



Ordnungsamt

13.10.2021

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Herr Vechtel

Telefon: 492-3200

Vecht@stadt-muenster.de

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Betrifft

Entwicklung des Kommunalen Ordnungsdienstes (KOD) der Stadt Münster

Beratungsfolge

27.10.2021 Ausschuss für Personal, Digitalisierung, Organisation, Sicherheit Bericht  
und Ordnung

**Bericht:**

## I. Vorbemerkung

Mit der Berichtsvorlage V/0205/2017 wurde dem Ausschuss am 17.03.2017 die Arbeitssituation des KOD (damals noch unter der Bezeichnung Service- und Ordnungsdienst) erstmalig beschrieben. Der jetzt vorgelegte Bericht stellt die Entwicklung des Kommunalen Ordnungsdienstes seit 2017 bis heute dar und legt einen Schwerpunkt auf die konzeptionelle Ausrichtung des KOD für die Zukunft.

## II. Aktuelle Arbeitssituation

Die Anforderungen an die kommunalen Ordnungsbehörden sind in den vergangenen vier Jahren weiter gestiegen. In kurzen Abständen sind neue Spannungsfelder entstanden, die die kommunalen Ordnungsbehörden stark fordern. Als besondere Herausforderungen sind hier zu erwähnen:

### 1. Corona-Pandemie

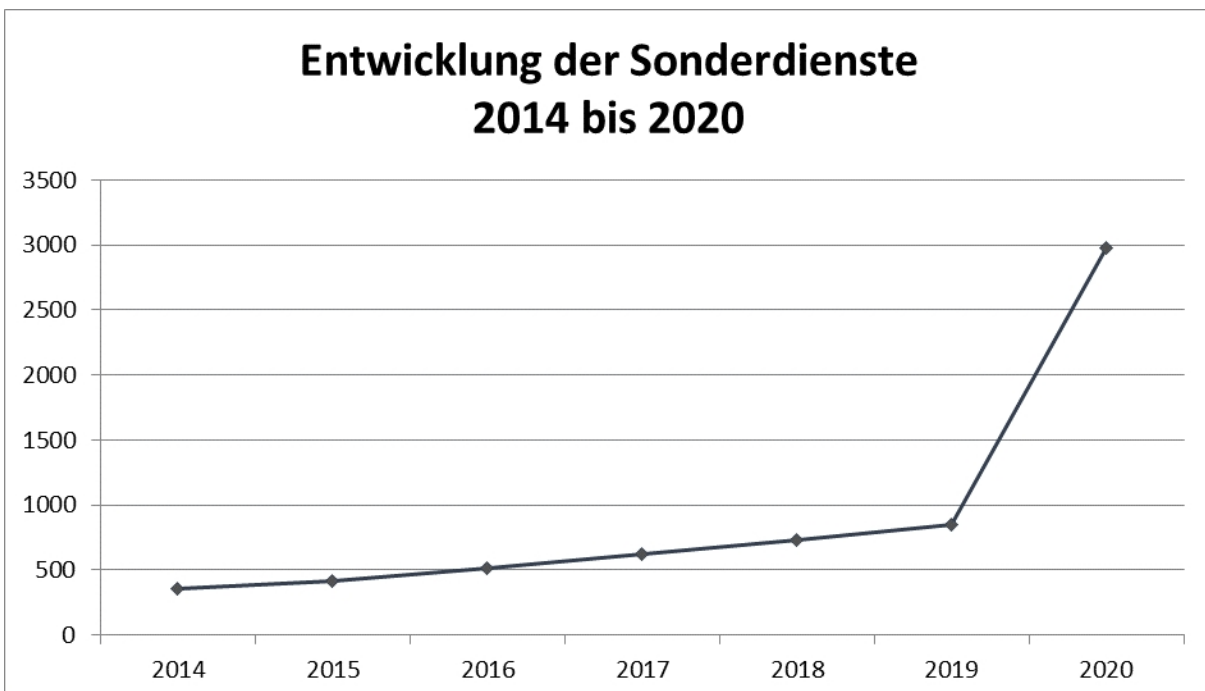
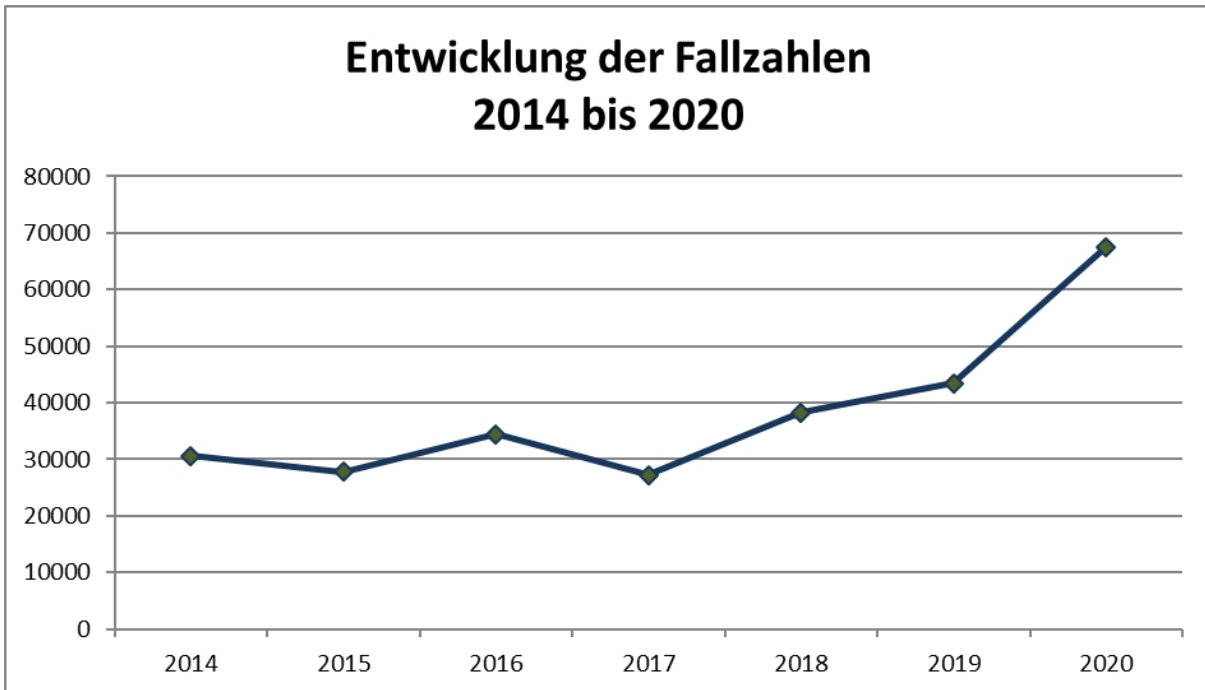
Seit 1 ½ Jahre fordern die Einsätze im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie viele Ämter der Stadtverwaltung und auch das Ordnungsamt/den KOD in ganz besonderem Maße. Auf Kontrollaufgaben hierzu musste sich der KOD innerhalb kürzester Zeit neu einstellen. Mitarbeiter/-innen mussten geschult, Kontrollen nach der jeweils gültigen Coronaschutzverordnung effektiv geplant und umgesetzt werden. Sind die Fallzahlen der Sonderaufträge im Zeitraum seit 2017 eher mäßig gestiegen, so haben sie sich im Jahre 2020 pandemiebedingt mehr als verdreifacht<sup>1</sup>. Für 2021 wird ein ähnlich hoher Wert erwartet.

Korrespondierend zu der Entwicklung der Anzahl der Sonderaufträge sind auch die Fallzahlen insgesamt aus den Bereichen Identitätsfeststellungen, Spielplatzkontrollen und Kontrollen der

<sup>1</sup> Siehe Grafik Entwicklung der Sonderdienste 2014-2020

Grünanlagen angestiegen<sup>2</sup>: Seit 2017 ist ein stetiger Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen, der sich in 2020 gegenüber den Vorjahren mehr als verdoppelt hat.

Der KOD ist in der Pandemiephase lediglich durch eine Verlagerung von zwei Stellen aus der Verkehrsüberwachung befristet verstärkt worden und konnte die Einsätze nur durch eine Priorisierung der Aufgaben (u.a. Zurückstellung von Ermittlungsaufträgen) und den Aufbau von überdurchschnittlich vielen Überstunden bewältigen.



<sup>2</sup> Siehe Grafik Entwicklung der Fallzahlen 2014-2020

## 2. Aggressionspotentiale im öffentlichen Raum

Die Stimmung, die den Mitarbeitern/-innen des KOD in der Öffentlichkeit entgegengebracht wird, ist an vielen Stellen aggressiver geworden - bis hin zu tätlichen Angriffen. Im Jahre 2020 sind vier Mal so viele Mitarbeiter/-innen der Ordnungsämter in Nordrhein-Westfalen bei ihrer Arbeit angegriffen oder bedroht worden. Die Zahl der Opfer solcher Attacken in den Reihen der kommunalen Ordnungshüter vervierfachte sich von 410 im Jahre 2019 auf den Höchstwert von 1640 Opfern im vergangenen Jahr<sup>3</sup>. Die Zunahme des Aggressionspotentials schlägt sich auch in der Anzahl der durch das Ordnungsamt gemeldeten Gewaltvorfälle nieder. Die Anzahl der Gewaltvorfälle ist seit 2016 stetig gestiegen und befindet sich seit 2019 auf einem hohen Niveau. Aktuell sind (Stand 09/2021) insgesamt 14 Gewaltvorfälle vom Ordnungsamt gemeldet worden. Der Vorjahrswert lag bei 16 Gewaltvorfällen im ganzen Jahr. Nicht erfasst ist die Dunkelziffer der nicht gemeldeten verbalen Attacken gegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des KOD. Teilweise konnten Einsätze des KOD nur mit Unterstützung der Polizei durchgeführt werden.

Die Geschehnisse im Juni 2021 am Aasee bilden dabei den traurigen Höhepunkt. In einer bis dahin nicht gekannten Art und Weise haben sich dort Aggressionen ggü. den uniformierten Ordnungskräften entladen. Ausgehend von Coronakontrollen sahen sich der KOD und die Polizei über Wochen Anfeindungen ausgesetzt, die nur durch intensive Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden und mit starken ordnungsrechtlichen Maßnahmen, wie einem Glas- und Verweilverbot, in den Griff zu bekommen waren.

## 3. Verändertes Freizeitverhalten

Die Corona-Pandemie und die daraus resultierenden Beschränkungen haben das Freizeitverhalten junger Menschen verändert. Durch die Schließung der Clubs, Bars und Diskotheken ist es vermehrt zu Partys und Ansammlungen im öffentlichen Raum gekommen. Überwiegend Jugendliche bzw. junge Erwachsene verabreden sich über soziale Medien zu Raves und Partys oder treffen sich über mehrere Stunden vor Kiosken und konsumieren direkt vor Ort den Alkohol. Abfälle werden dann oft im öffentlichen Raum entsorgt. Mittlerweile finden stadtweit diverse, kleine Veranstaltungen, oft ohne offiziellem Organisator statt, was den Kontrollaufwand für den KOD ungleich erhöht. Es ist davon auszugehen, dass sich das geänderte Freizeitverhalten auch nach Corona-Pandemie nicht vollständig normalisieren wird. Der in der Bevölkerung oft geäußerte Wunsch, dass der KOD insbesondere an Wochenenden die ganze Nacht über erreichbar und handlungsfähig sein sollte, weist auch auf ein geändertes Freizeitverhalten hin.

## III. Konzeptionelle Weiterentwicklung des KOD

### 1. Ursprüngliche Ausrichtung des KOD

Die ursprüngliche Ausrichtung des KOD zielt in erster Linie auf den Präsenzstreifendienst im Stadtgebiet ab. Das „Gesehenwerden“ und die Ansprechbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger ist Zielsetzung und wesentlicher Aufgabeninhalt zugleich. Die klassischen Außendiensttätigkeiten eines „Ermittlers“ sind dabei nur am Rande von Bedeutung. Dies hat sich aufgrund des sich quantitativ und qualitativ weiterentwickelten Aufgabenspektrums zunehmend geändert. Das Aufgabenfeld des KOD kann der Auflistung der **Anlage** entnommen werden.

Darüber hinaus werden auch die originär dem Ordnungsamt zugewiesenen Aufgaben in absehbarer Zeit ansteigen, deren Vollzug vom KOD sichergestellt werden muss.

Aus Qualität und Quantität des Aufgabenbestandes in Relation zu den Personalressourcen ergibt sich schon jetzt, dass personalintensive Pflichtaufgaben nur sporadisch wahrgenommen werden können. Hierzu gehören Kontrollen in den Bereichen Schwarzarbeit, Coronakontrollen, Hundekontrollen, Taxengewerbe, Spielhallen, Prostitution, insbesondere Straßenprostitution, Gaststätten/Kiosken,

---

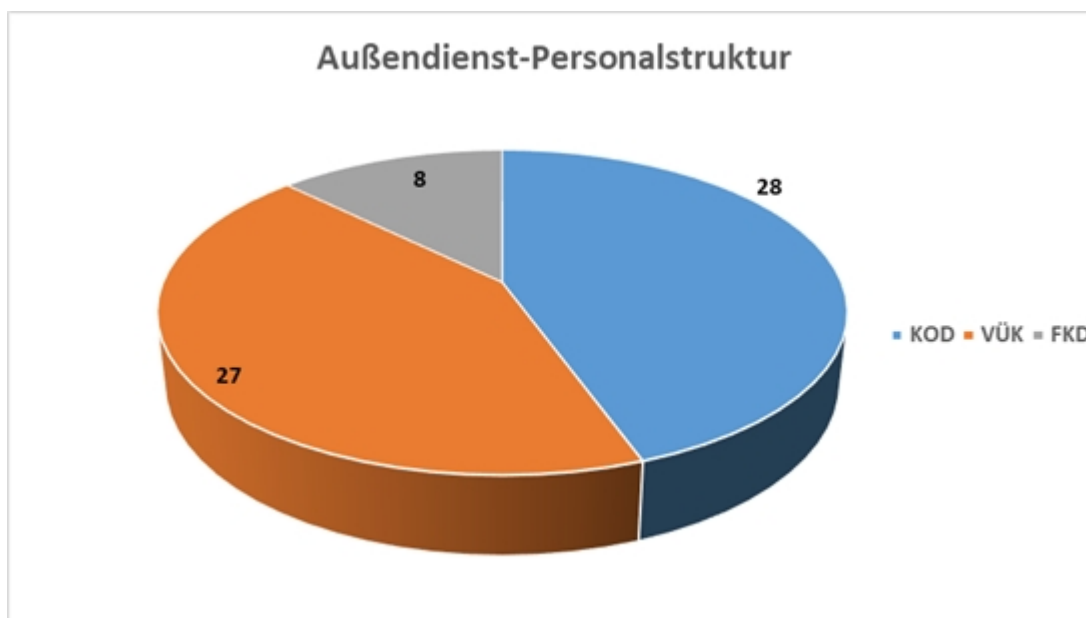
<sup>3</sup> Zeit-Online: „Viel mehr Ordnungsamt-Mitarbeiter Opfer von Attacken vom 10.07.2021“

Jugendschutz, Ladenschluss/Sonn- und Feiertagsschutz sowie Kontrollen am Wochenende und in den Nachtzeiten.

Als Anspruch und Zielbild sollte der KOD in der Lage sein, den Kontrolldruck im öffentlichen Raum, wie z. B. am Aasee und in der Altstadt durch öffentliche Präsenz in der Form auszuüben, dass störendes oder gefährdendes Verhalten weitgehend unterbunden wird. Gleichzeitig muss der KOD aber auch den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern für ihre persönlichen Anliegen (z. B. Ruhestörungen) zur Verfügung stehen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, ist eine deutliche Stärkung der Spät-, Nacht- und Wochenenddienste erforderlich, damit verbunden müssen die bislang zur Verfügung stehenden Ressourcen auf den Prüfstand gestellt werden. Einer Reduzierung im Tagesdienst stehen die Pflichtaufgaben des KOD gegenüber, die nicht vernachlässigt werden dürfen.

## 2. Personalstärke des KOD im interkommunalen Vergleich

Der Kommunale Ordnungsdienst in Münster umfasste bis zum Jahre 2017 insgesamt 22 Vollzeitstellen<sup>4</sup>. Durch Beschluss des Rates der Stadt vom 13.12.2017<sup>5</sup> wurden im KOD sechs weitere Stellen zur Einrichtung einer Bahnhofstreife geschaffen, um die gewachsenen Aufgaben rund um den Hauptbahnhof bewältigen zu können. Diese Bahnhofstreife wurde Ende 2018 eingerichtet und kontrolliert seitdem im Zwei-Schicht-System am Hauptbahnhof von Montag bis Samstag. Die Einrichtung der Bahnhofstreife hat sich bewährt und trägt zu einem nicht geringen Anteil dazu bei, zeitnah auf ungewollte Entwicklungen im Bereich des Hauptbahnhofs reagieren zu können und somit insgesamt zu einer Stärkung der Sicherheitslage in diesem Bereich. Weitere sechs Stellen wurden durch Beschluss des Rates im Stellenplan 2019 geschaffen,<sup>6</sup> um den KOD weiter zu verstärken. Diese Stellen sind im Laufe des ersten Halbjahres 2019 besetzt worden. Insgesamt umfasst der Außendienst des Kommunalen Ordnungsdienstes aktuell 28 Stellen. Der Innendienst umfasst derzeit sechs weitere Stellen. Dieser ist u. a. verantwortlich für die Leitstelle, die Einsatzplanung, das Ermittlungsbüro, die Dienstplangestaltung/Abrechnung, die Beschaffung sowie die Betreuung der EDV.



Stand: 01.09.2021

<sup>4</sup> Detaillierte Beschreibung der Personalentwicklung im Ordnungsdienst V/0205/2017 S.2f

<sup>5</sup> V/0898/2017 –Quartiersentwicklung Hauptbahnhof

<sup>6</sup> Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government vom 29.11.2018, S.7

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Personalbestand der Kommunalen Ordnungsdienste in vergleichbaren Städten und setzt diesen Wert in Relation jeweils zur Einwohnerzahl und Stadtfläche.

Stadt	Stellen	Fläche km <sup>2</sup>	Einwohner	Einwohner je Stelle*	km <sup>2</sup> je Stelle
Aachen	47	164	248.878	5.507	3,49
Bielefeld	34	259	333.786	9.817	7,62
Bonn	60	141	330.579	5.509	2,35
Duisburg	76	232	498.590	4.888	2,27
Dortmund	76	280	587.696	7.732	3,68
Herne	21	51	156.940	7.473	2,43
Oberhausen	26	77	209.556	8.060	2,96
Münster	<b>28</b>	<b>304</b>	<b>316.403</b>	<b>11.300</b>	<b>10,86</b>

Der KOD in seiner derzeitigen Struktur mit 28 Mitarbeiter/-innen im Außendienst ist nicht ausreichend in der Lage, die vielschichtigen Aufgaben zufriedenstellend für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Münster zu bewältigen. Der Streifendienst und die Ermittlungs- und Vollzugstätigkeiten mögen mit einer Personalstärke von 28 Mitarbeitern noch möglich sein, um eine 6-Tage-Woche in den Zeiten von 07.00 Uhr bis 0.00 Uhr oder 02.00 Uhr (freitags und samstags) im Sommer abzudecken. Will man aber den gestiegenen Anforderungen gerecht werden und das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger stärken, so bedarf es einer besseren Ausstattung. Es ist nicht mehr nur notwendig, dass der KOD gesehen wird, der KOD muss auch selber mehr sehen und durch Kontrollen die Einhaltung der Regeln überprüfen. Konzeptionell sollte der KOD in die Lage versetzt werden, den Geschehnissen nicht nur „hinterher zu laufen“. Der KOD sollte zukünftig auch präventive Ansätze verfolgen und das Gespräch mit Bürgern/-innen und Betroffenen führen können, um nicht nur ordnungsrechtlich, sondern auch im Dialog Probleme zu lösen.

Die Kontrollen müssen aus Gründen der Eigensicherung in Doppelstreife durchgeführt werden. Am Wochenende in den Sommermonaten sind nicht mehr als zwei Teams in der Spätschicht im Einsatz. Allein der Bereich am Aasee und in der Altstadt bindet dieses Personal sehr deutlich. Mit zwei Teams ist es nicht möglich, die zahlreichen Aufgaben am Wochenende abzuarbeiten und die Ordnungsamts-Hotline zu bedienen. Allein die große Anzahl von Ruhestörungen<sup>7</sup> und Kontrollaufträgen des Innendienstes, z. B. im Bereich der Gaststätten und Kioske, belastet die Handlungsfähigkeit des KOD. Sonderaufgaben sprengen regelmäßig den Dienstplan und lassen es nicht zu, im Rahmen von notwendigen Kontrollen auch nur einen Teil der Spiel- und Sportplätze anzufahren.

Will man hier handlungsfähig sein, ist es erforderlich, dass mindestens vier bis fünf Dienstwagen in der Spätschicht am Wochenende im Einsatz sind. Dies ist momentan mit der personellen Ausstattung nicht umsetzbar, da Pflichtaufgaben im Tagesgeschäft nicht aufgegeben werden können.

### **3. Personalgewinnung, -qualifizierung sowie demografische Entwicklung**

Seit 2019 wird den vorhandenen Mitarbeitern/-innen und dem neu eingestellten Personal die Möglichkeit zur Qualifizierung zum Verwaltungswirt/-in mit dem Schwerpunkt Kommunalen Ordnungsdienst angeboten. Mit der Qualifizierung zum/zur Verwaltungswirt/in für den KOD bietet die Stadt Münster Bewerber/-innen, die bereits über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, einen Einstieg in die Stadtverwaltung. Die Qualifizierung besteht zum überwiegenden Teil aus theoretischen Lerninhalten. Die abschließende Praxisphase erfolgt im Ordnungsamt der Stadt Münster. In den 12 Monaten der Qualifizierung werden die Teilnehmer/-innen auf die Abschlussprüfung Verwaltungslehrgang I vorbereitet und nach erfolgreichem Abschluss im

<sup>7</sup> In 2020 insgesamt 1.811 bearbeitete Ruhestörungen/ Arbeits- und Jahresbericht der Stadt Münster 2020

Kommunalen Ordnungsdienst beschäftigt. Der Altersdurchschnitt der Mitarbeiter/-innen beträgt aktuell 47 Jahre. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird der Anteil so qualifizierter Mitarbeiter/-innen stetig steigen. Dies hat bereits jetzt einen positiven Effekt auf die Arbeitsqualität und Effizienz.

Bereits heute werden den Mitarbeiter/-innen des KOD qualifizierte Fortbildungen u. a. in den Bereichen Rechtsgrundlagen und Eingriffs-/Festnahmetechniken angeboten.

In enger Zusammenarbeit mit der Polizei und Studieninstituten sollen den Mitarbeitern/-innen ergänzend auch Einsatztaktiken, psychologische Grundlagen und Deeskalationstechniken vermittelt werden.

#### **4. Organisation/Modernisierung/Digitalisierung**

Im Moment umfasst die Fachstelle 32.13 (Außendienste) insgesamt 71 Mitarbeiter/-innen, sie wird von einer Führungskraft geleitet. Es wird auf die Mitarbeiterstrukturen Bezug genommen<sup>8</sup>. Eine effiziente Führung der Teilbereiche a) Kommunalen Ordnungsdienst b) Verkehrsüberwachung und c) Fahrradkontrolldienst ist in dieser Struktur nur schwer möglich. Unterstützt wird der Fachstellenleiter von fünf 1. Sachbearbeitern/-innen, die neben der Unterstützung in allen Teilbereichen noch die Einsatzleitstelle bilden und das Servicetelefon bedienen. Hier bedarf es einer Umstrukturierung der Leitstellenstruktur.

Die Leitstelle ist aktuell von Montag bis Donnerstag von 07.00 Uhr bis 17.00 Uhr, am Freitag von 07.00 Uhr bis 13.00 Uhr besetzt. Ab 17.00 Uhr in der Woche und am gesamten Wochenende operiert der Außendienst ohne eine Absicherung zu einer Leitstelle. Das ist nicht sachgemäß und unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Mitarbeiter/-innen im Außendienst kaum mehr vertretbar. Die Organisation der Leitstelle sollte in der Weise umgestellt werden, dass ein Einsatzstrang die Einsatzbegleitung für den Außendienst übernimmt, dokumentiert und bei Problemen des Außendienstes Hilfen organisieren kann: Insbesondere für die Sicherheit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ist diese Umstellung von herausragender Bedeutung. Die Übertragung dieser Aufgaben auf andere Bereiche der Stadtverwaltung oder auf externe Dienstleister hat sich als nicht realisierbar herausgestellt. Der zweite Einsatzstrang erfordert einen Innendienst, der im BackOffice arbeitet (z. B. für die Einsatzplanung, die Dienstplangestaltung, die Beschaffungen, die Dokumentation und das Beschwerdemanagement). Diese strukturelle Änderung erfordert allerdings zusätzliche personelle Ressourcen für die Besetzung der Leitstelle in einem Zweischicht-System.

Die digitale Ausstattung der genannten Fachstelle 32.13 ist in den letzten Jahren stets verbessert worden. In der Verkehrsüberwachung wurde eine smartphone-gestützte Software zur Verkehrsüberwachung eingeführt, die auch die Überwachung des Handyparkens ermöglicht. Darüber hinaus wurde ein digitales Auftragsmanagement etabliert. Mit diesem Auftragsmanagement können Aufträge nun als digitale Akte angelegt und bearbeitet werden. Die Weiterleitung und Abarbeitung der Aufträge erfolgt papierlos und die Kontrolle der Aufträge ist effizient. Auch die statistische Erfassung und das nachträgliche Recherchieren ist damit einfacher geworden. Wie bereits ausgeführt, können Aufträge aber nur durch die Leitstelle erfasst werden. Da die Leitstelle ab Freitag 13.00 Uhr schließt, werden alle Aufträge von Freitag 13.00 Uhr bis Montag 07.00 Uhr nicht in dem dafür vorgesehenen Auftragsmanagement erfasst. Nachfragen nach Vorkommnissen am Wochenende und entsprechende Recherchen können dann oft nur mit hohem Aufwand oder gar nicht beantwortet werden.

Darüber hinaus kann die Erstellung von Dienstplänen und die Abrechnungen von Zeitzuschlägen etc. mit Hilfe einer entsprechenden digitalen Lösung zukünftig deutlich vereinfacht werden.

#### **5. Standort Niederdingstraße 30**

Der feste Standort der Außendienste des Ordnungsamtes befindet sich seit Juni 2016 an der Niederdingstraße 30. Dieser Standort ist gut gelegen für die Außendienste. Diverse Arbeitsbereiche im Stadtgebiet sind schnell zu erreichen.

---

<sup>8</sup> Siehe Diagramm Mitarbeiterstrukturen

Das Gebäude an der Nieberdingstraße ist jedoch aufgrund des Alters (fertiggestellt 1967) und des Zustandes (Leichtbauweise, Flachdach) baulich abgängig und in seiner jetzigen Dimensionierung den gestiegenen Anforderungen an Personal und Ausstattung nicht mehr gewachsen. Erforderlich ist eine Unterbringung, die die gestiegene Anzahl der Mitarbeiter adäquat aufnimmt und die Funktionalität der einzelnen Arbeitsbereiche unterstützt.

Aktuell finden Abstimmungsgespräche innerhalb der Verwaltung statt, um Möglichkeiten eines dauerhaft geeigneten Standortes möglichst in der näheren Umgebung zu ermitteln.

## **6. Zusammenarbeit mit dem Polizeipräsidium Münster/Gemeinsame Stadtwache**

Die Zusammenarbeit des Ordnungsamtes mit dem Polizeipräsidium Münster verläuft sowohl auf der Führungsebene als auch auf der operativen Ebene sehr gut. Es bestehen verschiedene Kooperationen und Partnerschaften. Im Behördenziel 3 des Polizeipräsidiums Münster zum Beispiel werden die Aufgaben und Ziele der Polizei und des Ordnungsamtes gebündelt, um durch einen regelmäßigen Austausch und die Planung von Maßnahmen die Sicherheitslage am und um den Hauptbahnhof zu stärken.

Um die Zusammenarbeit weiter zu verstärken und im Innenstadtbereich Sicherheit aus einer Hand anbieten zu können, wird seit einiger Zeit die gemeinsame Idee verfolgt, dass Polizei und Ordnungsamt in einer sog. „Stadtwache“ kooperieren. Diese Stadtwache soll primär Aufgaben wahrnehmen, die in der Innenstadt zu bewältigen sind. Mögliche Aufgaben können sein:

- Die Steigerung und Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger durch die erhöhte Präsenz in der Innenstadt durch gemeinsame Fußstreifen von Polizei und Ordnungsamt.
- Kontrollen in beschwerdegeneigten Bereichen in enger Verbindung mit den zuständigen Institutionen und Behörden.
- Jugendschutz (z. B. Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Altersgrenzen für Diskothekenbesuche und Alkoholverzehr sowie Elternberatung).
- Beratung und Hilfestellung für Bürgerinnen und Bürgern.
- Alle Bereiche von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten.

Durch die gleichzeitige und abgestimmte Präsenz der Polizei können Aufgaben schnell verteilt und Arbeitsabläufe eng verzahnt werden.

Konzeptionell könnte bei Errichtung einer gemeinsamen Stadtwache die Zusammenarbeit auf operativer Ebene weiter ausgebaut und durch permanente Zusammenarbeit gestärkt werden. Perspektivisch könnte z. B. auch der Bezirks- und Schwerpunktdienst der Polizei mit dem KOD noch enger zusammenarbeiten.

## **IV. Fazit**

Der KOD ist Anfang des Jahrtausends gestartet, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und vor allem durch Präsenz und Prävention im Stadtgebiet das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger nachhaltig zu stärken. Durch einen dynamischen Aufgabenzuwachs hat sich diese Ausrichtung des KOD deutlich verändert, Ahndung und Sanktionierung sind als weitere Bestandteile der Gefahrenabwehr stärker in den Blickpunkt gerückt. Neue gesellschaftliche Entwicklungen, zusätzliche Aufgabenstellungen und veränderte Verhaltensweisen in der Bevölkerung bringen zudem quantitativ wie qualitativ deutlich veränderte Anforderungen an den Kommunalen Ordnungsdienst.

Die vorhandenen Strukturen sollten daher kritisch diskutiert und teilweise angepasst werden. Dafür bedarf es neben einer laufenden Optimierung der Arbeitsabläufe und der Sachausstattung auch der schrittweisen personellen Anpassung, damit der KOD in Zusammenarbeit mit der Polizei die

Sicherheitsarchitektur in unserer Stadt weiter stärken und die Stadt Münster als Ordnungsbehörde ihre Aufgaben angemessen erfüllen kann.

I.V.  
gez.

Wolfgang Heuer  
Stadtrat

**Anlage**