenpool. Dabei ist geplant, dass die Kolleg:innen des künftigen KOD – aus Gründen der Eigensicherung – ausschließlich in Doppelstreifen im Einsatz sein werden. Für die erfolgreiche Implementierung des KOD hält die Verwaltung mittelfristig 10 Stellen zuzüglich einer Leitungsstelle für mittelfristig notwendig aber auch ausreichend.

Der **Stellenbedarf von insgesamt 13 Stellen** soll sukzessive durch folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- Zeitnahe Ausschreibung der 2 bereits im Stellenplan 2024 vorhandenen Stellen
- Schaffung von 3 zusätzlichen Stellen im Stellenplan 2025 ff. (1 Leitungsstelle und 2 Stellen KOD)
- Umwandlung von 3 der vorhandenen Stellen im Verkehrsaußendienst (VAD) nach Ausscheiden der Stelleninhaber:innen in den Jahren 2025 und 2026
- Umwandlung der 5 vorhandenen Stellen des Zentralen Außendienstes nach Ausscheiden der Stelleninhaber:innen; der bisherige ZAD wird dann im KOD aufgehen

Im Rahmen der Umwandlung vorhandener Stellen wird es wegen der höheren Qualifikation zu Stellenneubewertungen kommen müssen. Freigewordene Stellen sollen durch entsprechend qualifiziertes Personal nachbesetzt werden. Ergänzend dazu kann ggf. im Rahmen der Verwaltungsfachangestelltenausbildung mit Schwerpunktsetzung „Kommunaler Außendienst“ der erforderliche Stellenaufwuchs unterstützt werden.

B. Aufgaben und Qualifikation des KOD

Die Aufgaben des KOD umfassen unter anderem:

- Präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Vandalismus, Lärmbelästigung und Belästigungen im öffentlichen Raum,
- Ansprechbarkeit für Bürgerinnen und Bürger bei Fragen und Beschwerden rund um Ordnungs- und Sicherheitsbelange,
- Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (z.B. Verstöße gegen die Sondernutzungsaufgaben, illegale Müllentsorgung, Ruhestörung, aggressives Betteln im öffentlichen Raum),
- Streifengänge in Fußgängerzonen und an neuralgischen Punkten der Stadt, in öffentlichen Parkanlagen, insbesondere in den Abendstunden und an Wochenenden,
- Unterstützung der Polizei bei Veranstaltungen, Demonstrationen und Großereignissen,

Unstrittig liegen die Aufgaben der Strafverfolgung bei der Polizei. Der KOD ist jedoch befugt, Vorfälle zu dokumentieren und diese unverzüglich an die Polizei weiterzuleiten. Auch wird mit der Einführung des KOD die Sicherheitspartnerschaft zwischen Polizei und Hansestadt gestärkt und ausgebaut.

Die Abwendung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist eine gesetzliche Aufgabe nach dem Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) und weiteren Spezialgesetzen. Mit der Bestellung zu Vollzugsbeamten werden die Mitarbeitenden zur Übernahme hoheitlicher Aufgaben ermächtigt, verbunden mit der Berechtigung Zwangsmittel und Vollstreckungsmaßnahmen einzusetzen. Hierfür bedarf es neben der hinreichenden Berufsqualifikation (Laufbahnprüfung 2. Einstiegsamt Laufbahngruppe 1, Fachrichtung Allgemeine Dienste oder Fachrichtung Polizei/Justiz/Zoll oder Verwaltungsfachangestellte oder Angestelltenlehrgang I) zusätzlicher Qualifikationen z.B. im Bereich Kommunikation und Deeskalation).

Im Zeitraum des Aufbaues des KOD werden zunächst Schwerpunktsetzungen im Rahmen des vorhandenen Stundenkontingentes erfolgen. Hierzu gehören u.a. gemeinsame Aktivitäten mit der Polizei oder Bestreifungen von bekannten Problembereichen. Gemischte Streifen von Polizei und KOD sollen intensiviert werden, weil der KOD anders als die Polizei weder bei Verstößen im fließenden Verkehr (auch Rad- und Rollerfahrer) noch bei der Strafverfolgung die notwendige Qualifikation und Befugnisse innehat. Die Einsätze werden sich in Anlehnung an den personellen Aufbau des KOD sowohl in der Intensität als auch in der Quantität sukzessive erhöhen. Hieran wird sich auch die Einsatzkoordination ggf. anpassen und eine Ausweitung der Dienstzeiten und Erreichbarkeiten erforderlich machen.

Mit der Ausschreibung der vorhandenen Stellen (2) sowie der Schaffung der neuen Stellen (3) kann aber bereits kurzfristig und sichtbar auf die oben beschriebenen Entwicklungen reagiert werden. Dazu soll auch ein neues Erscheinungsbild der Kolleg:innen beitragen.

C. Kosten KOD

Die Einrichtung und der Betrieb des KOD bedeuten zusätzlichen finanziellen Aufwand. Die Vollzugsbeamten:innen müssen in ihrem Einsatzgebiet klar in ihrer ordnungsbehördlichen Funktion wahrgenommen werden und sich deutlich von den übrigen Außendiensten und der Polizei unterscheiden. Neben den Kosten für die erforderliche Uniformierung fallen Ausgaben für Ausrüstung und Schulungen an.

Kosten	je Mitarbeiter
Schulung	ca. 3.500 €
Sicherheitstraining	ca. 500 €
Ausstattung (Uniform, Eigensicherungsmittel, etc.)	ca. 2.400 €
Diensthandy (p.a.)	ca. 50,00 €
Summe	ca. 6.450

D. Fazit KOD

Durch den Einsatz der neuen Vollzugsbeamten des KOD und deren sichtbare Präsenz in der Stadt, in Ergänzung mit deren erweiterten Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten wird sich nach Einschätzung der Verwaltung sowohl das subjektive Sicherheitsempfinden der Lüneburger:innen spürbar verbessern als auch objektiv ein Beitrag zu erhöhter Sicherheit und Ordnung geleistet werden.

E. Stellenaufwuchs aufsuchende Sozialarbeit

Neben den Erkenntnissen aus anderen Kommunen hat auch der jüngste Austausch im Rahmen des o.g. Runden Tisches die Auffassung der Fachleute bestätigt, dass die aufsuchende Sozialarbeit bereits im Vorfeld von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten einen entscheidenden Präventionsbeitrag leisten kann. Dabei ist ein regelmäßiger und konstanter Austausch zu den Zielgruppen wichtig, um durch Vertrauensbildung und Verlässlichkeit Zugang zu diesen Zielgruppen zu gewinnen und Einfluss auf das Verhalten nehmen zu können.

Die derzeitigen Kapazitäten im Bereich der aufsuchenden Sozialarbeit reichen angesichts der jüngsten Entwicklungen hierfür nicht aus. Die Verwaltung schlägt für den Haushalt 2025 ff. die Einrichtung von 2 Stellen für die aufsuchende Sozialarbeit vor. Wie ausgeführt, sollen bereits bestehende Vereinbarungen für den Einsatz von Streetworkern gebündelt und der Lebensraum Diakonie e.V. eingebunden werden.

Ziel ist die Entwicklung eines gesamtstädtischen Konzeptes, bei dem alle skizzierten Maßnahmen unter Einbeziehung der Polizei ineinandergreifen. Auf die Vorlage VO/11424/24 wird insoweit Bezug genommen.

Folgenabschätzung:

A) Auswirkungen auf die Ziele der nachhaltigen Entwicklung Lüneburgs

	Ziel	Auswirkung positiv (+) und/oder negativ (-)	Erläuterung der Auswirkungen
1	Umwelt- und Klimaschutz (SDG 6, 13, 14 und 15)		
2	Nachhaltige Städte und Gemeinden (SDG 11)		
3	Bezahlbare und saubere Energie (SDG 7)		
4	Nachhaltige/r Konsum und Produktion (SDG 12)		
5	Gesundheit und Wohlergehen (SDG 3)		
6	Hochwertige Bildung (SDG 4)		
7	Weniger Ungleichheiten (SDG 5 und 10)		
8	Wirtschaftswachstum (SDG 8)		
9	Industrie, Innovation und Infrastruktur (SDG 9)		
Die Ziele der nachhaltigen Entwicklung Lüneburgs leiten sich eng aus den 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDG) der Vereinten Nationen ab. Um eine Irreführung zu vermeiden, wird durch die Nennung der UN-Nummerierung in Klammern auf die jeweiligen Original-SDG hingewiesen.			

B) Klimaauswirkungen

a) CO₂-Emissionen (Mehrfachnennungen sind möglich)

☒ Neutral (0): durch die zu beschließende Maßnahme entstehen keine CO₂-Emissionen

☐ Positiv (+): CO₂-Einsparung (sofern zu ermitteln): _____ t/Jahr

und/oder

☐ Negativ (-): CO₂-Emissionen (sofern zu ermitteln): _____ t/Jahr

b) Vorausgegangene Beschlussvorlagen

☐ Die Klimaauswirkungen des zugrundeliegenden Vorhabens wurden bereits in der Beschlussvorlage VO/ _____ geprüft.

c) Richtlinie der Hansestadt Lüneburg zur nachhaltigen Beschaffung (Beschaffungsrichtlinie)

☐ Die Vorgaben wurden eingehalten.

☐ Die Vorgaben wurden berücksichtigt, sind aber nur bedingt anwendbar.
oder

☒ Die Beschaffungsrichtlinie ist für das Vorhaben irrelevant.

Finanzielle Auswirkungen:

Kosten (in €)

a) für die Erarbeitung der Vorlage: 270 €

aa) Vorbereitende Kosten, z.B. Ausschreibungen, Ortstermine, etc.

b) für die Umsetzung der Maßnahmen: ab 2024

c) an Folgekosten:

aa) Kommunalen Ordnungsdienst: s.o. (Personal-, Fortbildungs- und Sachkosten)

Personalkosten pro Jahr EG 8/EG9a, 3 VZÄ ca.

bb) Personalkosten pro Jahr EG S11b Stufe 3, 2,0 VZÄ ca. 150.000,- €

d) Haushaltsrechtlich gesichert:

Ja X in Bezug auf im Stellplan 2024 ausgewiesene KOD-Stellen (2) sowie Sach- und Fortbildungskosten

Nein X in Bezug auf übrige Kosten ab 2025

Teilhaushalt / Kostenstelle:

Produkt / Kostenträger:

Haushaltsjahr:

e) mögliche Einnahmen: geringe durch Verwarngelder (vorrausichtlich ab 2025)

Anlagen:

Beschlussvorschlag:

Die Ausführungen werden zustimmend zur Kenntnis genommen und die Verwaltung damit beauftragt, den Stellenmehrbedarf im Bereich Kommunalen Ordnungsdienst und Aufsuchende Sozialarbeit im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2025/2026 zu berücksichtigen.

Beteiligte Bereiche / Fachbereiche:

Bereich 11 - Personalservice

DEZERNAT II

DEZERNAT III

Fachbereich 3a - Ordnung und Bürgerservice

Fachbereich 5a - Soziales und Integration
