

# **Erfahrungsbericht über die interkommunale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Realisierung eines gemeinsamen Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirkes der Städte Laubach und Lich**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	1
<b>Einleitung</b>	1
1.1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen	1
2 Vorstellung des Projekts „Gemeinsamer Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirk“	2
2.1 Kurzportrait der Kommunen	2
2.1.1 Das Ordnungsamt als Handlungsfeld	2
2.1.2 Festlegung der Aufgabenbreite	3
2.1.3 Personalbestand der Kommunen Laubach und Lich	5
3 Zusammenfassung und Fazit	6

## **Einleitung**

Als Grundlage für diesen Erfahrungsbericht dient der Projektauftrag zur Zusammenführung der Verwaltungseinheiten und Prüfung der interkommunalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Realisierung eines gemeinsamen Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirkes der Städte Laubach und Lich, aus dem Jahr 2018/2019, der den politischen Gremien durch die damalige Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt wurde.

### **1.1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen**

Die beiden Städte Laubach und Lich im Teilraum Ost des Landkreises Gießen haben bereits im Jahr 2001 mit damals noch weiteren Kreiskommunen die Absicht geäußert, interkommunal zusammenzuarbeiten. Im Jahr 2013 wurde durch die Stadtverordnetenversammlungen der beiden Kommunen Laubach und Lich ein Grundsatzbeschluss zur IKZ gefasst, der vor allem die Akzeptanz der politischen Gremien zur Kooperationsbereitschaft zum Ausdruck bringen soll. Verwaltungsbereiche, die für eine Zusammenarbeit geeignet erscheinen, sollen demnach auf ihre Umsetzung geprüft und vorbereitet

werden. Auch der Ordnungsamtsbereich wurde für eine mögliche Fusion ins Auge gefasst und sollte auf seine Kooperationsfähigkeit überprüft werden. Zu beachten war hierbei, dass das Ordnungswesen in den Ordnungsbehördenbezirk, dessen Aufgaben gemäß § 85 Abs. 2 HSOG der Bürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde wahrnimmt und in den Verwaltungsbehördenbezirk, für den laut § 82 Abs. 2 HSOG der Gemeindevorstand (Magistrat) zuständig ist, getrennt werden muss. Durch die Bildung eines gemeinsamen Verwaltungs- und Ordnungsbehördenbezirks können die beiden Kommunen Laubach und Lich die Ordnungsamtsaufgaben gemeinschaftlich wahrnehmen.

## **2 Vorstellung des Projekts „Gemeinsamer Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirk“**

Mit den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen vom 17.04.2019 wurde für die Städte Laubach und Lich jeweils ein örtlicher Ordnungsbehördenbezirk sowie ein örtlicher Verwaltungsbehördenbezirk gebildet. Im Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 28 vom 08.07.2019 erfolgte die Veröffentlichung der Anordnung über die Zusammenfassung der Städte Laubach und Lich zu einem gemeinsamen örtlichen Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirk. Somit sind die Vereinbarungen im Datum vom 09.07.2019 in Kraft getreten.

### **2.1 Kurzportrait der Kommunen**

Im Ostteil des Landkreises Gießen liegen die Städte Lich und Laubach mit insgesamt 16 Stadtteilen. Gemeinsam weisen sie eine Bevölkerungsgröße von knapp 25.000 Einwohnern, mit einer Gesamtfläche von ca. 175 km<sup>2</sup> (17.500 ha), auf.

#### **2.1.1 Das Ordnungsamt als Handlungsfeld**

Der Bereich des Ordnungswesens zählt zu den hoheitlichen Aufgaben einer Kommune und wird durch zahlreiche Gesetze, Verordnungen und Satzungen geregelt. Nach § 1 Abs. 1 HSOG haben die Ordnungsämter als Verwaltungs- und Ordnungsbehörde, neben den Polizeibehörden, gemeinsam die Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Wichtig ist die Trennung des Ordnungswesens in den Ordnungsbehördenbezirk, dessen Aufgaben gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 4 HSOG der Bürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde wahrnimmt und den Verwaltungsbehördenbezirk, für den laut § 82 Abs. 2 HSOG der Magistrat zuständig ist. Bei den Aufgaben handelt es sich um Auftrags- und Weisungsangelegenheiten (§ 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 85 Abs. 1 S. 2 HSOG).

Die Ordnungsverwaltung der Verwaltungseinheiten Laubach und Lich wurde aufgrund des Projektauftrages in folgende Fachdienste gegliedert:

1. Ordnungs- und Gewerbeangelegenheiten,
2. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

3. Verkehrslenkung, -sicherung und -überwachung,
4. Brand- und Katastrophenschutz und
5. Märkte.

Hauptaufgabe des Fachdienstes „Ordnungs- und Gewerbeangelegenheiten“ ist die Beseitigung von Gefahren und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zu denen die allgemeinen ordnungsbehördlichen Aufgaben sowie die ordnungsbehördlichen Aufgaben u. a. des Gesundheits- und Veterinärwesens, des Umweltschutzes, des Jugendschutzes und des Schutzes von Natur und Landschaft zählen. Unter anderem erfolgt hier die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sowie die Einhaltung und Überwachung der Bestimmungen des Hessischen Gaststättengesetzes (HGastG). Die Aufgabe der „Verkehrslenkung, -sicherung und -überwachung“ ist es, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und eine stadtverträgliche Infrastruktur für Einwohner und Gäste zu schaffen. Durch Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, wie z. B. Geschwindigkeitsmessungen mit Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen sowie regelmäßiger Kontrollen des ruhenden Verkehrs, soll ein Anreiz für verkehrsgerechtes Verhalten geschaffen und die Zahl der Verkehrsunfälle gesenkt werden. Weiterhin gehören die Bereiche Brand- und Katastrophenschutz und Märkte zum Bereich des Ordnungswesens.

Für die Sachbearbeitung der Angelegenheiten des Brand- und Katastrophenschutzes wurde eine eigene Sachbearbeiterstelle im Verwaltungsverband Laubach / Lich geschaffen, um hierdurch weitere Ressourcen der vorhandenen Sachbearbeiter für die Tätigkeiten im Ordnungsamt zu erhalten.

Die kurze Darstellung der Aufgabenfelder zeigt, wie umfangreich sich das Arbeitsfeld des Ordnungsamtes gestaltet. Gerade Mitarbeiter von kleineren Kommunen, die keine Möglichkeit haben, sich auf ein Gebiet zu spezialisieren, müssen durch die große Aufgabenbreite ein breit gefächertes Wissen vorhalten und in den unterschiedlichen Themenbereichen stets auf dem neuesten Stand sein.

### **2.1.2 Festlegung der Aufgabenbreite**

Dem gemeinsamen örtlichen Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirk wurden folgende Aufgaben übertragen, soweit sie nicht durch besondere Rechtsvorschriften anderen Behörden übertragen sind:

<b>Ordnungsbehördenbezirk (Bürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde)</b>	<b>Verwaltungsbehördenbezirk (Magistrat)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Angelegenheiten der Straßenverkehrsordnung,</li> <li>•Überwachung des Straßenverkehrs, auch durch Verwendung technischer Mittel,</li> <li>•Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24, 24a, 25a Abs. 2 des Straßenverkehrsgesetzes,</li> <li>•Versammlungswesen,</li> <li>•Verordnung über die Sperrzeit,</li> <li>•Lärmbekämpfung,</li> <li>•Eilaufgaben gem. § 2 Satz 1 HSOG,</li> <li>•Aufgaben gem. § 32 Abs. 4 HSOG</li> <li>•Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden (HundeVO),</li> <li>•Gefahrenabwehrverordnung über die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf und in den öffentlichen Straßen, Anlagen und an Flächen der Stadt Laubach,</li> <li>•Gefahrenabwehrverordnung über das unbefugte Plakatieren, Beschriften, Bemalen und Besprühen von öffentlichen Flächen an öffentlichen Straßen sowie öffentlichen Anlagen der Stadt Laubach,</li> <li>•Feiertagsgesetz,</li> <li>•Lotteriewesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Gewerbeordnung,</li> <li>•Hessisches Gaststättengesetz,</li> <li>•Hessisches Ladenöffnungsgesetz,</li> <li>•Hessisches Gesetz über Hilfe bei psychischen Krankheiten,</li> <li>•Jugendschutzgesetz,</li> <li>•Hessisches Feld- und Forstschutzgesetz,</li> <li>•Personenbeförderungsgesetz,</li> <li>•Hessisches Jagdgesetz und Bundesjagdgesetz,</li> <li>•Hessisches Fischereigesetz,</li> <li>•Bundesfernstraßengesetz und Hessisches Straßengesetz,</li> <li>•Durchführung der Gefahrenabwehrverordnungen der Städte Laubach und Lich,</li> <li>•sonstige Aufgaben der Gefahrenabwehr i.S.d. § 3 Satz 2 HSOG, insbesondere der Aufgaben im Bereich der Obdachlosigkeit,</li> <li>•Wohnungsaufsichtsgesetz,</li> <li>•Bundesimmissionsschutzgesetz und der Bundesimmissionsschutz-Verordnungen,</li> <li>•Ordnungswidrigkeitengesetz,</li> <li>•Überwachung der Abfallsatzung, der Grundstücksnummernsatzung, der Sondernutzungssatzung, der Straßenreinigungssatzung und der sonstigen bestehenden Gefahrenabwehrverordnungen,</li> <li>•Kreislaufwirtschaftsgesetz,</li> <li>•Unterbringung von Fundtieren,</li> <li>•Spiehhallengesetz,</li> <li>•Nichtraucherschutzgesetz</li> </ul>

Aus der Darstellung des Aufgabenkatalogs wird ersichtlich, welche Tätigkeiten die zusammengesetzten Ordnungsämter als Ordnungsbehördenbezirk und Verwaltungsbehördenbezirk wahrnehmen.

Aufgrund unterschiedlicher Aufgabenverteilungen in den Verwaltungseinheiten Laubach und Lich sind jedoch weiterhin durch die beiden Kommunen noch folgende Aufgaben zu prüfen, ob dieser Bestandteil der Zusammenarbeit werden sollen. Hier ist nach wie vor zu klären, ob diese Aufgaben weiterhin von den Behörden im Alleingang erledigt oder in den Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirk integriert werden sollen:

1. Namensänderung (Laubach eigene Sachbearbeiterin / Lich im Ordnungsamt),
2. Einbürgerung (Laubach eigene Sachbearbeiterin / Lich im Ordnungsamt)

### **2.1.3 Personalbestand der Kommunen Laubach und Lich**

Der vorhandene Personalbestand musste in geeigneter Form in den Verwaltungs- und Ordnungsbehördenbezirk integriert werden. Die Stadt Lich hat daher Räumlichkeiten für die Mitarbeiter geschaffen. Dieser Vorgang ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Insbesondere sind noch weiterhin Umbaumaßnahmen (wie z.B. der Besprechungsraum und die Umkleide/Spinde der Kollegen des Außendienstes) auszuführen. Fraglich ist jedoch, ob der aktuelle Personalbestand für die Aufgabenbreite des gemeinsamen Ordnungsamtes ausreicht oder sogar noch erhöht werden muss, um hier einen ordnungsgemäßen Betrieb zu gewährleisten. Insbesondere der Außendienst und die damit verbundene satzungs- und verordnungsmäßige Überwachung der beiden Gemeindegebiete durch das Ordnungsamt darf nicht vernachlässigt werden.

Die Bürger haben ein feines Gespür dafür, was sie sich erlauben können und was nicht. Zieht sich das Ordnungsamt aus dem Außendienst zurück, werden die freiwerdenden Räume schnell besetzt. Sorglosigkeit und Gedankenlosigkeit Einzelner beeinträchtigen schnell die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Langfristig schadet dies dem Erscheinungsbild der Kommunen.

Da die Aufgaben einer Ordnungsverwaltung nicht selten außendienstlich erfolgen und somit flächenbezogen sind, muss bei der Personalbedarfsermittlung außerdem die Flächengröße der beiden Kommunen berücksichtigt werden. Mit einer Flächengröße von ca. 175 km<sup>2</sup> weisen die beiden Städte Laubach und Lich ein weitläufiges Gemeindegebiet auf, welches auch überwacht werden muss. Für die Aufgabenwahrnehmung im Außendienst muss demzufolge mit viel längeren und weiteren Dienstwegen kalkuliert werden. Hierzu ist ebenfalls zwingend erforderlich, dass den Mitarbeitern entsprechende Dienstfahrzeuge zur Verfügung gestellt werden. Bisher steht den Mitarbeitern ein vollständig ausgerüstetes und beklebtes Einsatzfahrzeug zur Verfügung. Hierfür ist jedoch ebenfalls noch die sichere Unterbringung in Form einer Garage zu klären. Die Anschaffung eines weiteren Fahrzeuges und dessen Unterbringung ist ebenfalls anzustreben.

Damit die Sicherheit und Ordnung der beiden Städte vor dem Hintergrund eines Personalmangels nicht gefährdet wird, kann unter Berücksichtigung der Flächengrößen und der Vorbereitung sowie Überwachung der etablierten Großveranstaltungen mit überregionalem Charakter derzeit keine Reduzierung des Personalbestands für den gemeinsamen Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirk festgestellt werden.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Größenverhältnisse der beiden Kommunen und die wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben eine eigenständige Stelle eines Sachbearbeiters für die Aufgaben im Brand- und Katastrophenschutz erfordern.

Dies wurde durch die Einstellung einer Sachbearbeiterin über den Gemeindeverwaltungsverband realisiert und diese Stelle in das Ordnungsamt integriert. Durch diese Stelle kann nunmehr das Ehrenamt der freiwilligen Feuerwehrangehörigen entlastet und eine Spezialisierung erreicht werden.

### **3 Zusammenfassung und Fazit**

Interkommunale Zusammenarbeit gewinnt vor dem Hintergrund der heutigen Entwicklungen und der immer schlechter werdenden Haushaltslage zunehmend an Bedeutung. Wurden bis jetzt eher kleinere IKZ-Projekte, wie die Maschinenleihe realisiert, geht der Trend nun auch zu umfangreicheren Kooperationen.

Deutlich wurde, dass sich der Bereich Ordnungsamt als „klassisches“ Verwaltungsgebiet sehr gut für eine Kooperation eignet. Besonders der Spezialisierungseffekt kann aufgrund der großen Aufgabenbreite durch eine Zusammenarbeit besonders herausgehoben werden.

Als geeignete Kooperationsform stellte sich ausschließlich der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung in Form einer Delegation heraus, da sie die Möglichkeit bietet, Aufgaben mehrerer Gebietskörperschaften einschließlich ihrer Zuständigkeiten auf eine Gebietskörperschaft zu übertragen. Als übernehmende Kommune der Ordnungsaufgaben wurde die Stadt Lich ausgewählt. Durch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung wird außerdem nicht ausgeschlossen, dass im Laufe der Zusammenarbeit weitere Kommunen dem gemeinsamen Verwaltungs- und Ordnungsbehördenbezirk beitreten können.

Möglicherweise könnten zusätzliche Einnahmen im Hinblick auf eine Zusammenarbeit u. a. durch die bessere Auslastung des Personals erreicht werden. Zu beachten ist, dass sich Einspareffekte einer IKZ oft erst nach einigen Jahren zeigen, da u. a. Prozesse immer wieder optimiert werden können und müssen. Die Beurteilung des finanziellen Aspekts kann aus diesem Grund nicht abschließend erfolgen und bedarf einer längerfristigen Betrachtung. Jedoch wird bereits zu diesem Zeitpunkt ausgeführt, dass die Einnahmesituation im Jahr 2020, bedingt durch die näher bezeichneten Faktoren bisher negativ beeinflusst wurde, u.a. auch durch die monatelangen Einsätze im Zuge der Corona-Pandemie.

Bei Teilen der Ordnungspolizeibeamten liegen im ersten Halbjahr 2020 krankheitsbedingte Fehlzeiten vor. Diese Fehlzeiten machen sich negativ in der Mehrbelastung des anwesenden Personals und den Fallzahlen erfasster Ordnungswidrigkeiten bemerkbar.

Um eine gerechte Entlohnung der Mitarbeiter des neuen Verwaltungs- und Ordnungsbehördenbezirkes zu gewährleisten, sollte nach der Aufgabenverteilung eine neue Tätigkeitsübersicht für alle Mitarbeiter erstellt und von einem unabhängigen Wirtschaftsunternehmen eine entsprechende Stellenbewertung durchgeführt werden.

Vor der Neubesetzung von Stellen sollten entsprechende Stellenbeschreibungen und -bewertungen durchgeführt werden. Durch eine höhere Eingruppierung, denkbar sind hier die Entgeltgruppen 7 und 8, kann geeignetes Personal gewonnen werden.

Im Jahr 2020 ist mit Mindereinnahmen aus Verwarnungsgeldern zu rechnen. Dies ist begründet durch die aktuelle COVID19-Pandemie, die eine deutliche Verschiebung des Aufgabenbereichs verursacht hat, sowie den Fehlzeiten von Teilen der Ordnungspolizeibeamten und dem gescheiterten Änderungsversuch der Bußgeldkatalogverordnung bzw. des Bußgeldkatalogs des Bundes. Allein letzteres führt dazu, dass für den Ordnungsbehördenbezirk 203 Ordnungswidrigkeitsverfahren eingestellt werden mussten, die Einnahmen von ca. 10.000,- EURO gleichgekommen wären.

Der Umstand, dass beide Kommunen durch das Kommunale Gebietsrechenzentrum ekom21 einzeln geführt werden, führt dazu, dass für alle Bediensteten sowohl ein Zugang für Laubach als auch ein weiterer Zugang für Lich gezahlt werden muss. Jedoch sind die anfänglichen Probleme fehlender Zugriffsberechtigungen nunmehr behoben.

Es fehlt derzeit weiterhin an einer geeigneten Abstellmöglichkeit für das mit Sondersignalen ausgestattete Fahrzeug der Stadtpolizei. Die Gefahr, dass dieses nach Abstellen im öffentlichen Verkehrsraum zum Ziel von Vandalismus wird, ist hoch. Das derzeitige Abstellen erfolgt im Bereich des Seiteneingangs des Licher Rathauses. Der Sachverhalt wurde der Bauamtsleitung bereits vorgetragen.

Derzeit ist im Bereich Ordnungsamt eine Vollzeitstelle für Verwaltungsfachangestellte mit Fortbildung zum Ordnungspolizeibeamten unbesetzt. Die Stelle ist im Haushaltsplan der Stadt Laubach vorgesehen und mit der Entgeltgruppe 6 TVöD beziffert. Nach dem eingruppierungsbedingten Fortgang eines Sachbearbeiters im Oktober 2019 ist die Stelle nicht mehr besetzt worden. Zwar fand ein Einstellungsverfahren statt, doch waren die Bewerber in Masse ungeeignet. Empfohlen wird daher, die auszuführenden Tätigkeiten umfänglich zu erfassen und diese Stellenbeschreibung fachgerecht bewerten zu lassen. Bereits eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 7 würde geeignetere Kandidaten ansprechen.

Zum 01.09.2020 wird ein Ordnungspolizeibeamter (EG 6) eingestellt. Dieser wird in der Stadtpolizei eingesetzt und hauptsächlich mit Gefahrenabwehrmaßnahmen und der Verkehrsüberwachung betraut sein.

Die Räumlichkeiten der ehemaligen Stadtkasse Lich sind noch nicht nutzbar. Hier lagern trotz mehrfacher Bitte, diese zu entfernen, noch Akten und Gegenstände anderer Abteilungen. Seitens des Ordnungsamtes wird neues Mobiliar beschafft und ein Schreiner mit Umbauarbeiten beauftragt. Ab September 2020 sollen der Umzug der Ordnungspolizeibeamten sowie die Einrichtung des Besprechungsraums und der Umkleidekabinen erfolgen.

Der Ordnungsbehördenbezirk wird neben dem vorhandenen, im Fahrzeug verbauten Messgerät, eine neue Anlage zur mobilen Geschwindigkeitsüberwachung anschaffen. Hierfür wurde bereits der entsprechende Auftrag erteilt. Diese Anlage dient der Stadtpolizei zur Ausweitung des Messbetriebs und ist in beiden Kommunen einsetzbar.

Durch ihre Beschaffenheit ergänzt sie den Messbetrieb mit der vorhandenen veralteten Messanlage und ist bei Tag und Nacht unabhängig von dieser einsetzbar. Dies ermöglicht folglich zwei voneinander unabhängige Messungen an verschiedenen Messstellen. Zudem ist sie bedienerfreundlich, zügig auf- und abbaubar und leicht zu transportieren.

Messungen können also ohne Weiteres an mehreren Messstellen am Tag erfolgen, ohne dass ein zeitintensiver Standortwechsel erfolgt. Ein Ausfall der bereits vorhandenen Anlage lässt sich aufgrund nicht mehr produzierter Ersatzteile nicht ausschließen. Durch die Beschaffung der neuen Anlage lässt sich ein längerer Ausfall jedoch kompensieren. Betrieben wird die Anlage durch eigenes Personal. Die Auswertung der Messdaten erfolgt durch die Mitarbeiter des Ordnungsbehördenbezirkes im Hause. Der Hersteller versichert, dass der Support bzw. die Versorgung mit Ersatzteilen, auch bei Markteintritt eines Nachfolgemodells, gesichert ist.

Die Aufstellung einer gemeinsamen Stadtpolizei ist insgesamt als guter Erfolg zu werten. Trotz der zuvor genannten Probleme hat sie sich als Institution etabliert und ist fester Bestandteil der Sicherheitsstruktur. Durch eine Erweiterung der Befugnisse und Möglichkeiten des Personals werden gesetzliche Aufgaben der Ordnungsbehörde erfüllt, deren Erledigung zuvor nicht oder nur bedingt möglich war, wobei die Qualität der Aufgabenerfüllung allgemein gestiegen ist. Weiterhin kann hierdurch die Dienstzeit auch auf Abende und Wochenenden ausgedehnt werden.