

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Städtetag Nordrhein-Westfalen

An den

Ausschuß für Kommunalpolitik

Ausschuß für Innere Verwaltung

Verkehrsausschuß

des Landtags Nordrhein-Westfalen

Präsident des Landtags NW
Referat P 1
Zentrale Poststelle
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf 1

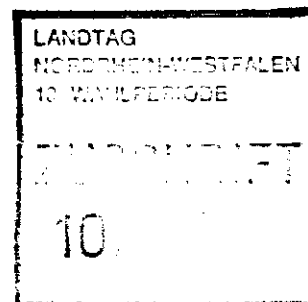
Köln-Marienburg, 25.01.1990/Ru.
Lindenallee 13 - 17
Postanschrift: 5000 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: O/713-23
Umdruck-Nr.: D 1223

Telefon (02 21) 3 77 10 Durchwahl 37 71 - 1 15
Fernschreiber 8 882 617
Btx 0221 3771

Stadtsparkasse Köln 3020 2154
BLZ 370 198

MMZ 10 / 3288



Gesetz zur Änderung des Ordnungsbehördengesetzes -
Landtags-Drucksache 10/5034 -

Sehr geehrte Herren Vorsitzende!
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen identifiziert sich insofern mit dem Gesetzesvorhaben, als eine verstärkte Überwachung der Geschwindigkeitsüberschreitungen und des Mißachtens von Lichtzeichenanlagen angestrebt wird. Die Übertragung einer entsprechenden Kompetenz auf die Ordnungsbehörden der kreisfreien Städte

...

lehnt er jedoch ab. Hierfür sind folgende Gründe maßgebend:

1. In Übereinstimmung mit dem geltenden Recht sind unsere Mitgliedstädte davon ausgegangen, daß insbesondere die Bereiche Geschwindigkeits- und Rotlichtüberwachung zu dem ausschließlich von der Polizei wahrzunehmenden Aufgabenbestand gehören. Aus diesem Grunde nimmt auch keine der zum Städtetag Nordrhein-Westfalen gehörende Kommune die in Frage stehenden Aufgaben wahr. Selbst im Bereich der Kreise sind diejenigen Kreisordnungsbehörden, die Geschwindigkeitsüberwachung betreiben, Ausnahmeerscheinungen. Lediglich die Ordnungsbehörden der Kreise Aachen und Borken führen die Aufgabe der Geschwindigkeitsüberwachung durch. Dies zeigt deutlich, daß entgegen der den Gesetzentwurf begleitenden Begründung Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Kompetenz zur Überwachung des fließenden Verkehrs bei den Kreisordnungsbehörden nicht auszuräumen ist, sondern allenfalls wenige, in der Rechtsanwendung unsichere Kreisordnungsbehörden auf die Rechtslage hingewiesen werden müßten.

Hauptzweck des Gesetzentwurfs ist nach unserem Eindruck eine Aufgabenteilung der Polizei, der umhüllt wird von einer richtigen Zielsetzung, deren Durchführung den Kreisordnungsbehörden aufgebürdet werden soll. Wir sehen das Gesetzesvorhaben im Kontext zu einer Reihe von Maßnahmen, die alle einer Verminderung des Aufgabenvolumens der Polizei zu Lasten der Gemeinden dienen. Seit einer Reihe von Jahren beobachten unsere Mitgliedstädte einen sich in kleinen Schritten vollziehenden Abbau der Präsenz der Polizei in der Mitwirkung bei kommunalrelevanten Aufgabenstellungen. Aus der Sicht des Landes mögen sich die einzelnen Schritte des ...

Rückzuges der Polizei als für die Kommunen verkräftbar darstellen, bei diesen erzeugen sie jedoch die Wirkung einer Bündelung mit der Folge, daß sie in der Kumulation die Grenze des Tragbaren überschreiten. Unsere Mitgliedstädte stellen seit etwa drei bis vier Jahren verstärkt fest, daß die Polizei mit der Begründung des Personalmangels weitgehend ihre Mitwirkung bei der Durchführung von kommunalen Vollstreckungsmaßnahmen (z. B. Zwangsmaßnahmen Ausländerwesen) und die Wahrnehmung des ersten Zugriffs (z. B. Gewahrsamnahme psychisch Kranker außerhalb der allgemeinen Dienstzeit örtlicher Ordnungsbehörden) eingestellt hat. Entsprechendes gilt für die Wahrnehmung der eigenen Zuständigkeit der Polizei für die Überwachung des ruhenden Straßenverkehrs, die regelmäßig nur noch ausgeübt wird, wenn ganz außergewöhnliche Störungen des fließenden Verkehrs entweder bereits eingetreten sind oder unmittelbar bevorstehen. Die mit der Änderung des Ordnungsbehördengesetzes beabsichtigte Übertragung einer parallelen Zuständigkeit für wichtige Teilaufgaben im Bereich der Überwachung des fließenden Verkehrs auf die Kreisordnungsbehörden ist ein weiterer, sehr bedeutsamer Fall in der Reihe der genannten Beispiele.

Die Vergegenwärtigung einiger möglicher Ursachen der aufgezeigten Entwicklung bestärkt uns in der Überzeugung, daß die Kommunen mit der Übertragung weiterer polizeilicher Aufgaben werden rechnen müssen.

Als eine wesentliche Ursache für die schwindende Bereitschaft, sich mit kommunalen Belangen zu identifizieren, werten wir das als Folge der Verstaatlichung gewachsene Eigenverständnis der Polizei. Der Polizeibeirat, der nach der

...

Loslösung der Polizei von der Kommune als Bindeglied zwischen beiden etabliert worden ist, bietet offenbar nur begrenzte Möglichkeiten zum Ausgleich unterschiedlicher kommunaler und polizeilicher Interessen. Zudem kann er allenfalls örtlich tätig werden, Einflußnahmen auf Veränderungen der Organisation und Aufgabenstellung der Polizei, die vom Innenministerium betrieben werden, sind ihm kaum möglich.

Ursache für den Mangel an Hinwendung der Polizei zu kommunalen Belangen dürfte auch die räumliche Separation und vor allem die Personaleinsatzplanung in erster Linie in den Großstädten sein. Hier werden überwiegend aus ländlichem Raum stammende junge Polizeibeamte eingesetzt. Die gemessen an der Besoldung teureren Lebensverhältnisse der Großstadt und häufig auch die von der Herkunft implizierte Abneigung, in einer Großstadt leben zu wollen, erschweren eine Identifikation dieser Polizeikräfte mit den städtischen Belangen.

Eine offenbare Ursache für den Rückzug der Polizei dürfte schließlich in dem Zuwachs an neuen Aufgaben, wie er in der Landtags-Drucksache 10/4622 vom 23.8.1989 beschrieben worden ist, zu erblicken sein.

Unsere Einschätzung, daß die Kommunen mit weiteren Übertragungen polizeilicher Aufgaben bzw. einem Rückzug der Polizei bei der Beteiligung im Vollzug von kommunalen Aufgaben rechnen werden müssen, finden wir auch bestätigt in dem vom Innenminister vorgestellten Konzept zur Entlastung der Kriminalpolizei (vgl. Rede des Innenministers zum Thema "Innere Sicherheit in Nordrhein-Westfalen" vom 3.8.1989). Danach soll zunächst probeweise für ein Jahr ein

...

vereinfachtes Verfahren zur Bearbeitung von Kleinkriminalität eingeführt werden. Dem Konzept liegt der Gedanke zugrunde, daß bestimmte Delikte mit wesentlich geringerem verwaltungsmäßigen Aufwand in zwei Fallgruppen unmittelbar durch den Posten- und Streifendienst und den Bezirks- und Ermittlungsdienst der Schutzpolizei bearbeitet werden sollen. Gleichzeitig soll hiermit erreicht werden, daß der Kriminalpolizei mehr Spielraum für die Bekämpfung der schweren und Schwerstkriminalität eingeräumt wird. In der Zielsetzung geht das Konzept davon aus, daß künftig die Schutzpolizei 50 bis 60 % der Gesamtkriminalität bearbeitet.

Bei allem Verständnis für Maßnahmen zur Entlastung der Kriminalpolizei stellt sich unseren Mitgliedstädten die Frage, wieviel Raum der Schutzpolizei angesichts der ihr zugedachten erweiterten Aufgabenstellungen noch verbleiben wird, um beim Vollzug gemeindlicher Aufgaben mitwirken oder eigene Zuständigkeiten in den Bereichen der Überwachung des ruhenden und des fließenden Verkehrs wahrnehmen zu können. Alles deutet darauf hin, daß die Konzeption des Innenministers zur Entlastung der Kriminalpolizei für die Kommunen keine günstige Perspektive eröffnet.

2. Von der Übertragung weiterer Polizeiaufgaben auf die Kommunen sollte abgesehen werden, solange nicht moderne Methoden der Personalwirtschaft im Polizeibereich ausgeschöpft worden sind. Wir haben mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, daß der Innenminister nicht in der Lage ist, die effektive Jahresarbeitszeit, die durchschnittliche Ausfallzeit der Bediensteten der Polizei anzugeben (vgl. Landtags-Drucksache 10/4608) und sich auch außerstande sieht, Aussagen zu der erforderlichen

...

Wechseldienststärke - bezogen auf die Besetzung eines Streifenwagens - zu treffen (vgl. Landtagsdrucksache 10/4634).

Wir erlauben uns den Hinweis, daß die Wirtschaftsberatung Aktiengesellschaft (WIBERA) in Düsseldorf unter Beteiligung des Deutschen Städtetages eine neue Methode zur optimalen Bewirtschaftung von Schichtdiensten jeder Art entwickelt hat. Diese Methode ist bereits in einer Reihe von Feuerwehren unserer Mitgliedstädte, in Krankenhäusern und Rettungsdienstorganisationen eingeführt worden. Der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen wird diese Methodik in Kürze in einem Pilotversuch zur Bewirtschaftung der Wechselschichtdienste einer Justizvollzugsanstalt erproben lassen. Die Polizei des Landes Schleswig-Holstein hat ebenfalls erkennen lassen, daß sie eine entsprechende Erprobung durchführen wolle.

Die WIBERA-Methode wird von folgenden Überlegungen bestimmt: Eine personalwirtschaftliche Organisationsüberprüfung muß das Ziel verfolgen, die verfügbaren personellen Ressourcen unter optimierten Rahmen-Dienstplanbedingungen der bedarfsorientierten Einsatzleistungsbereitschaft anzupassen. Dabei sind sowohl die aktuellen Arbeitszeitverkürzungen als auch die tatsächlichen Ausfallzeiten der im Schicht- und Wechselschichtdienst eingeteilten Vollzugsbeamten zu berücksichtigen. Außerdem müssen die personalwirtschaftlichen Abhängigkeiten zwischen Stellenplan, Funktionsplan und Dienstplan organisatorisch umgesetzt werden.

...

Während vielfach bei der Berechnung des Personalbedarfs noch mit Anwesenheitszeiten von 42 Wochen/Jahr stellenplanwirksam gerechnet wird, liegen die im Rahmen einer Dienstplananalyse ermittelten tatsächlichen Arbeitszeiten von Schicht- und Wechselschichtdienst Mitarbeitern nur noch bei 35 bis 38 Wochen/Jahr. Die aus dieser Diskrepanz erwachsenden personalwirtschaftlichen und organisatorischen Schwierigkeiten werden täglich im Dienstbetrieb wirksam in Form von ungleichmäßigen Schichtstärken, weitgehend unkalkulierbaren Vertretungsdiensten und zunehmender Demotivation der im Schicht- und Wechselschichtdienst eingeteilten Vollzugsbeamten.

Einer optimierten Personalbewirtschaftung der Schicht- und Wechselschichtdienste muß deshalb die Untersuchung folgender Fragestellungen vorausgehen:

- 1) Wieviele Jahresdienststunden stehen die Vollzugsbeamten unter Berücksichtigung der aktuellen Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden und der tatsächlichen Ausfallzeiten praktisch für den Schicht- und Wechselschichtdienst zur Verfügung?
- 2) Welche Leistungsbereitschaft ist mit allen im Stellenplan verfügbaren Personalvolumina unter Berücksichtigung der Ergebnisse von 1) realisierbar?
- 3) Mit welchen optimierten Rahmendienstplänen sind die Ergebnisse aus 1) und 2) unter Mitwirkung der Personalvertretung in den praktischen Dienstbetrieb umzusetzen?

...

Unabhängig von Ihrer Entscheidung über den von der Landesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ordnungsbehördengesetzes bitten wir Sie, sich dafür einzusetzen, daß die Polizei angehalten wird, ihre aus dem Polizeigesetz und Polizeiorganisationsgesetz resultierenden Pflichten zur Beteiligung am kommunalen Verwaltungsvollzug und zur Wahrnehmung der eigenen Zuständigkeiten (erster Zugriff, Überwachung des Straßenverkehrs) zu erfüllen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Ihr
E. Pappermann
Prof. Dr. Ernst Pappermann