



**HOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG**

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

*Der Kommunale Ordnungsdienst in Baden-Württemberg –
Eine Konkurrenzorganisation zur Landespolizei oder sinnvolle
Ergänzung zwischen Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst?*

Master-Thesis

zur Erlangung des Grades
eines Master of Arts (M. A.)
im Master-Studiengang Public Management

vorgelegt von

Jürgen Wiener

Jahrgang: 2021

Erstgutachter: Prof. Dr. Gerald G. Sander, M. A., Mag. Rer. Publ.

Zweitgutachter: Ass. iur. Ralph Albrecht

Abstract

Aufgrund der eigenen bisherigen Berufserfahrungen besteht das Ziel dieser Arbeit in der rechtlichen Einordnung sowie der Darstellung der aktuellen Lage des Kommunalen Ordnungsdienstes in Baden-Württemberg. Dazu wird der Frage nachgegangen, ob der Kommunale Ordnungsdienst eine Konkurrenzorganisation zur Landespolizei oder eine sinnvolle Ergänzung zwischen Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst darstellt. Um diese Frage zu beantworten, wurde eine landesweite Umfrage zum Kommunalen Ordnungsdienst durchgeführt und die Einführung des Kommunalen Ordnungsdienstes in Waldshut-Tiengen evaluiert. Im Rahmen der Evaluierung wurden Umfragen bei der Landespolizei durchgeführt, statistische Daten mit einer benachbarten Stadt ohne Kommunalen Ordnungsdienst verglichen und Experten der Verwaltung sowie der örtlichen Polizeireviere interviewt.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei all denjenigen bedanken, die mich während der Anfertigung dieser Master-Thesis unterstützt und motiviert haben.

Zuallererst möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Gerald Sander und Ralph Albrecht herzlich bedanken, die meine Thesis betreut und begutachtet haben. Ihre fachkundige Anleitung und wertvollen Ratschläge haben mir geholfen, meine Arbeit zu vertiefen und zu verfeinern.

Ein besonderer Dank gebührt auch meinen Interviewpartnern und allen Teilnehmenden meiner Umfragen. Ohne ihre Bereitschaft, ihr Wissen und ihre Einblicke zu teilen, wäre diese Forschung nicht möglich gewesen.

Ich möchte ebenso meine Kommilitonen und Kommilitoninnen erwähnen, die mir während des Master-Kolloquiums konstruktives Feedback gegeben haben. Eure Einsichten und Anregungen haben meine Arbeit bereichert und mir neue Perspektiven eröffnet.

Ein ganz besonderer Dank gilt meiner Frau, Giuseppina, und meinen Kindern. Eure Geduld, Unterstützung und euer Rückhalt während dieser anspruchsvollen Zeit waren für mich unermesslich wertvoll. Ihr habt mir die nötige Ruhe und Motivation gegeben, um dieses Projekt erfolgreich abzuschließen.

Abschließend möchte ich mich bei allen Mitarbeitenden, Freunden und Bekannten bedanken, die mich auf meinem Weg begleitet haben. Eure Ermutigungen und eure moralische Unterstützung haben mir stets Kraft gegeben, weiterzumachen.

Mit herzlichem Dank

Jürgen Wiener

Lauchringen, im Dezember 2023

Inhaltsverzeichnis

Abstract	I
Danksagung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VII
Verzeichnis der Anlagen	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Forschungsfragen	2
1.2 Aufbau der Arbeit und Methodenauswahl.....	4
2 Begriffsbestimmungen.....	5
2.1 Polizeibegriff	5
2.2 Polizeibehörde	6
2.3 Polizeivollzugsdienst.....	8
2.4 Gemeindevollzugsdienst.....	9
2.5 Andere Stellen	10
3 Historische Entwicklung der Polizei in Baden-Württemberg	11
4 Der Kommunale Ordnungsdienst in Baden-Württemberg	16
4.1 Aktuelle Lage in Baden-Württemberg	17
4.2 Rechtliche Einordnung	20
4.3 Aufgaben und Befugnisse.....	28
4.4 Ausbildung und Ausrüstung	35
4.5 Erfahrungen mit dem KOD: zurückliegende Untersuchungen.....	41
4.6 Positionen der Spitzenverbände in Baden-Württemberg.....	43
5 Der Kommunale Ordnungsdienst in Waldshut-Tiengen.....	46
5.1 Die Große Kreisstadt Waldshut-Tiengen.....	47
5.2 Planung, Umsetzung und Unterhalt.....	48
5.3 Personalmanagement	52
5.4 Aufgaben und Befugnisse.....	54
5.5 Ausbildung und Ausrüstung	57
5.6 Aktuelle Herausforderungen.....	59
6 Evaluation des Kommunalen Ordnungsdienstes in Waldshut-Tiengen.....	60

6.1	Bewertung der Zusammenarbeit zwischen KOD und Landespolizei in Waldshut-Tiengen.....	61
6.1.1	Befragung beim Polizeirevier Waldshut-Tiengen.....	61
6.1.2	Experteninterview mit Wolfgang Löhle	62
6.1.3	Experteninterview mit Ralph Albrecht	64
6.1.4	Zwischenfazit zur Zusammenarbeit zwischen KOD und Landespolizei in Waldshut-Tiengen	65
6.2	Vergleich mit der Stadt Bad Säckingen	67
6.2.1	Die Stadt Bad Säckingen	68
6.2.2	Befragung beim Polizeirevier Bad Säckingen.....	69
6.2.3	Experteninterview mit Albert Zeh	71
6.2.4	Experteninterview mit Uwe Böhler	72
6.2.5	Statistikvergleich	75
6.3	Ergebnis der Evaluation.....	78
7	Potenzial des KOD in Waldshut-Tiengen und Handlungsempfehlungen.....	81
8	Ausblick auf zukünftige Entwicklungen in Baden-Württemberg und Handlungsempfehlungen	82
8.1	Mögliche Anpassungen der DVO PolG	82
8.2	Impulse für die Praxis.....	85
9	Schlussbetrachtung	87
	Literatur- und Quellenverzeichnis	X
	Erklärung	XIV

Abkürzungsverzeichnis

AAO	Allgemeine Aufbauorganisation
AG	Amtsgericht
BAO	Besondere Aufbauorganisation
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BS	Bad Säckingen
BW	Baden-Württemberg
BZ	Badische Zeitung
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DVO	Durchführungsverordnung
EG	Entgeltgruppe
EKA	Einsatzstock (kurz, ausziehbar)
FwG	Feuerwehrgesetz
GemO	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
GVD	Gemeindevollzugsdienst
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
IM	Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg
KOD	Kommunaler Ordnungsdienst
LOWiG	Landesordnungswidrigkeitengesetz
LVG	Landesverwaltungsgesetz
LVSG	Landesverfassungsschutzgesetz
MA	Mitarbeitende
OPUS	Online-Publikations-System
Owi	Ordnungswidrigkeit
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PolG	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PRev	Polizeirevier

PVD	Polizeivollzugsdienst
RP	Regierungspräsidium
S.	Satz
StPO	Strafprozessordnung
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrszulassungsverordnung
THW	Technisches Hilfswerk
UE	Unterrichtseinheiten
VD	Vollzugsdienst
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VÜ	Verkehrsüberwachung
VwV-PolOrg	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Organisation des Polizeivollzugsdienstes des Landes Baden-Württemberg
VZ	Verkehrszeichen
WT	Waldshut-Tiengen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anzahl Rückläufer der Kommunen nach Bevölkerungszahl	16
Abbildung 2: Arten von Vollzugsdiensten in BW nach Größe der Kommunen....	17
Abbildung 3: Bezeichnung des KOD in BW	18
Abbildung 4: Anzahl der Mitarbeitenden der Vollzugsdienste in BW nach Größe der Kommunen	19
Abbildung 5: Hauptaufgaben des KOD in BW	31
Abbildung 6: Häufigkeit der absolvierten Ausbildungen des KOD in BW	37
Abbildung 7: Ausrüstung des KOD in BW	38
Abbildung 8: Bedarf der Städte für die Erweiterung der auf den GVD übertragbaren Aufgaben	45
Abbildung 9: Zuständigkeitsbereich Polizeirevier Waldshut-Tiengen	48
Abbildung 10: Zuständigkeitsbereich Polizeirevier Bad Säckingen	69

Verzeichnis der Anlagen

Digitale Anlagen in OPUS:

- Anlage 1:** Auswertung der landesweiten Umfrage zum KOD in Baden-Württemberg.
- Anlage 2:** Beschlussvorlage zur Einrichtung eines KOD in Waldshut-Tiengen.
- Anlage 3:** Beschlussvorlage zum städtischen GVD; Einrichtung mit Übertragung polizeilicher Aufgaben – Bestätigung durch den Gemeinderat.
- Anlage 4:** Richtlinien für die Durchführung eines Fittest künftiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des KOD Waldshut-Tiengen.
- Anlage 5:** Dienstanweisung über die Rechtstellung, Pflichten, Aufgaben und Befugnisse der Vollzugsdienste der Stadt Waldshut-Tiengen.
- Anlage 6:** Auswertung der Umfrage beim Polizeirevier Waldshut-Tiengen.
- Anlage 7:** Transkription des Experteninterviews mit Wolfgang Löhle.
- Anlage 8:** Transkription des Experteninterviews mit Ralph Albrecht.
- Anlage 9:** Auswertung der Umfrage beim Polizeirevier Bad Säckingen.
- Anlage 10:** Transkription des Experteninterviews mit Albert Zeh.
- Anlage 11:** Transkription des Experteninterviews mit Uwe Böhler.
- Anlage 12:** PKS-Barometer für das Stadtgebiet Waldshut-Tiengen.
- Anlage 13:** PKS-Barometer für das Stadtgebiet Bad Säckingen.
- Anlage 14:** Statistik über die Ordnungswidrigkeiten im Stadtgebiet Waldshut-Tiengen.
- Anlage 15:** Statistik über die Ordnungswidrigkeiten im Stadtgebiet Bad Säckingen.
- Anlage 16:** Städtetag BW, Rundschreiben R 39506/2022 zur Organzuständigkeit für die Einrichtung eines KOD.
- Anlage 17:** Städtetag BW Rundschreiben R 41589/2023 Ergebnisse der Umfrage zu den Befugnissen des GVD.

- Anlage 18:** Erlass RP Freiburg vom 22.05.19, Az.: 16-1120.0-21 bzgl. der Aufgaben des GVD nach § 31 DVO PolG.
- Anlage 19:** Anschreiben des RP Freiburg an die Ortspolizeibehörden vom 02.05.14.
- Anlage 20:** Bescheid des RP Freiburg vom 25.01.23.
- Anlage 21:** Anschreiben RP Freiburg an die Bürgermeisterämter vom 06.07.1992.
- Anlage 22:** Stadt WT, Dienstanweisung für den GVD, 1982.
- Anlage 23:** Stadt WT, Dienstanweisung für den GVD, 1992.
- Anlage 24:** Anschreiben RP Freiburg an die Ortspolizeibehörden vom 23.05.1996.
- Anlage 25:** Hinweise RP Freiburg vom 08.08.19 bzgl. der Ausrüstung des GVD.
- Anlage 26:** Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates WT vom 18.11.19.

1 Einleitung

Laut dem Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung Baden-Württemberg leisten Kommunale Ordnungsdienste (KOD) einen wichtigen Beitrag für die Sicherheit im öffentlichen Raum.¹ Zwischenzeitlich haben zahlreiche Kommunen, insbesondere mittlere und große Städte, davon Gebrauch gemacht, einen kommunalen Vollzugsdienst einzurichten und zu unterhalten – so auch die Große Kreisstadt Waldshut-Tiengen im Frühjahr 2020.²

Es könnte der Eindruck entstehen, dass die kommunalen Polizeien wieder aufleben, die in den Anfangszeiten Baden-Württembergs noch existierten. Der öffentlich spürbare Rückzug der Landespolizei bei der Verfolgung sog. Kavaliersdelikte und Ordnungsstörungen Mitte der 90er Jahre³ sowie der daraus resultierende Rückzug der Landespolizei aus dem Modell ‚Schutzmann um die Ecke‘ erhöhten den Druck auf die Kommunen, sich auch um die kleineren Anliegen und Bedürfnisse der Bevölkerung zu kümmern.⁴ Der KOD wurde in jüngster Vergangenheit immer wieder im Landtag von Baden-Württemberg in Form von Anträgen und kleinen Anfragen thematisiert, zuletzt im Rahmen einer kleinen Anfrage vom 06.06.23.⁵ Aus der Beantwortung dieser kleinen Anfrage geht u. a. hervor, dass dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg (IM) keine aktuellen Zahlen der Kommunen vorliegen, die gemeindliche Vollzugsdienste (GVD) unterhalten.⁶ Die Landesregierung beabsichtigt in ihrem aktuellen Koalitionsvertrag in enger Abstimmung mit den Landesverbänden, eine Standardisierung der Ausbildung und Ausrüstung der KOD sowie eine Überprüfung und Definition der Aufgabengebiete des KOD, die die jeweiligen örtlichen Belange berücksichtigt.⁷ In diesem Zusammenhang gibt es auch Bestrebungen, die Durchführungsverordnung (DVO) des Polizeigesetzes BW (PolG), in der u. a. die

¹ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen und CDU BW, Koalitionsvertrag, 09.05.21, S.99.

² Vgl. Anl. 2, Stadt WT, Beschlussvorlage zur Einrichtung eines KOD in WT, 18.11.19, S. 1.

³ Vgl. Leonhardt, KOD-Vernetzung von Prävention und Repression, 2004, S. 12.

⁴ Vgl. Balzer, KOD-Einordnung und Entwicklung eines Berufsbildes sowie einer landeseinheitlichen Ausbildung, 2012, S. 4.

⁵ Vgl. Landtag BW, Drucksache 14/4111, Drucksache 16/3802, Drucksache 16/5438, Drucksache 16/7769, Drucksache 17/4872.

⁶ Vgl. Landtag BW, Drucksache 17/4872, Kleine Anfrage zu Möglichkeiten gemeindlicher Ordnungsdienste, 2023, S. 41 f.

⁷ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen und CDU BW, Koalitionsvertrag, 09.05.21, S.99.

Aufgaben der gemeindlichen Vollzugsbediensteten normiert sind, insgesamt zu überarbeiten.⁸ Zuletzt war aber noch nicht absehbar, wann von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht wird.⁹ Insbesondere aufgrund der ungeklärten Finanzierung des KOD und der großen Heterogenität der Kommunen im Land werden weitere einheitliche Vorgaben zur Ausbildung und Ausrüstung des KOD sowie eine umfassende Erweiterung der übertragbaren Aufgaben auf den GVD derzeit von den kommunalen Landesverbänden noch nicht befürwortet.¹⁰ Es bleibt daher abzuwarten, wie ein mögliches Verfahren zur Änderung der DVO PolG ausgehen wird. Das IM möchte jedenfalls unter Beteiligung der kommunalen Landesverbände alle Argumente sorgfältig gegeneinander abwägen und sämtliche inhaltliche Fragen ausführlich erörtern.¹¹

1.1 Problemstellung und Forschungsfragen

Nach Gründung des Landes Baden-Württemberg im Jahre 1952 trat im Jahr 1956 das erste landesweite PolG in Kraft. Das erste PolG hatte in BW die Aufgabe, die bis dahin unterschiedlichen Polizeistrukturen und Organisationen des Landes zu reformieren und zu vereinheitlichen.¹² Bis in die 70er Jahre hinein unterhielten größere Städte in BW noch sog. Stadtpolizeien. Danach erfolgte, u. a. ausgehend vom Terrorismus der RAF, die weitere Verstaatlichung der Polizei im Land und die letzten Stadtpolizeien gingen über in den Polizeivollzugsdienst (PVD) des Landes.¹³ Kommunen konnten damals nur noch eigene Vollzugsbedienstete unterhalten, die überwiegend überwachende Aufgaben des ruhenden Straßenverkehrs übernahmen und keine eingriffsrechtlichen Befugnisse besaßen.¹⁴ Seither hat sich vieles verändert. Das PolG wurde mehrfach überarbeitet und der

⁸ Vgl. Landtag BW, Drucksache 16/5438, Stellungnahme zum KOD u. GVD in BW, 2018, S. 4.

⁹ Vgl. Landtag BW, Drucksache 16/7769, Stellungnahme zur aktuellen und künftigen Rolle des GVD als Teil der Sicherheits- und Ordnungsbehörden, 2020, S. 6.

¹⁰ Telefonat mit Stefan Braun, Gemeindetag BW, Referent im Dezernat 3, 25.09.23. / E-Mail von Sebastian Ritter, Städtetag BW, Dezernent im Dezernat 4, 26.09.23.

¹¹ Vgl. Landtag BW, Drucksache 16/7769, Stellungnahme zur aktuellen und künftigen Rolle des GVD als Teil der Sicherheits- und Ordnungsbehörden, 2020, S. 6.

¹² Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht für BW, 2023, S. 9.

¹³ Vgl. Hall, KOD und Polizei, 2021, S. 126 f.

¹⁴ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 127 f.

demografische Wandel sorgt auch bei der Landespolizei für personelle Engpässe.¹⁵ Städte und Gemeinden sehen vor allem hinsichtlich der steigenden Ordnungsstörungen in der Nachtzeit und an den Wochenenden Handlungsbedarf und stellen eigene Vollzugsdienste auf. Dadurch reagieren sie auf den Ruf der Bevölkerung nach mehr Polizeipräsenz und die damit verbundenen Diskussionen über das subjektive Sicherheitsgefühl.¹⁶ Der Trend geht insofern nun schon seit geraumer Zeit hin zu kommunalen Vollzugsbediensteten mit weitergefassten Aufgaben, wie zuletzt am 20.11.23 im Offenburger Gemeinderat beschlossen wurde.¹⁷ Die im Umfeld des § 125 PolG zu konstatierende rechtliche Grauzone hat in den vergangenen Jahren einen ‚Wildwuchs‘ der kommunalen Vollzugsdienste entstehen lassen, der den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber zur Regulierung auffordert.¹⁸ Der Begriff ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ hat sich in diesem Zusammenhang bereits im Sprachgebrauch etabliert. Mangels einheitlicher Regelungen kursieren jedoch unterschiedliche Bezeichnungen für diese kommunalen Polizeien und auch die Uniformen, die Ausrüstung, die Besoldung und die Ausbildung des dafür eingesetzten Personals weisen mangels einheitlicher Regelungen oft noch große Unterschiede auf.

In diesem Zusammenhang stellt sich folgende zentrale Forschungsfrage, der in dieser Arbeit nachgegangen wird:

In welchen Bereichen besteht durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber Regulierungsbedarf und stellt der KOD in BW eher eine Konkurrenzorganisation zur Landespolizei oder eine sinnvolle Ergänzung zwischen Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst dar?

Die Große Kreisstadt Waldshut-Tiengen hat 2019 damit begonnen, die Einführung eines KOD zu planen und umzusetzen.¹⁹ Die Einführung des KOD gestaltete sich aufgrund der derzeitigen gesetzlichen Regelungen als herausfordernd und es musste in vielerlei Hinsicht Pionierarbeit geleistet werden.

¹⁵ Vgl. Lottmann, Polizeidichte und Forderung nach einem Einstellungskorridor, 2021, S. 1.

¹⁶ Vgl. Hall, KOD und Polizei, 2021, S. 120.

¹⁷ Vgl. BZ, 2023, <https://www.badische-zeitung.de/offenburg-erhaelt-einen-kommunalen-ordnungsdienst> [zuletzt abgerufen am 25.11.23].

¹⁸ Vgl. BeckOK, PolR BW/Nachbaur, 13. Ed. 15.12.18, PolG § 80, Rn. 20.

¹⁹ Vgl. Anl. 2, Stadt WT, Beschlussvorlage zur Einrichtung eines KOD in WT, 18.11.19, S. 1.

In diesem Zusammenhang stellt folgende Unterfrage zur zentralen Forschungsfrage, der in dieser Arbeit ebenfalls nachgegangen wird:

Hat sich der KOD in Waldshut-Tiengen bewährt und könnte das Waldshut-Tiengener Modell auch auf andere Kommunen übertragen werden?

1.2 Aufbau der Arbeit und Methodenauswahl

In der vorliegenden Arbeit erfolgen in Kapitel 2 zunächst elementare Begriffsbestimmungen, bevor im Kapitel 3 die historische Entwicklung der Polizei dargelegt wird und in Kapitel 4 eine rechtliche Einordnung des KOD in BW anhand der Auswertung einschlägiger Literatur, öffentlicher Diskussionen und aktueller Gerichtsurteile zum KOD in BW erfolgt.

Anschließend wird im Kapitel 4 mithilfe einer landesweiten quantitativen Onlineumfrage ein umfassender Überblick über den aktuellen KOD bzw. GVD in BW gegeben. Hierbei soll u. a. herausgefunden werden, wie viele solcher Vollzugsdienste und Bedienstete die Städte und Gemeinden derzeit im Land unterhalten, wie die Mitarbeitenden ausgebildet und ausgerüstet sind, und welche Aufgaben und Befugnisse ihnen übertragen wurden.

Im Anschluss wird der KOD im Kapitel 6 am Beispiel von Waldshut-Tiengen im Detail evaluiert. In diesem Zusammenhang soll zum einen geklärt werden, ob sich der KOD in Waldshut-Tiengen bewährt hat, und zum anderen wird der Frage nachgegangen, ob das Waldshut-Tiengener Modell auch auf andere Kommunen übertragen werden kann. Im Rahmen der Evaluierung wurden quantitative Onlineumfragen bei der Landespolizei durchgeführt und ausgewertet. Zudem wurden statistische Daten der Bußgeldstellen und der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) mit Daten der benachbarten Stadt Bad Säckingen verglichen, die keinen eigenen KOD unterhält. Des Weiteren wurden qualitative Interviews mit Experten der beiden Verwaltungen und der örtlichen Polizeireviere in Waldshut-Tiengen und Bad Säckingen durchgeführt und eine qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring erstellt.

Die Erkenntnisse aus der Recherche und den weiteren Forschungsergebnissen sollen als Impulse für Verbesserungen in der Praxis dienen. Weiterhin sollen Anhaltspunkte für sinnvolle Änderungen der DVO PolG aufgezeigt werden, um den kommunalen Vollzugsdienst in BW weiter zu präzisieren und ggf. zu vereinheitlichen.

2 Begriffsbestimmungen

Zum besseren Verständnis werden in diesem Kapitel zunächst die zentralen Begrifflichkeiten des Polizeirechts definiert und näher erläutert.

2.1 Polizeibegriff

Die Verwendung des Begriffs ‚Polizei‘ ist in Deutschland uneinheitlich. Darunter werden verschiedene Behörden, Aufgaben und Tätigkeiten verstanden. Zu unterscheiden sind dabei Begriffe wie ‚Einheitssystem‘ und ‚Trennsystem‘ sowie der materielle, formale und institutionelle Polizeibegriff. In BW umfasst die Polizei gem. § 104 PolG die Polizeibehörden und den PVD im Rahmen des Einheitssystems. Im Einheitssystem sind die Polizeibehörden und der PVD gleichermaßen für die Gefahrenabwehr nach dem PolG verantwortlich, sofern kein Spezialgesetz greift. Im Gegensatz dazu steht das Trennsystem, das in einigen anderen Bundesländern Anwendung findet. Hier wird unter dem Begriff ‚Polizei‘ ausschließlich der PVD verstanden, während die Polizeibehörden als ‚Ordnungs-‘ oder ‚Sicherheitsbehörden‘ bezeichnet werden. Die Regelungen zur Gefahrenabwehr für diese Behörden und den PVD sind in der Regel in gesonderten Gesetzen festgelegt. Unter dem institutionellen Polizeibegriff sind alle Behörden der Polizei zu verstehen. In BW umfassen diese gemäß dem Einheitssystem die Polizeibehörden i. S. d. §§ 106 ff. PolG und den PVD i. S. d. §§ 115 ff. PolG. Der materielle Polizeibegriff bezieht sich auf die Funktion der öffentlichen Verwaltung, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren – unabhängig

davon, ob sie von Polizeibehörden, PVD oder anderen Verwaltungsbehörden wahrgenommen wird. Dies ist in § 1 Abs. 1 S. 1 PolG geregelt. Dem gegenüber steht der formelle Polizeibegriff, der alle Aufgaben umfasst, für die die Polizeibehörden und Polizeidienststellen zuständig sind. Neben der Gefahrenabwehr umfasst er gem. § 1 Abs. 2 PolG auch andere Aufgaben, die der Polizei durch andere Rechtsvorschriften übertragen wurden, bspw. die Ermittlung von Straftaten gem. § 163 Abs. 1 S. 1 Strafprozessordnung (StPO).²⁰

2.2 Polizeibehörde

In § 106 Abs. 1 PolG werden die allgemeinen Polizeibehörden benannt, die keine eigenständige Organisation darstellen, sondern vielmehr Teil der Verwaltung des Landes BW sind. Der Aufbau dieser Behörden wird durch das Landesverwaltungsgesetz (LVG) geregelt. Die Definition einer Polizeibehörde im organisatorischen Kontext ergibt sich aus § 107 PolG. Eine Verwaltungsbehörde gilt als Polizeibehörde, wenn sie Maßnahmen gemäß den spezifischen Bestimmungen des PolG ergreift.²¹ Die fachlich zuständigen Ministerien fungieren nach § 107 Abs. 1 PolG als oberste Landespolizeibehörden. Diese Ministerien übernehmen die Aufsicht – sowohl über die allgemeinen Polizeibehörden gem. §§ 108 ff. PolG als auch über den PVD gem. §§ 117 ff. PolG. Darüber hinaus obliegen ihnen weitere Aufgaben, wie der Erlass von Polizeiverordnungen gem. § 17 PolG und der DVO zum PolG gem. § 130 Abs. 1 PolG.²²

Die Regierungspräsidien (RP) fungieren gem. § 107 Abs. 2 PolG als Landespolizeibehörden. Ihre Aufgaben umfassen die Dienst- und Fachaufsicht über die Kreis- und Ortspolizeibehörden gem. §§ 108 Abs. 1 Nr. 2, 109 Nr. 2 PolG. Zudem fällt nach § 118 Abs. 1 S. 2 PolG die Fachaufsicht über den PVD in ihren Zuständigkeitsbereich, insbesondere wenn dieser Aufgaben nach § 105 Abs. 2 o. 4 PolG oder auf Weisung der Polizeibehörden wahrnimmt. Die RP fungieren gem. § 73 Verwaltungsgerichtsordnung als die nächsthöheren Behörden

²⁰ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW, 2023, S. 1 f.

²¹ Ebd. S. 15.

²² Ebd. S. 16.

und sind somit für die Entscheidung über Widersprüche gegen Verwaltungsakte von Kreispolizeibehörden zuständig.²³

Die unteren Verwaltungsbehörden fungieren gem. § 107 Abs. 3 PolG als Kreispolizeibehörden. Hierzu gehören nach dem LVG die Stadt- und Landkreise, Große Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften.²⁴ Die Gemeinden fungieren gem. § 107 Abs. 4 PolG als Ortspolizeibehörden. Sie haben die ihnen nach dem PolG übertragenen Aufgaben als Pflichtaufgabe nach Weisung wahrzunehmen. Gemäß § 111 Abs. 2 PolG sind die Ortspolizeibehörden zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist. Nimmt eine Gemeinde auch die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde wahr, ist sie Ortspolizeibehörde und Kreispolizeibehörde, wie die in dieser Arbeit betrachteten Städte Waldshut-Tiengen und Bad Säckingen.²⁵

Die Ortspolizeibehörde ist weder für den Dienst noch für die Fachaufsicht über den PVD zuständig. Dennoch kann sie gem. § 119 Abs. 1 PolG innerhalb ihrer örtlichen und sachlichen Kompetenzen fachliche Weisungen an den PVD erteilen. Das Weisungsrecht erstreckt sich auf Maßnahmen, die auch in den Zuständigkeitsbereich der Ortspolizeibehörde fallen und für die der PVD nach §§ 105 Abs. 1, 111 Abs. 2 PolG zuständig wäre. Es besteht jedoch kein Weisungsrecht für solche Maßnahmen, die ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich des PVD fallen, bspw. nach §§ 41 Abs. 1 (Erkennungsdienstliche Behandlung) u. 49 Abs. 1 PolG (Besondere Mittel der Datenerhebung).²⁶

Für die weitere Betrachtung dieser Arbeit sind vor allem die Ortspolizeibehörden gem. §§ 106 Abs. 1 Nr. 4 u. 107 Abs. 4 PolG relevant, da der KOD systematisch den Ortspolizeibehörden zugeordnet wird.²⁷

²³ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW, 2023, S. 17.

²⁴ Ebd. S. 17.

²⁵ Ebd. S. 17.

²⁶ Ebd. S. 20.

²⁷ Vgl. Balzer, KOD in BW – Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 25.

2.3 Polizeivollzugsdienst

Die Organisation des PVD ist in §§ 115–124 PolG sowie in der DVO PolG festgelegt. Des Weiteren regelt die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Organisation des Polizeivollzugsdienstes des Landes BW (VwV-PolOrg) die Aufbauorganisation des PVD im Detail. Gemäß § 115 Abs. 1 PolG unterhält das Land BW für den PVD verschiedene Polizeidienststellen, darunter regionale Polizeipräsidien, das Polizeipräsidium Einsatz und das Landeskriminalamt. Zusätzlich gibt es Einrichtungen wie die Hochschule für Polizei BW und das Präsidium Technik, Logistik, Service der Polizei, die nicht direkt in die allgemeine polizeiliche Aufgabenerfüllung eingebunden sind. Die allgemeine polizeiliche Organisation besteht aus 13 regionalen Polizeipräsidien mit nachgeordneten Direktionen für Polizeireviere, Kriminalpolizei und Verkehrspolizei. Ein Führungs- und Lagezentrum ist für Notrufe und die Steuerung von Einsätzen verantwortlich. Die Zuständigkeit der regionalen Polizeipräsidien umfasst gem. § 23 DVO PolG die Aufgaben des PVD, soweit nicht das Landeskriminalamt oder das Polizeipräsidium Einsatz zuständig ist.²⁸ Der PVD ist nach § 120 PolG im gesamten Landesgebiet zuständig.²⁹ Der KOD ist hingegen nach § 125 Abs. 1 PolG lediglich im Gemeindegebiet zuständig.³⁰

Die Aufgabenbereiche des mittleren Dienstes des PVD ähneln den Tätigkeiten des KOD am ehesten, weshalb an dieser Stelle ausschließlich die Ausbildung zum Beamten bzw. zur Beamtin des mittleren PVD beleuchtet werden soll. Die Ausbildung zum Beamten bzw. zur Beamtin des mittleren PVD dauert zweieinhalb Jahre und gliedert sich in folgende Ausbildungsabschnitte: Grundkurs (sechs Monate), Aufbaukurs (neun Monate), Praktikum (neun Monate) – bestehend aus einem Einführungspraktikum (sechs Monate) und einem anschließenden Aufbaupraktikum (drei Monate) – sowie Abschlusskurs (sechs Monate) mit abschließender Laufbahnprüfung.³¹ Die Ausbildung zum Beamten bzw. zur Beamtin des mittleren PVD beinhaltet folgende Leitthemen: Streife,

²⁸ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW, 2023, S. 18 f.

²⁹ Vgl. PolG BW, 2020, GBl. 735, S. 1092, § 120.

³⁰ Ebd. § 125.

³¹ Vgl. APrO-mPVD, 2022, GBl. 455, § 12.

Verkehrsüberwachung (VÜ), Verkehrsunfallaufnahme und Kriminalitätsbekämpfung mit den Fächern Gesellschaftslehre, Recht, Polizeitaktik/Kriminalistik, Einsatztraining mit Fahr- und Sicherheitstraining sowie Abwehr- und Zugriffstraining, Sport, Informations- und Kommunikationstechnik.³² Im Vergleich dazu beträgt die maximale Ausbildungsdauer im Fortbildungslehrgang für den KOD rund zwölf Wochen, verteilt auf ein Jahr mit dazwischen liegenden Praxisphasen.³³ Die Ausbildung des KOD in BW wird in Kapitel 4.4 näher erläutert.

2.4 Gemeindevollzugsdienst

Wie bereits erwähnt, wird die Polizei gem. § 104 PolG in die Polizeibehörden und den PVD unterschieden.³⁴ Nach § 125 Abs. 1 PolG können die Ortpolizeibehörden zur Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben gemeindliche Vollzugsbedienstete einsetzen, soweit sich die Aufgaben auf den Gemeindebereich beschränken.³⁵ Dadurch wird der GVD systematisch den Polizeibehörden zugeordnet. Er ist sozusagen das Vollzugsorgan der Ortpolizeibehörden bei bestimmten, auf die Gemeinde beschränkten polizeilichen Aufgaben. Nach § 125 Abs. 2 PolG haben die gemeindlichen Vollzugsbediensteten bei der Erledigung ihrer polizeilichen Dienstverrichtung die Stellung von Polizeibeamten. Daraus ergibt sich eine Zwitterfunktion des GVD, wodurch der GVD sowohl zur Polizei im formellen als auch im materiellen Sinne gehört.³⁶

Die Ausbildung der gemeindlichen Vollzugsbediensteten in BW ist durch eine große Heterogenität geprägt. In den Lehrgängen und Seminaren der Verwaltungsschulen, die in BW zur Standardausbildung gehören, erwerben die

³² Vgl. Polizei BW, <https://www.karriere-polizei-bw.de/mittlerer-dienst/> [zuletzt abgerufen am 26.11.23].

³³ Vgl. Verwaltungsschule BW, Fortbildungslehrgang KOD, <https://www.verwaltungsschule-bw.de/veranstaltungen/ausbildung/14000/fbl-zum-kommunalen-ordnungsdienst-vollzeit> [zuletzt abgerufen am 21.05.23].

³⁴ Vgl. PolG BW, 2020, GBl. 735, S. 1092, § 104.

³⁵ Ebd., § 125.

³⁶ Vgl. Balzer, KOD in BW – Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 25 f.

Gemeindevollzugsbediensteten ihr berufliches Wissen.³⁷ Die Ausbildung der Gemeindevollzugsbediensteten umfasst Tagesseminare bis hin zu einen rund achtwöchigen Lehrgang an der Verwaltungsschule des Gemeindetags BW mit rund 286 Unterrichtseinheiten (UE), die sich in die Bereiche ‚Streifengang mit Verwaltungsrecht und Polizeirecht‘, ‚Repression mit Ordnungswidrigkeiten- und Strafprozessrecht‘, ‚Verkehrsüberwachung mit Straßengesetz‘, ‚Straßenverkehrsordnung‘ sowie in einen ergänzenden Unterricht mit weiteren Rechtsfächern, insbesondere Zivilrecht, Polizeitaktik/-technik, Einsatztraining, Psychologie, Situatives Handlungstraining und Erste Hilfe untergliedern.³⁸ Auch beim KOD, auf den im Kapitel 4 noch näher eingegangen wird, handelt es sich dem Grunde nach um einen GVD i. S. d. § 125 PolG, weshalb an dieser Stelle lediglich auf die grundsätzlichen rechtlichen Voraussetzungen des GVD eingegangen wurde.

2.5 Andere Stellen

Von den bereits genannten Polizeibehörden und dem PVD sind die anderen Stellen i. S. d. § 2 Abs. 1 PolG zu unterscheiden. Zu den anderen Stellen zählen Behörden, die ebenfalls Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen, jedoch nicht zur Organisation der Polizei gehören. Die Feuerwehr hat zwar gem. § 2 Feuerwehrgesetz (FwG) u. a. die Aufgabe, drohende Gefahren von Einzelpersonen und dem Gemeinwesen abzuwenden. Dennoch handelt es sich um eine eigenständige Institution, die gem. § 1 Abs. 1 S. 2 FwG nicht direkt der Polizei angehört und somit eine andere Stelle i. S. d. § 2 Abs. 1 PolG darstellt.

Das Landesamt für Verfassungsschutz, das zwar gem. § 3 Abs. 1 Landesverfassungsschutzgesetz (LVSG) präventiv-polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, jedoch gem. § 5 Abs. 3 LVSG keine präventiv-polizeilichen Befugnisse hat, ist somit ebenfalls eine andere Stelle i. S. d. § 2 Abs. 1 PolG. Die

³⁷ Vgl. Balzer, KOD in BW-Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 86.

³⁸ Vgl. Verwaltungsschule BW, Fortbildungslehrgang GVD <https://www.verwaltungsschule-bw.de/veranstaltungen/ausbildung/14001/fbl-gemeindlicher-vollzugsdienst-vollzeit> [zuletzt abgerufen am 21.05.23].

Jugendämter, die neben ihren Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch VIII auch spezielle Gefahren abwehren müssen, stellen ebenfalls andere Stellen i. S. d. § 2 Abs. 1 PolG dar. Gemäß § 26 Kinder- und Jugendhilfegesetz BW beraten und unterstützen die Jugendämter darüber hinaus die Polizeibehörden und den PVD bei der Wahrnehmung von Aufgaben zum Schutz von Minderjährigen und bei der vorbeugenden Bekämpfung von Suchtmittelabhängigkeit, Jugendkriminalität und häuslicher Gewalt.³⁹ Ferner handelt es sich auch bei der Bundesanstalt ‚Technisches Hilfswerk‘ (THW) um eine andere Stelle i. S. d. § 2 Abs. 1 PolG, da dem THW ebenfalls keine hoheitlichen Befugnisse zustehen und das THW u. a. bei der Bekämpfung von Katastrophen und im Zivilschutz ausschließlich technische Hilfe leistet.⁴⁰ Auch andere Vollzugsdienste, wie die Bundespolizei und die Polizeien anderer Bundesländer, gelten als andere Stellen. Diese Polizeikräfte können sich nicht auf die Eingriffsnormen des PolG stützen, es sei denn, sie handeln gem. § 123 S. 1 PolG in BW.⁴¹ Privat betriebene Rettungsdienste, die zwar Gefahren für Leben und Gesundheit abwehren, jedoch keine Eingriffsbefugnisse besitzen, sind hingegen keine anderen Stellen i. S. d. PolG. Nach § 1 Rettungsdienstgesetz unterfallen die Notfallrettung und der Krankentransport den Aufgaben der Rettungsdienste.⁴²

Im Gegensatz zu den anderen Stellen ist der KOD, ebenso wie der GVD, den Ortspolizeibehörden zugeordnet und gehört daher zur Polizei i. S. d. § 104 PolG.

3 Historische Entwicklung der Polizei in Baden-Württemberg

Das heute gültige Polizeirecht in BW erfordert ein grundlegendes Verständnis seiner historischen Entwicklung. Dafür ist es unerlässlich, zumindest in Grundzügen die geschichtliche Herkunft des Begriffs ‚Polizei‘ zu beleuchten. Dieser Begriff entstammt dem griechischen Wort ‚politeia‘, das mehrere Bestimmungen hat und auf die Verfassung des Staates, das Zusammenwirken der

³⁹ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW, 2023, S. 20 f.

⁴⁰ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 53.

⁴¹ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW, 2023, S. 22.

⁴² Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 54.

Staatsorgane und das Zusammenspiel der Staatsfunktionen verweist. Dies zeigt bereits einen ersten Zusammenhang mit dem heutigen hoheitlichen Handeln. Im Lateinischen wurde der griechische Begriff in ‚politia‘ überführt. Im deutschen Rechtsraum wurde etwa ab der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts der Begriff ‚Policey‘ verwendet. Damit wurde vor allem auf die Notwendigkeit der guten Ordnung des Gemeinwesens verwiesen, weniger auf eine spezifische behördliche Tätigkeit. Zu dieser Zeit stand noch keine gegliederte staatliche Ordnung im heutigen Sinn im Vordergrund. Vielmehr ging es darum, einen Rahmen für vielfältige Lebensbereiche zu schaffen, darunter für die Bereiche ‚Wirtschaftsverkehr‘, ‚ständische Strukturen‘, ‚Berufsausübung‘, ‚Verhalten‘, ‚Vertragswesen‘ und ‚Erbrecht‘. Diese Bereiche bildeten die Grundlage für die drei bedeutenden Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577.⁴³ Im absolutistischen Fürstenstaat des 17. und 18. Jahrhunderts entwickelte sich aus dem *ius politae* der Landesfürsten die absolute polizeiliche Herrschaft. Der Territorialfürst hatte die Macht, weitreichende Anordnungen zur Förderung des Gemeinwohls zu treffen, die sämtliche Lebensbereiche abdeckten, einschließlich der inneren Verwaltung, Kirche und Bildung. Die damalige Rechtfertigung des Polizeistaats basiert auf der Annahme, dass die Untertanen aufgrund ihrer begrenzten Einsichtsfähigkeit nicht in der Lage waren, ihr eigenes Recht und Glück zu erkennen. Bei diesem politischen Denken wird jedoch nicht nur das Wohl der Untertanen betont, sondern auch die finanzielle Stabilität des Fürsten. Nach Auffassung der Kameralisten oblag es vor allem der Polizeiverwaltung, eine Wirtschaftsordnung zu etablieren und aufrechtzuerhalten, die eine konstante Steuereinnahme gewährleistete.⁴⁴ Die Aufklärung im mittleren 18. Jahrhundert markierte eine schrittweise Durchbrechung der Allzuständigkeit der Polizei. Dieser Wandel erstreckte sich bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts und hatte zum Ziel, die Freiheit der Bürgerschaft gegenüber dem Staat zu stärken und somit den liberalen Rechtsstaat zu fördern. Dies führte dazu, dass die Aufgaben der Polizei auf die Gefahrenabwehr beschränkt wurden. Eine frühe gesetzgeberische Maßnahme in diese Richtung war § 10 Abs. 2 S. 17 des Allgemeinen Preußischen Landrechts von

⁴³ Vgl. Pautsch, Polizeirecht BW, 2021, S. 3.

⁴⁴ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht für BW, 2023, S. 3.

1794.⁴⁵ In BW war das Polizeirecht vor Inkrafttreten des PolG am 01.04.1956 in den sog. Polizeistrafgesetzbüchern von 31.10.1863 in Baden und von 27.12.1871 in Württemberg geregelt.⁴⁶ Obwohl dort zwar noch bestimmte Handlungen unter Strafe gestellt und die Polizeibehörden zum Erlass von strafbewehrten Rechtsverordnungen ermächtigt wurden, betonte die damalige Kodifizierung des Polizeirechts in Baden und Württemberg eine verstärkte rechtsstaatliche Bindung und die Begrenzung der polizeilichen Befugnisse auf die Gefahrenabwehr.⁴⁷ Durch das Gesetz zur Ablösung der Polizeistrafgesetzbücher wurden diese erst am 02.07.1974 aufgehoben.⁴⁸

Das Nebeneinander von gemeindeeigener und staatlicher Polizei und das Streben nach einer schrittweisen Überführung der Polizei in staatliche Verantwortung haben in BW eine lange Geschichte. Bereits im frühen 19. Jahrhundert existierten in der heutigen Region BW sowohl die österreichischen Polizeioffizianten bei den Oberämtern als auch die Hatschiere, die 1807 von den Landjägern abgelöst wurden.⁴⁹ Anschließend oblag die Polizeigewalt im Deutschen Reich bis zum Ende des Ersten Weltkrieges – mit Ausnahme einiger Großstädte – hauptsächlich den Gemeinden. Nach dem Krieg trug zunächst die alleinige, dezentralisierte kommunale Polizei die Verantwortung für die innere Sicherheit des Staates. Diese war jedoch nicht mehr in der Lage, den wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden. Infolgedessen wurde eine schnelle Umstrukturierung der Polizei eingeleitet, bei der die gesamte Einzelpolizei unter dem Begriff ‚staatliche Schutzpolizei‘ – im Volksmund ‚Schupo‘ genannt – verstaatlicht wurde.⁵⁰ Während des Nationalsozialismus wandelte sich das Deutsche Reich wiederum zu einem Polizeistaat und die rechtsstaatliche Entwicklung des Polizeirechts fand ein jähes Ende.⁵¹ Die zentrale Bündelung der Polizeigewalt im gesamten Reich führte zu einer neuartigen Ausübung dieser Macht. Dies manifestierte sich besonders deutlich

⁴⁵ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht für BW, 2023, S. 3.

⁴⁶ Vgl. BeckOK, PolR BW/Trurnit, 11. Ed. 15.06.18, PolG, Rn. 9.

⁴⁷ Vgl. Pautsch, Polizeirecht BW, 2021, S. 5.

⁴⁸ Vgl. BeckOK, PolR BW/Trurnit, 11. Ed. 15.06.18, PolG, Rn. 9.

⁴⁹ Vgl. Raible, Geschichte der Polizei, 1963, S. 9.

⁵⁰ Ebd. S. 19.

⁵¹ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW, 2023, S. 5.

in der anfänglich zurückhaltend auftretenden, aber äußerst beunruhigenden Gestapo und ihren begleitenden Institutionen. Die Polizeigewalt der einzelnen deutschen Länder war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr existent.⁵²

Nach dem vollständigen Zusammenbruch des Deutschen Reiches im Jahr 1945 wurde die Ausübung sämtlicher staatlicher Befugnisse anfänglich auf die Besatzungsmächte übertragen.⁵³ Der nachfolgende Aufbau der Polizei war aufgrund von unterschiedlichen Vorstellungen der Besatzungsmächte in Bezug auf die Regelungen in ihren Heimatländern nicht vollständig einheitlich. Dies zeigte sich auch in BW, das infolge der Verwaltung durch zwei verschiedene Besatzungsmächte getrennt strukturiert wurde. Dennoch war es von Bedeutung, dass eine gut organisierte und qualifizierte Polizei wiederhergestellt wurde, die zwar in Teilen staatlich und in Teilen kommunal ausgerichtet war, jedoch im Falle von Gefahrensituationen durch die Innenministerien zu größeren Einheiten zusammengeführt werden konnte.⁵⁴ In dem Gebiet von BW, das zur US-Zone gehörte, war bspw. eine Landespolizei für Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnenden zuständig. Größere Städte wie Stuttgart, Esslingen, Heilbronn und Ulm hatten die Möglichkeit, eine eigene kommunale Polizei zu etablieren.⁵⁵

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des PolG vom 22.10.1991 gab es in BW die Möglichkeit zur Einrichtung einer kommunalen Stadtpolizei. Das bis dahin gültige PolG enthielt ein eigenes Kapitel zur Organisation der Polizei in den Großstädten, das in die Abschnitte ‚staatlicher Polizeivollzugsdienst‘ und ‚städtischer Polizeivollzugsdienst‘ unterteilt war. In Gemeinden mit mehr als 250 000 Einwohnenden hatte das IM auf Antrag der Gemeinde die Übertragung von Aufgaben des PVD auf die Gemeinde zu bestimmen. Der städtische PVD umfasste zu dieser Zeit die Schutzpolizei und die Kriminalpolizei, und die städtische Polizeidienststelle, in der die Aufgaben der Ortpolizei und des städtischen PVD zusammengeführt wurden, wurde als ‚Polizeipräsidium‘ bezeichnet. Zusätzlich hatten Ortpolizeibehörden die Möglichkeit, kommunale Vollzugsbedienstete einzusetzen, die spezielle, auf den Gemeindebereich beschränkte Aufgaben

⁵² Vgl. Raible, Geschichte der Polizei, 1963, S. 87.

⁵³ Ebd. S. 107.

⁵⁴ Ebd. S. 120.

⁵⁵ Vgl. Zeitler/Trurnit, Polizeirecht BW, 2023, S. 6.

wahrnahmen. Trotz dieses langen theoretischen Nebeneinanders von städtischem PVD und GVD war in BW bereits mit dem ersten PolG von 1956 die weitgehende Abschaffung der kommunalen Polizeien faktisch eingeleitet worden. Aufgrund der damaligen Beschränkung auf Städte mit anfänglich mehr als 75 000 Einwohnenden wurde der städtische PVD nur in Pforzheim, Karlsruhe, Mannheim und Stuttgart eingerichtet, da andere Städte wie Esslingen, Freiburg, Heidelberg, Heilbronn und Ulm keinen Antrag beim IM stellten. Bis April 1959 gab es nur noch drei Städte mit einem städtischen PVD: Karlsruhe, Mannheim und Stuttgart.⁵⁶ Mit der Verstaatlichung des städtischen PVD in Stuttgart am 01.01.1973 endete schließlich die Ära der kommunalen Polizeien in BW und es wurden fortan nur noch gemeindliche Vollzugsbedienstete unterhalten.⁵⁷

In der Literatur finden sich Hinweise, die den Aufbau des KOD durch die Kommunen bzw. die (Re-)Kommunalisierung der Polizei auf das Ende der 1990er Jahre zurückdatieren.⁵⁸ Huttner und Strecker erläuterten erst in ihrer 2014 erschienen 4. Auflage des Handbuchs für Ortpolizeibehörden in BW, dass die KOD in den letzten Jahren vermehrt Einzug in die Städte und Gemeinden BW gehalten hätten.⁵⁹

Die Landeshauptstadt und zugleich größte Stadt des Landes, Stuttgart, hat bspw. im Jahr 1993⁶⁰ einen KOD-ähnlichen städtischen Vollzugsdienst eingerichtet, der zuvor bereits als Feldschutz tätig war. Die zweitgrößte Stadt, Mannheim, hat im Jahr 1998⁶¹ einen KOD gegründet, die Stadt Karlsruhe als drittgrößte Stadt gründete im Jahr 2010 einen KOD und die viertgrößte Stadt, Freiburg im Breisgau, hat erst im Jahr 2017 einen KOD-ähnlichen Vollzugsdienst für die Polizeibehörde eingeführt.⁶²

⁵⁶ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 127 f.

⁵⁷ Vgl. BeckOK, PolR BW/Nachbaur, 13. Ed. 15.12.18, PolG § 80, Rn. 8.1.

⁵⁸ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 102.

⁵⁹ Vgl. Huttner/Strecker, Handbuch für Ortpolizeibehörden in BW, 2014, S. 43.

⁶⁰ Vgl. Stadt Stuttgart, <https://www.stuttgart.de/leben/sicherheit/staedtischer-vollzugsdienst.php> [zuletzt abgerufen am 29.10.23].

⁶¹ Vgl. Stadt Mannheim, <https://www.marchivum.de/de/chronikstar/13-juli-1998> [zuletzt abgerufen am 29.10.23].

⁶² Vgl. Beck, Die Re-Kommunalisierung polizeilicher Tätigkeitsbereiche mittels KOD, 2018, S. 19.

4 Der Kommunale Ordnungsdienst in Baden-Württemberg

Im nachfolgenden Kapitel soll ein Überblick über die aktuelle Lage des KOD in BW gegeben werden. Dafür wurde im Rahmen dieser Arbeit im Zeitraum vom 19.08.23 bis zum 19.10.23 eine landesweite quantitative Onlineumfrage bei allen 1101 Kommunen in BW angefragt. Insgesamt haben 548 Kommunen an dieser Umfrage teilgenommen. Leider wurde im Rahmen der Auswertung festgestellt, dass insgesamt sechs Städte und Gemeinden den Fragebogen zweimal eingereicht hatten, was aufgrund des hohen Rücklaufs aber vernachlässigt werden konnte. Vor allem die größeren Kommunen im Land haben häufiger an der Umfrage teilgenommen. Der höchste Rücklauf ergab sich bei Kommunen mit über 20 000 Einwohnenden. In dieser Kategorie befinden sich auch die in einem späteren Kapitel evaluierte Große Kreisstadt Waldshut-Tiengen und die ihr in diesem Kontext gegenübergestellte Stadt Bad Säckingen. Im Rahmen der Umfrage erhielten Kommunen ohne KOD je nach Antwort bis zu 10 Fragen und Kommunen mit KOD bis zu 36 Fragen.⁶³ Die Ergebnisse aus dieser Umfrage werden in den nachfolgenden Kapiteln immer wieder Erwähnung finden.

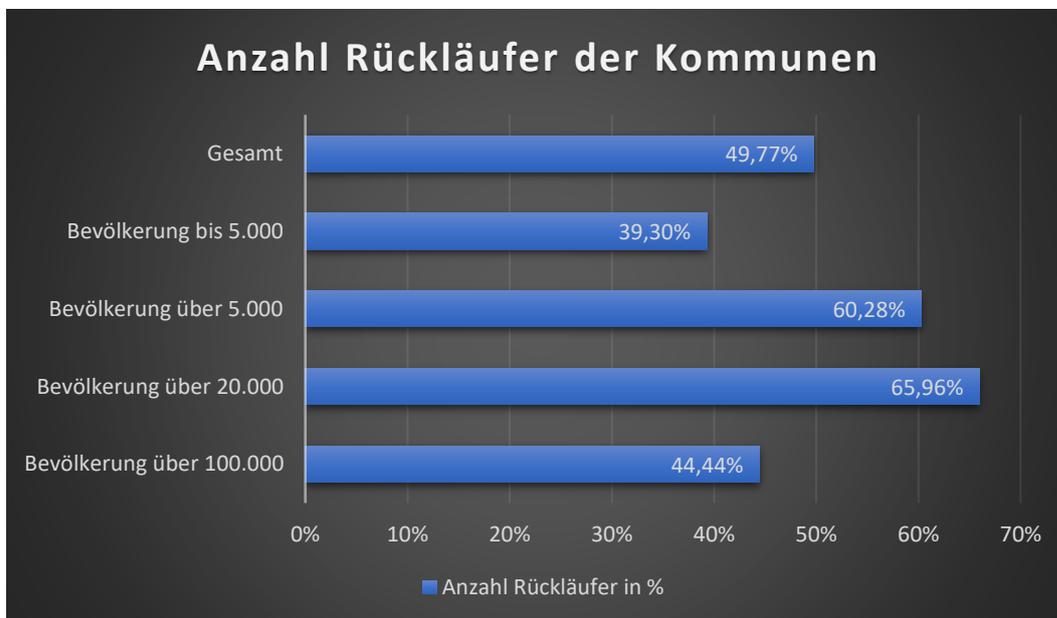


Abbildung 1: Anzahl Rückläufer der Kommunen nach Bevölkerungszahl⁶⁴

⁶³ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 1 u. 6 ff.

⁶⁴ Eigene Darstellung zu Frage 1.2, Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 1.

4.1 Aktuelle Lage in Baden-Württemberg

Die landesweite Umfrage im Rahmen dieser Arbeit ergab, dass die teilnehmenden Kommunen kommunale Vollzugsdienste für unterschiedliche Zwecke unterhalten, und dass der jeweilige Zweck insbesondere von der Größe der einzelnen Kommune abhängt. Je größer die Kommune ist, desto eher unterhält sie eine Art von Vollzugsdienst. Mehr als die Hälfte der Kommunen mit weniger als 5000 Einwohnenden unterhält keinen Vollzugsdienst. Alle Kommunen mit über 20 000 Einwohnenden unterhalten hingegen eine Art von Vollzugsdienst. Die interkommunale Zusammenarbeit ist bei Kommunen zwischen 5000 und 20 000 Einwohnenden besonders beliebt und ab einer Größe von 100 000 Einwohnenden unterhalten alle Kommunen einen KOD. Weitere Details sind der Abbildung 2 zu entnehmen.⁶⁵

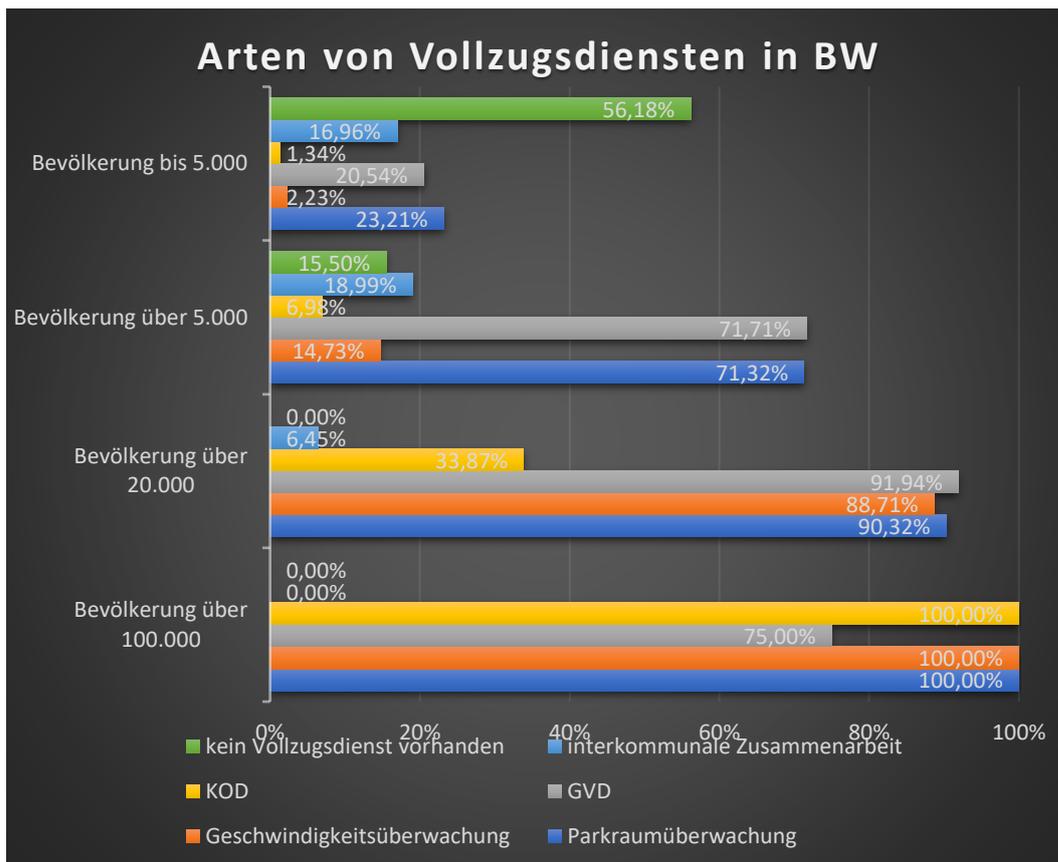


Abbildung 2: Arten von Vollzugsdiensten in BW nach Größe der Kommunen⁶⁶

⁶⁵ Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 1.

⁶⁶ Eigene Darstellung zu Frage 1.3, Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 1.

Der KOD steht als Sammelbegriff für den uniformierten Vollzugsdienst der Ortspolizeibehörde, der organisatorisch meist bei den Ordnungsämtern der Kommunen angesiedelt ist.⁶⁷ Der Begriff ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ hat sich in diesem Zusammenhang in den Kommunen BW bereits etabliert. Von den 46 Kommunen, die einen KOD unterhalten, bezeichnen 19 Kommunen ihren KOD als solchen. Bei einem Blick in das PolG fällt auf, dass die Bezeichnung ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ darin nicht vorkommt. Der Begriff wird darin weder definiert noch im Rahmen einer speziellen Tätigkeit genannt.⁶⁸ Im Grundsatz stellt der KOD gem. § 125 PolG lediglich einen GVD dar, was auch der Meinung von zwölf befragten Kommunen entspricht, die einen KOD unterhalten und ihren KOD schlicht als ‚Gemeindevollzugsdienst‘ bezeichnen. Aufgrund seiner weiter gefassten Aufgaben und der umfangreicheren Ausbildung der Bediensteten könnte der KOD auch als ‚GVD plus‘ interpretiert werden und hat möglicherweise deshalb eine anders lautende Bezeichnung durch die Kommunen erhalten. Die in Waldshut-Tiengen gewählte Bezeichnung ‚Stadtpolizei‘ hat sich hingegen nicht durchgesetzt. Lediglich zwei der befragten Kommunen, die einen KOD unterhalten, bezeichnen diesen als ‚Stadtpolizei‘.⁶⁹

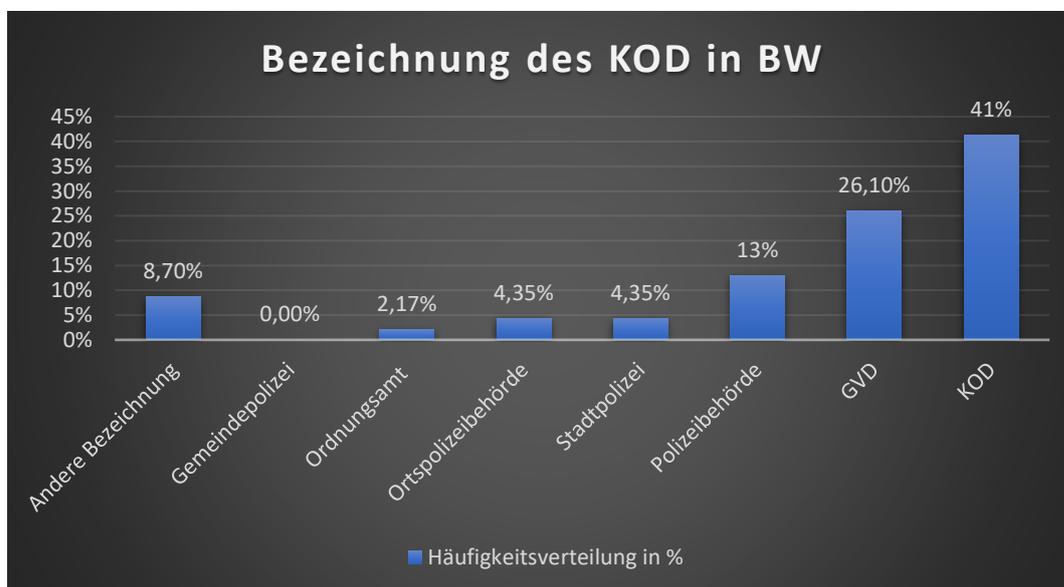


Abbildung 3: Bezeichnung des KOD in BW⁷⁰

⁶⁷ Vgl. Born, Kommunale Kriminalitätsprävention in einer Großstadt, 2009, S. 91.

⁶⁸ Vgl. Balzer, KOD in BW-Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 23.

⁶⁹ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 1.

⁷⁰ Eigene Darstellung zu Frage 1.3, Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 1.

Die Anzahl der Mitarbeitenden der Vollzugsdienste hängt ebenfalls maßgeblich von der Größe der Kommune ab. Kommunen mit bis zu 20 000 Einwohnenden haben in der Regel nicht mehr als 5 Mitarbeitende im Vollzugsdienst angestellt. Bei den größeren Kommunen mit über 20 000 Einwohnenden beträgt die Anzahl der Mitarbeitenden im Vollzugsdienst häufig über 5 Mitarbeitende. Die sehr großen Kommunen mit über 100 000 Einwohnenden haben stets mehr als 20 Mitarbeitende im Vollzugsdienst angestellt. Weitere Details sind der Abbildung 4 zu entnehmen.⁷¹

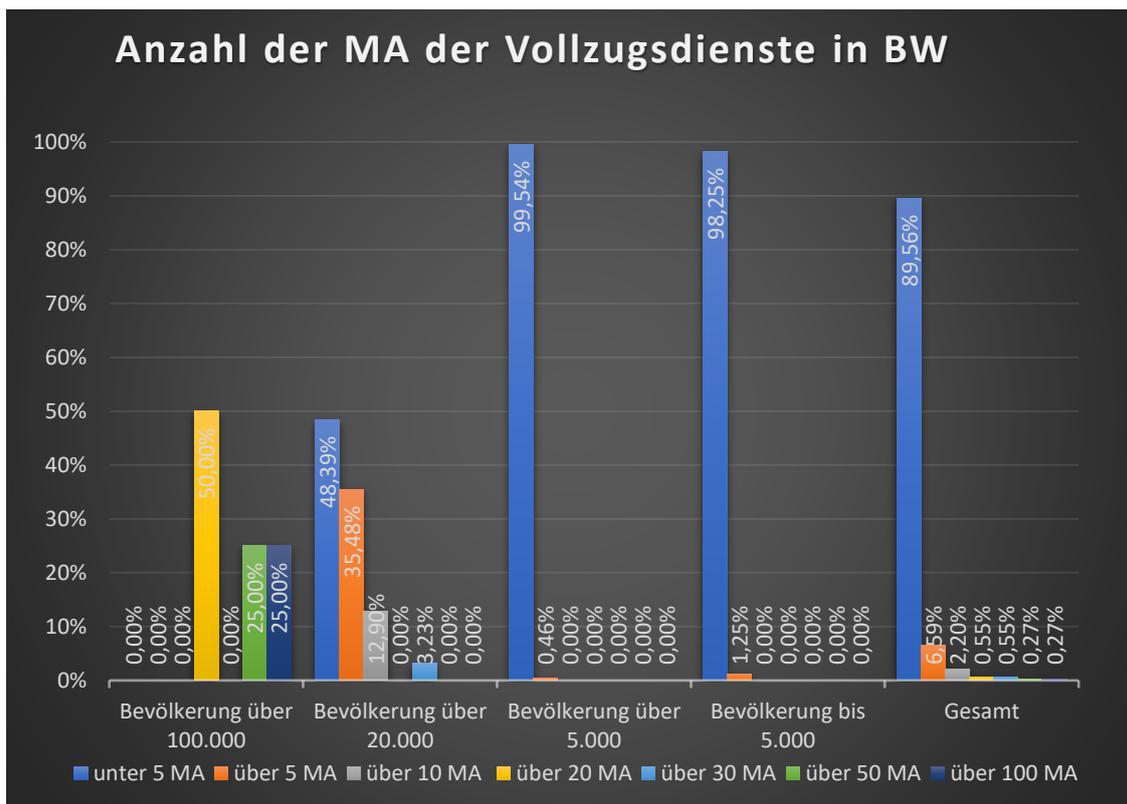


Abbildung 4: Anzahl der Mitarbeitenden der Vollzugsdienste in BW nach Größe der Kommunen⁷²

Die häufigste Dienstzeit, in der der KOD in BW eingesetzt wird, ist der Spätdienst (ca. 14:00–22:00 Uhr): 82,6 % der Kommunen setzen ihren KOD im Spätdienst ein. Während 78,3 % der Kommunen den KOD im Tagesdienst (ca. 08:30–16:30 Uhr) und 65,2 % der Kommunen ihren KOD im Frühdienst (ca. 06:00–

⁷¹ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 2.

⁷² Eigene Darstellung zu Frage 2.1, Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 2.

14:00 Uhr) einsetzen, kommt der KOD lediglich bei 37 % der Kommunen im Nachtdienst (ca. 22:00–06:00 Uhr) zum Einsatz.⁷³

Von den befragten Kommunen sind 80,4 % insgesamt mit der Zusammenarbeit ihres KOD und der örtlichen Landespolizei zufrieden. Die Qualität der Zusammenarbeit empfinden 87 % der Kommunen als gut und 82,6 % halten die Zusammenarbeit auch für effektiv. Von den befragten Kommunen halten 91,4 % die Zuständigkeiten zwischen ihrem KOD und der örtlichen Landespolizei für klar abgegrenzt. Die Kommunikation zwischen dem KOD und der Landespolizei empfinden 84,7 % der befragten Kommunen als gut, allerdings gaben nur 21,7 % der befragten Kommunen an, dass ihr KOD immer von der örtlichen Landespolizei über relevante Vorfälle und Ereignisse im Zuständigkeitsbereich informiert wird.⁷⁴

Weiterhin äußerten 93,5 % der befragten Kommunen, dass sich die Situation im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung seit der Einführung des KOD verbessert hat und 97,9 % sind der Meinung, dass der KOD zur Steigerung der Lebensqualität und des Sicherheitsgefühls der Bürgerschaft beiträgt. Der KOD wird laut 76,1 % der befragten Kommunen von der Bürgerschaft wahrgenommen und akzeptiert.⁷⁵ Von den 548 Kommunen, die an der Umfrage teilgenommen haben, sind abschließend 83,8 % der Meinung, dass der KOD eine sinnvolle Ergänzung zwischen der Polizeibehörde und dem PVD darstellt. Lediglich 3,5 % sehen den KOD als Konkurrenz zum PVD an.⁷⁶

4.2 Rechtliche Einordnung

Rein rechtlich stellt der KOD einen GVD i. S. d. § 125 PolG dar, da die Bezeichnung ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ weder im PolG noch in einem anderen

⁷³ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 2.

⁷⁴ Ebd. S. 3 f.

⁷⁵ Ebd. S. 4.

⁷⁶ Ebd. S. 4.

Polizeigesetz der Bundesrepublik verwendet wird.⁷⁷ Ungeachtet ihrer Bezeichnung sind die nach § 125 PolG bestellten kommunalen Vollzugsbediensteten polizeirechtlich den Ortspolizeibehörden zugeordnet und somit Teil der Polizei i. S. d. PolG. Der KOD gehört trotz vollzugspolizeilicher Befugnisse nicht zum Polizeisollzugsdienst i. S. d. § 104 Nr. 2 PolG, da sich der Begriff ‚Polizeivollzugsdienst‘ auf staatliche Polizeidienststellen beschränkt.⁷⁸ Gemäß § 125 Abs. 2 PolG hat der KOD bei der Ausführung seiner polizeilichen Dienstverrichtungen jedoch die Position von Polizeibeamten im Sinne des PolG. Diese Formulierung erfordert eine präzisere Interpretation. Mit § 125 Abs. 2 PolG wird beabsichtigt, Vollzugsbedienstete des KOD bei der Wahrnehmung ihrer polizeilichen Vollzugsaufgaben den Polizeibeamten gleichzustellen und ihnen insbesondere deren Eingriffsbefugnisse zu übertragen. Es besteht jedoch keine Notwendigkeit, den Vollzugsbediensteten des KOD auch bei der Ausführung anderer Aufgaben die Rechtsstellung von Polizeibeamten zu gewähren. Daher beziehen sich polizeiliche Dienstverrichtungen i. S. d. § 125 Abs. 2 PolG ausschließlich auf die nach § 31 Abs. 1 o. 2 DVO PolG übertragenen polizeilichen Vollzugsaufgaben.⁷⁹

Die frühere Möglichkeit, einen städtischen PVD in Gemeinden mit anfänglich 75 000 und später 250 000 Einwohnenden zu etablieren, führte nicht zu einer eigenständigen Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung i. S. d. Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG). Die Aufgaben des örtlichen PVD blieben immer staatlich, wodurch sowohl die kommunalen Orts- und Kreispolizeibehörden als auch der städtische PVD der staatlichen Aufsicht und Weisung unterlagen. Die Aufgaben aus dem PolG erfüllen die Gemeinden in BW gem. § 2 Abs. 3 Gemeindeordnung BW (GemO) u. § 107 Abs. 4 S. 2 PolG als Pflichtaufgaben nach staatlicher Anweisung. Als Ortspolizeibehörden – einschließlich ihres GVD, der auch den KOD umfasst – sind die Gemeinden gem. §§ 108 u. 109 PolG der Dienst- und Fachaufsicht durch staatliche Behörden unterworfen.⁸⁰

⁷⁷ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 666.

⁷⁸ Vgl. BeckOK, PolR BW/Nachbaur, 13. Ed. 15.12.18, PolG § 80, Rn. 8.

⁷⁹ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 666 f.

⁸⁰ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 128.

Das Vollzugsmonopol des PVD wird durch § 125 Abs. 1 PolG durchbrochen.⁸¹ Nach § 125 Abs. 1 PolG haben alle Ortspolizeibehörden das Recht, sich zur Wahrnehmung bestimmter auf den Gemeindebereich beschränkter polizeilicher Aufgaben gemeindlicher Vollzugsbediensteter zu bedienen.⁸² Anderen allgemeinen Polizeibehörden nach §§ 106 u. 107 PolG, bspw. den Landratsämtern als Kreispolizeibehörden nach § 107 Abs. 3 PolG, steht dieses Recht nicht zu. Sie müssen sich zur Wahrnehmung polizeilicher Vollzugsaufgaben über ihr Weisungsrecht nach § 119 Abs. 1 PolG des PVD bedienen.⁸³ Durch § 125 PolG wird keine Pflicht, sondern lediglich das Recht begründet, einen GVD zu bestellen, insb. einen KOD. Den Gemeinden soll dadurch ermöglicht werden, örtliche Vollzugsaufgaben mit eigenen Vollzugsbediensteten wie dem KOD selbst wahrzunehmen, wenn der PVD aufgrund vordringlicher Aufgaben nicht oder nicht in der gewünschten Intensität tätig werden kann.⁸⁴

Der PVD ist nach § 120 PolG im gesamten Landesgebiet zuständig.⁸⁵ Der KOD ist hingegen nach § 125 Abs. 1 PolG lediglich im Gemeindegebiet zuständig.⁸⁶ Würde der KOD außerhalb des Gemeindegebietes tätig werden, wären diese Handlungen insofern rechtswidrig. Eine Ausnahme stellt die interkommunale Zusammenarbeit dar, bei der sich auch benachbarte Ortspolizeibehörden gem. § 125 Abs. 1 PolG zur Wahrnehmung bestimmter auf deren Gemeindegebiet beschränkter polizeilicher Aufgaben desselben KOD bedienen. Durch diese Vorschrift zeigt der Gesetzgeber seine Absicht, die Vollzugsaufgaben grundsätzlich der staatlichen Polizei zu übertragen und nur in begrenztem Umfang einen anderen Vollzugsdienst zuzulassen.⁸⁷ Eine Konkretisierung der sachlichen Zuständigkeit erfolgt im PolG jedoch nicht, sondern wird in § 31 DVO PolG festgelegt. Auf diese Vorschrift wird im nachfolgenden Kapitel 4.3 näher eingegangen.

Die Zuständigkeit des PVD bleibt durch die Übertragung von polizeilichen Vollzugsaufgaben nach § 31 Abs. 1 u. 2 DVO PolG durch die Ortspolizeibehörden

⁸¹ Vgl. Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 663.

⁸² Vgl. PolG BW, 2020, GBl. 735, S. 1092, § 125 Abs. 1.

⁸³ Vgl. Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 663.

⁸⁴ Ebd. S. 663.

⁸⁵ Vgl. PolG BW, 2020, GBl. 735, S. 1092, § 120.

⁸⁶ Ebd. § 125.

⁸⁷ Vgl. Balzer, KOD in BW-Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 26.

an den KOD unberührt.⁸⁸ Somit liegt eine Parallelzuständigkeit zwischen dem KOD und dem PVD vor, die wiederum eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen KOD und PVD erfordert.⁸⁹ Die Koordinierung dieser Zusammenarbeit muss durch örtliche Absprachen zwischen den Ortpolizeibehörden und dessen KOD sowie dem PVD erfolgen – notfalls auch durch Weisungen nach §§ 110 u. 119 PolG.⁹⁰

Ein Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Freiburg aus dem Jahr 2018 liefert eine prägnante Grundlage für die Zuständigkeit bzw. Notwendigkeit des KOD in BW. Dieses Urteil basiert auf der Klage eines Anwohners im Stadtzentrum Freiburgs, der sich über nächtliche Lärmbelästigungen beschwerte. Das VG Freiburg stellte fest, dass aufgrund der geringen bisherigen Bemühungen der Stadtverwaltung Freiburg ein strukturelles Vollzugsdefizit vorlag. Es wurde betont, dass es die polizeiliche Aufgabe der Kommune ist, ihre Polizeiverordnung durchzusetzen, bspw. indem sie den städtischen Vollzugsdienst beauftragt. Ein Verweis auf den staatlichen PVD war in diesem Zusammenhang nicht ausreichend.⁹¹ Trotz dieser richtungsweisenden Entscheidung des VG Freiburg hat der Gemeinderat der Stadt Freiburg daraufhin den KOD geschrumpft und 6 der damals 17 Stellen gestrichen.⁹² Auf die Berufung der Stadt Freiburg wurde das Urteil des VG Freiburg durch den Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim weitestgehend bestätigt. Der VGH Mannheim stellte ebenfalls klar, dass primär die Stadt – und nicht die Landespolizei – für die Einhaltung der Polizeiverordnung verantwortlich ist. Laut Urteil hat die Stadt genügend Möglichkeiten, gegen die Verstöße vorzugehen.⁹³ Als Reaktion auf das Urteil des VGH Mannheim plant Freiburgs OB Martin Horn nun, den KOD im Alleingang auf 22 Stellen zu verdoppeln, um das vom VGH Mannheim gerügte strukturelle Vollzugsdefizit der Stadt zu beseitigen und mit mehr Personal an den nächtlichen Brennpunkten der Stadt präsent zu sein.⁹⁴ Im Vergleich zu anderen

⁸⁸ Vgl. DVO PolG BW, 1994, GBl. 567, § 31 Abs. 1.

⁸⁹ Vgl. Balzer, Kommunale Ordnungsdienste, 2023, S. 43.

⁹⁰ Vgl. Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 666.

⁹¹ Vgl. VG Freiburg, Urteil vom 10.10.18, 4 K 805/16.

⁹² Vgl. BZ, 2021, <https://www.badische-zeitung.de/freiburg-streicht-sechs-stellen-beim-vollzugsdienst--201574817.html> [zuletzt abgerufen am 29.10.23].

⁹³ Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 03.08.23, 1 S 1718/22.

⁹⁴ Vgl. BZ, 2023, <https://www.badische-zeitung.de/freiburgs-ob-martin-horn-will-kommunalen-vollzugsdienst-verdoppeln-ohne-ratsbeschluss?> [zuletzt abgerufen am 05.11.23]

Städten dieser Größe ist der Personalansatz in Freiburg allerdings noch immer überschaubar.⁹⁵ Die Rechtsauffassung in diesen beiden Urteilen erscheint richtungsweisend für die Erforderlichkeit eines KOD in BW als Bestandteil der heutigen Sicherheitsarchitektur.

Gemäß § 31 Abs. 3 DVO PolG haben die Ortspolizeibehörden den PVD über den Umfang der an den KOD übertragenen Aufgaben zu informieren.⁹⁶ Des Weiteren sind die Übertragung polizeilicher Vollzugsaufgaben aus § 31 DVO PolG an den KOD sowie deren Widerruf gem. § 32 DVO PolG öffentlich bekanntzugeben.⁹⁷ Die Form der öffentlichen Bekanntmachung ist in § 1 DVO GemO in Verbindung mit der jeweiligen gemeindlichen Satzung geregelt. Die öffentliche Bekanntmachung muss gem. § 31 Abs. 1 u. 2 DVO PolG die konkret übertragenen Aufgaben enthalten, für die der KOD eingesetzt werden soll. Eine bloße Nummernreferenz ohne Wiedergabe des Textes genügt nicht, da dies für die Öffentlichkeit unverständlich sein könnte. Vielmehr ist es erforderlich, klar anzugeben, welche Vollzugsaufgaben übertragen werden – und es reicht nicht aus, die wichtigsten Aufgaben zu benennen, um eine lückenlose und umfangreiche Aufzählung zu vermeiden. Aus der öffentlichen Bekanntmachung muss insbesondere klar hervorgehen, ob die Anwendung unmittelbaren Zwangs gem. §§ 64, 66 PolG zu den übertragenen Vollzugsaufgaben gehört. Beispielsweise kann dies durch Formulierungen wie ‚polizeiliche Vollzugsaufgaben aller Art, einschließlich Personenfeststellung, Befragung, Vernehmung, Sicherstellung, Beschlagnahme, Anwendung unmittelbaren Zwangs‘ oder ‚ausgenommen die Anwendung des unmittelbaren Zwangs‘ erfolgen. Die öffentliche Bekanntmachung ist vor Aufnahme oder Erweiterung der Tätigkeit des KOD in der betreffenden Gemeinde erforderlich. Ebenso ist eine öffentliche Bekanntmachung erforderlich, wenn die Übertragung von Aufgaben aufgehoben oder eingeschränkt wird, wobei dies auch nachträglich erfolgen könnte.⁹⁸

⁹⁵ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 2.

⁹⁶ Vgl. DVO PolG BW, 1994, GBl. 567, § 31 Abs. 3.

⁹⁷ Ebd. § 32.

⁹⁸ Vgl. Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 668 f.

Gemäß § 127 Abs. 1 S. 1 PolG trägt die Gemeinde die Kosten, die durch die Tätigkeit des KOD entstehen, da es sich um Kosten der Ortspolizeibehörden handelt. Derzeit ist es den Gemeinden nicht möglich, vom Land einen Kostenersatz zu fordern, selbst wenn die Tätigkeit ihrer Vollzugsbediensteten zu einer Entlastung der örtlichen Polizeidienststelle und zu Kosteneinsparungen im Landeshaushalt führen. Um die Kosten teilweise zu kompensieren, erhalten die Gemeinden gem. § 128 PolG sämtliche mit der Tätigkeit ihrer Vollzugsbediensteten verbundenen Einnahmen. Für die vom KOD erhobenen Verwarnungsgelder besteht mit § 2 Abs. 1 LOWiG eine Spezialvorschrift, die inhaltlich mit § 128 PolG übereinstimmt und somit auch zur Deckung der Kosten des KOD verwendet werden könnte.⁹⁹

Die Wahrnehmung gemeindevollzugsdienstlicher und insb. hoheitlicher Aufgaben ist Personen vorbehalten, die den Anforderungen der Art. 33 Abs. 4 GG u. Art. 77 Abs. 1 der Verfassung des Landes BW entsprechen. Danach ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.¹⁰⁰ Die Personen müssen demnach mindestens in einem Dienstverhältnis zur Gemeinde stehen. Eine Privatisierung polizeilicher Vollzugsaufgaben oder deren Wahrnehmung durch beauftragte Unternehmen ist nicht zulässig.¹⁰¹ Allerdings ist die Beschäftigung von überwiegend Nichtbeamten und -beamtinnen im KOD, obwohl viele Aufgaben des KOD eher dem Beamtenverhältnis zuzuordnen wären, angesichts der Bedeutung des Berufsbeamtentums als Stabilisator und Schutzmechanismus für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit Bedenken verbunden. Dies steht im Widerspruch zur Intention des Grundgesetzgebers, der die Verwendung von Verbeamteten dort empfiehlt, wo der Staat hoheitlich handelt. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verantwortung des KOD im Bereich der öffentlichen Sicherheit wäre ein Umdenken von Gesetzgeber und Kommunen erforderlich, um im Falle

⁹⁹ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 669.

¹⁰⁰ Vgl. Landtag BW, Drucksache 16/7769, Stellungnahme zur aktuellen und künftigen Rolle des GVD als Teil der Sicherheits- und Ordnungsbehörden, 2020, S. 5 f.

¹⁰¹ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 663.

eines Streiks die Erfüllung relevanter Aufgaben der Gefahrenabwehr weiterhin sicherzustellen. Durch Art. 33 Abs. 4 GG werden Gesetzgeber und Dienstbehörden gebunden, weshalb Kommunen Befugnisübertragungen auf Angestellte restriktiv handhaben sollten. Der Gesetzgeber sollte klare Regelungen für den Einsatz von Angestellten im KOD schaffen, die den Anforderungen des Art. 33 Abs. 4 GG gerecht werden.¹⁰² Intensive Grundrechtseingriffe müssen aktuell Verbeamteten vorbehalten sein, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 33 Abs. 4 GG zu entsprechen.¹⁰³

Durch § 152 Abs. 2 S. 1 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) werden die Landesregierungen dazu ermächtigt, durch Rechtsverordnung diejenigen Beamten- und Angestelltengruppen zu bezeichnen, auf die das GVG anzuwenden ist.¹⁰⁴ Nach § 2 Nr. 1 der daraus resultierenden Verordnung der Landesregierung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft BW sind ferner gemeindliche Vollzugsbedienstete i. S. d. § 125 PolG im Rahmen der ihnen übertragenen polizeilichen Vollzugsaufgaben Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, sofern sie als Angestellte im öffentlichen Dienst stehen, das 21. Lebensjahr vollendet haben und mindestens zwei Jahre in der bezeichneten Angestelltengruppe tätig gewesen sind.¹⁰⁵ Die Bestimmungen zum Alter und zur Mindestdienstzeit von Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft gehen wortgleich auch aus § 152 Abs. 2 S. 2 GVG hervor.¹⁰⁶ In BW wird diese Ermächtigung in § 126 PolG weiter konkretisiert. Danach kann das IM durch Rechtsverordnung bestimmen, dass Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, die mit der Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben betraut sind, ohne einer Polizeidienststelle anzugehören, die Stellung von Polizeibeamten i. S. d. PolG haben.¹⁰⁷ Das IM hat von der Befugnis des § 126 PolG in der DVO PolG bisher keinen Gebrauch gemacht, und es bestehen derzeit in BW auch keine anderen Regelungen auf Grundlage dieser Vorschrift.

¹⁰² Vgl. Temmen, Fällt der KOD in NI unter den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG?, 2019, S. 169 f.

¹⁰³ Vgl. Tuchscherer, Stadtpolizei statt Polizei, 2017, S. 168.

¹⁰⁴ Vgl. GVG, 1975, BGBl. I S. 1077, § 152 Abs. 2 S. 1.

¹⁰⁵ Vgl. StAHiBV BW, 1996, GBl. 184, § 2.

¹⁰⁶ Vgl. GVG, 1975, BGBl. I S. 1077, § 152 Abs. 2 S. 2.

¹⁰⁷ Vgl. PolG BW, 2020, GBl. 735, S. 1092, § 126.

Diese Regelung ist momentan auch nur von geringer praktischer Relevanz, da diejenigen Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, die nicht als Polizeibeamten i. S. d. PolG gelten, oft aufgrund spezieller gesetzlicher Bestimmungen bereits die Rechtsstellung von Polizeibeamten innehaben, wie es bspw. bei den Vollzugsbediensteten des KOD nach § 125 Abs. 2 PolG der Fall ist. Die Anwendung des § 126 PolG setzt voraus, dass die betreffenden Bediensteten bereits Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft sind; die Regelung selbst ermächtigt nicht dazu, diese Rechtsstellung zu gewähren. In diesem Zusammenhang ist § 152 Abs. 2 GVG maßgebend.¹⁰⁸

Da es sich bei den Vollzugsbediensteten des KOD, wie bereits festgestellt, um gemeindliche Vollzugsbedienstete i. S. d. § 125 Abs. 1 PolG handelt, sind sie im Ergebnis auch Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft. Gemäß § 152 Abs. 1 GVG sind Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks und den dieser vorgesetzten Verbeamteten Folge zu leisten.¹⁰⁹

Abschließend hatte das Amtsgericht (AG) Konstanz zudem in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2021 die Auffassung vertreten, dass sowohl die Einrichtung eines GVD nach § 125 PolG als auch die Übertragung polizeilicher Aufgaben auf diesen nach § 31 Abs. 1 DVO PolG eines Gemeinderatsbeschlusses bedürfen. Andernfalls sind laut AG Konstanz vom GVD ausgesprochene Maßnahmen und deren Vollstreckung mangels Zuständigkeit rechtswidrig.¹¹⁰ Auch wenn es sich bei der Entscheidung des AG Konstanz nicht um eine Grundsatzentscheidung der Verwaltungsgerichtsbarkeit handelt, empfiehlt der Städtetag BW nicht nur die Einrichtung eines GVD, sondern auch die Übertragung polizeilicher Aufgaben auf diesen durch den Gemeinderat zu bestätigen.¹¹¹ Den Gemeinden ist deshalb dringend anzuraten, ihre Beschlusslage in dieser Hinsicht zu überprüfen.¹¹²

¹⁰⁸ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 670.

¹⁰⁹ Vgl. GVG, 1975, BGBl. I S. 1077, § 152 Abs. 1.

¹¹⁰ Vgl. AG Konstanz, Az. 10 Cs 23 Js 15278/21, Beschluss vom 27.11.21.

¹¹¹ Vgl. Anl. 16, Städtetag BW, Rundschreiben R 39506/2022 zur Organzuständigkeit für die Einrichtung eines KOD, 08.09.22.

¹¹² Vgl. Publicus, 2022, <https://publicus.boorberg.de/kommunalrechtliche-anmerkungen-zum-beschluss-des-ag-konstanz/> [zuletzt abgerufen am 21.05.23].

4.3 Aufgaben und Befugnisse

Nach § 130 Abs. 1 Nr. 7 PolG ist das IM dazu befugt, durch Rechtsverordnung Vorschriften über die Aufgaben von gemeindlichen Vollzugsbediensteten zu erlassen.¹¹³ Das IM hat hierzu die seit 1994 gültige DVO PolG erlassen, aus der sich die sachliche Zuständigkeit des KOD in BW ergibt. Die Ortpolizeibehörden, die nach § 125 PolG einen GVD bzw. einen KOD bestellt haben, können ihrem Vollzugsdienst gem. § 31 Abs. 1 DVO PolG die folgenden polizeilichen Vollzungsaufgaben in Gänze oder in Teilen übertragen:

1. Vollzug von Gemeindefatzungen und Polizeiverordnungen der Orts- und Kreispolizeibehörde,

2. Straßenverkehrsrecht

- Vollzug der Vorschriften über das Halten und Parken und über die Sorgfaltspflichten beim Ein- und Aussteigen,
- Vollzug der Vorschriften über das Verbot, Verkehrshindernisse zu bereiten oder Fahrzeuge unbeleuchtet abzustellen,
- Überwachung der Verkehrsverbote auf Feld- und Waldwegen, sonstigen beschränkt öffentlichen Wegen, Geh- und Sonderwegen sowie tatsächlich-öffentlichen Straßen,
- Überwachung der Durchfahrtsverbote in Fußgängerzonen, in verkehrsberuhigten Bereichen und in Kur- und Erholungsorten,
- Unterstützung von Verkehrsregelungsmaßnahmen des Polizeivollzugsdienstes bei Umzügen, Prozessionen, Großveranstaltungen und ähnlichen Anlässen,
- Regelung des Straßenverkehrs durch Zeichen und Weisungen, wenn dies zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung dringend geboten erscheint und ein Tätigwerden des Polizeivollzugsdienstes nicht abgewartet werden kann,
- Überwachung der Termine für die Haupt- und Abgasuntersuchung im ruhenden Verkehr,

¹¹³ Vgl. PolG BW, 2020, GBl. 735, S. 1092, § 130.

3. Vollzug der Vorschriften über Sondernutzungen an öffentlichen Straßen, über das Reinigen, Räumen und Streuen öffentlicher Straßen und über den Schutz öffentlicher Straßen einschließlich tatsächlich-öffentlicher Straßen,

4. Vollzug der Vorschriften über das Meldewesen,

5. Vollzug der Vorschriften über das Reisegewerbe und das Marktwesen,

6. Umweltschutz

- Vollzug der Vorschriften über unzulässigen Lärm und das unnötige Laufenlassen von Fahrzeugmotoren,
- Vollzug der Vorschriften über das Verbot des Behandeln, Lagerns oder Ablagerns von Abfällen sowie über die Beseitigung pflanzlicher Abfälle außerhalb dafür zugelassener Anlagen,
- Vollzug der Vorschriften über Wasserschutzgebiete, über den Schutz der Gewässer und über Gemeingebrauch und Sondernutzung an Gewässern,

7. Feldschutz

- Vollzug der Vorschriften zur Bewirtschaftung und Pflege von Grundstücken,
- Vollzug der Vorschriften über das Betreten der freien Landschaft und geschlossener Rebanbaugebiete,
- Vollzug der Vorschriften über Schutz und Pflege wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere in der freien Landschaft,
- Vollzug der Vorschriften über den Nachweis der Berechtigung zur Ausübung der Jagd und Fischerei,
- Vollzug von Vorschriften zum Schutz des Eigentums an landwirtschaftlichen und gärtnerischen Grundstücken, Erzeugnissen, Geräten und Einrichtungen in der freien Landschaft und in Gartenanlagen,
- Bekämpfung tierischer und pflanzlicher Schädlinge,
- Vollzug von Vorschriften über den Brandschutz in der freien Landschaft,

8. Veterinärwesen

- Vollzug von Vorschriften über die Tierseuchenbekämpfung und die Tierkörperbeseitigung,
- Vollzug der Vorschriften über den Tierschutz,
- Maßnahmen gegenüber herrenlosen Tieren,

9. sonstige Aufgaben

- Schutz von öffentlichen Grünanlagen, Kinderspielplätzen und anderen dem öffentlichen Nutzen dienenden Anlagen gegen Beschädigung, Verunreinigung und missbräuchliche Benutzung,
- Vollzug der Vorschriften über Anschläge und unerlaubtes Plakatieren,
- Vollzug der Vorschrift über die Belästigung der Allgemeinheit,
- Vollzug der Vorschriften über den Schutz der Sonn- und Feiertage,
- Vollzug der Vorschriften über die Sperrzeit und den Ladenschluss,
- Vollzug der Vorschriften zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit,
- Gebiet des Sammlungswesens,
- Vollzug der Vorschriften über das Halten gefährlicher Tiere,
- Gebiet des Gesundheitsschutzes,
- Vollzug der Vorschriften über die Verhütung von Unfällen und über das Parken auf Privatgrundstücken (§§ 9 und 12 des Landesgesetzes über Ordnungswidrigkeiten).¹¹⁴

Die Überwachung der Umwelt- und Ordnungsvorschriften (89,1 %) und die Parkraumüberwachung (73,9 %) bilden laut den befragten Kommunen derzeit die Hauptaufgaben, die überwiegend dem KOD in BW zugewiesen sind.¹¹⁵ Andere Aufgaben wurden von den befragten Kommunen insbesondere im Bereich der Baustellenkontrollen gesehen.¹¹⁶

¹¹⁴ Vgl. DVO PolG BW, 1994, GBl. 567, § 31 Abs. 1.

¹¹⁵ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 3.

¹¹⁶ Ebd. S. 21.

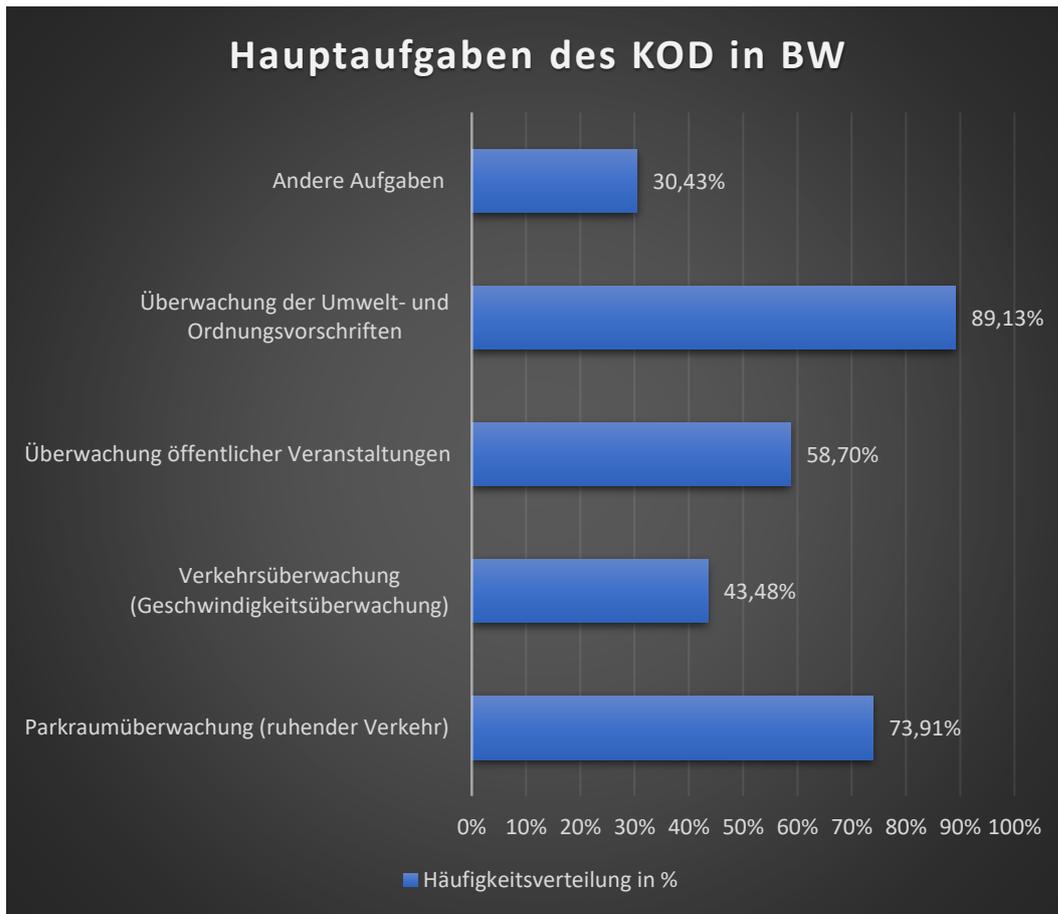


Abbildung 5: Hauptaufgaben des KOD in BW¹¹⁷

In § 125 Abs. 1 PolG wird zunächst ganz allgemein von ‚polizeilichen Aufgaben‘ gesprochen, zu deren Wahrnehmung sich die Ortspolizeibehörden gemeindlicher Vollzugsbediensteter bedienen können. In § 31 Abs. 1 DVO PolG wird diese allgemeine Bezeichnung durch ‚polizeiliche Vollzugsaufgaben‘ konkretisiert. Dabei handelt es sich um polizeiliche Aufgaben, für die nach der polizeiinternen Zuständigkeitsverteilung ausschließlich der PVD zuständig ist. Dies gilt insbesondere auch für die Anwendung von unmittelbarem Zwang i. S. d. § 64 PolG, für den nach § 65 PolG die Verbeamteten des PVD zuständig sind. Durch § 125 PolG i. V. m. § 31 DVO PolG wird dieses Zwangsmonopol durchbrochen.¹¹⁸ Bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs ist allerdings zu berücksichtigen, dass dieser, wie bereits erwähnt, gem. § 65 PolG grundsätzlich nur von den

¹¹⁷ Eigene Darstellung zu Frage 3.1, Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 3.

¹¹⁸ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 664.

Polizeibeamten ausgeübt werden darf. Aufgrund der genannten Gleichstellung der Bediensteten des KOD mit den Polizeibeamten gem. § 125 Abs. 2 PolG können sie jedoch in den Aufgabenbereichen, die ihnen gem. § 31 DVO PolG durch die Ortpolizeibehörden übertragen wurden, ebenfalls unmittelbaren Zwang anwenden.¹¹⁹ Dies gilt insb. für die Anwendung der polizeilichen Einzelmaßnahmen i. S. d. §§ 27 ff. PolG.¹²⁰ Wenn die Aufgabe nicht in den Katalog des § 31 DVO PolG fällt, ist der KOD zur Anwendung von unmittelbarem Zwang und der polizeilichen Einzelmaßnahmen nach §§ 27 ff. PolG nicht mehr befugt. In solchen Fällen wäre ausschließlich der PVD für die Ausübung des unmittelbaren Zwangs und der polizeilichen Einzelmaßnahmen zuständig.¹²¹

Das IM hat den Ortpolizeibehörden in § 31 Abs. 2 DVO PolG BW die Option gewährt, den gemeindlichen Vollzugsbediensteten zusätzliche Vollzugsaufgaben zu übertragen, wobei die Zustimmung des zuständigen RP erforderlich ist.¹²² Dieser Absatz ist in der Fachliteratur teilweise umstritten, da eine solche zusätzliche Aufgabenübertragung grundsätzlich nur durch das IM auf Grundlage des § 130 PolG BW möglich ist. Dadurch hat das IM eine Form der Subdelegation eingeführt, die nicht ausdrücklich im PolG vorgesehen ist. Diese Systematik bietet jedoch Vorteile, da sie es ermöglicht, flexibel auf spezifische kritische Situationen zu reagieren und jeder Kommune die Möglichkeit gewährt, ihren eigenen Vollzugsdienst mit Vollzugskompetenzen auszustatten, die auf die kommunalen Bedürfnisse ausgelegt sind.¹²³

Anträge für die Erteilung der Zustimmung zu erweiterten Aufgaben nach § 31 Abs. 2 DVO PolG sind isoliert und konkret an die RP zu richten. Von Seiten der RP werden keine Dienstanweisungen genehmigt, da diese Generalklauseln enthalten und daher regelmäßig nicht eindeutig zu erkennen ist, für welche konkreten Zusatzaufgaben die Zustimmung des RP begehrt wird. Allein die Gemeinden bzw. die Ortpolizeibehörden sind für den Erlass und die

¹¹⁹ Vgl. Balzer, Kommunale Ordnungsdienste, 2023, S. 46.

¹²⁰ Vgl. Balzer, KOD in BW-Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 29 ff.

¹²¹ Vgl. Balzer, Kommunale Ordnungsdienste, 2023, S. 46.

¹²² Vgl. DVO PolG BW, 1994, GBl. 567, § 31 Abs. 2.

¹²³ Vgl. Balzer, KOD in BW-Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 26 f.

Rechtmäßigkeit ihrer Dienstanweisungen verantwortlich.¹²⁴ Sollten durch die Ortspolizeibehörden polizeiliche Vollzugsaufgaben ohne Zustimmung des RP über den Aufgabenkatalog des § 31 Abs. 1 DOV PolG an den KOD übertragen werden, so wäre diese Übertragung unwirksam. Infolgedessen wären die Vollzugsbediensteten nicht zur Wahrnehmung einer solchen Aufgabe befugt und Vollzugshandlungen zur Wahrnehmung solcher Aufgaben wären rechtswidrig.¹²⁵ Die in BW befragten Kommunen haben nach § 31 Abs. 2 DVO PolG überwiegend zusätzliche Vollzugsaufgaben für Anhalterrechte im verkehrsberuhigten Bereich und Fußgängerzonen, zur Überwachung von Verkehrsverboten, zur Überwachung von Fahrzeugen auf technische Mängel, zur Prüfung von Kraftfahrzeugführenden mitzuführender Papiere sowie zur Gaststättenüberwachung beantragt und dafür Genehmigungen von den RP erhalten. Die Aufgabenübertragungen liegen jedoch schon länger zurück und stammen teilweise noch aus den 80er Jahren.¹²⁶

Seit Inkrafttreten der DVO PolG im Jahre 1994 wurde erstmals 2014 seitens des IM eine Ergänzung bzw. Anpassung der Regelungen zu den gemeindlichen Vollzugsbediensteten geplant. Die Ortspolizeibehörden wurden damals seitens des RP dazu aufgerufen, sämtliche an den gemeindlichen Vollzugsdienst übertragenen polizeilichen Vollzugsaufgaben sowie die Anzahl der gemeindlichen Vollzugsbediensteten zu übermitteln.¹²⁷ Eine Anpassung der DVO PolG erfolgte daraufhin bisher jedoch nicht.

Durch das Legalitätsprinzip nach §§ 152 Abs. 2 u. 163 StPO werden sowohl Behörden als auch Polizeibeamte dazu verpflichtet, Straftaten zu erforschen und sofortige Maßnahmen zu ergreifen, um eine Verdunkelung der Sachlage zu verhindern. Die Bezeichnung ‚Behörden des Polizeidienstes‘ bezieht sich nicht auf die Polizeibehörden in BW, sondern auf Polizeidienststellen und Einrichtungen für den PVD i. S. d. § 115 PolG. Daher unterliegen die Polizeibehörden nicht dem Legalitätsprinzip. Im Strafprozessrecht, insbesondere in § 163 StPO, werden

¹²⁴ Vgl. Anl. 18, Erlass RP Freiburg vom 22.05.19, Az.: 16-1120.0-21 bzgl. der Aufgaben des GVD nach § 31 DVO PolG.

¹²⁵ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 665.

¹²⁶ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 22 ff.

¹²⁷ Vgl. Anl. 19, Anschreiben des RP Freiburg an die Ortspolizeibehörden vom 02.05.14.

ausdrücklich „Beamten des Polizeidienstes“ erwähnt, nicht speziell des PVD. Die Bezeichnung „Beamte des Polizeidienstes“ ist gleichbedeutend mit Polizeibeamten und Bediensteten des KOD, da Letztere, wie bereits festgestellt, nach § 125 Abs. 2 PolG im Rahmen ihrer polizeilichen Dienstverrichtungen Polizeibeamten gleichgestellt sind. Daher gilt die Legalitätspflicht nach § 163 StPO auch für den KOD, jedoch auf den spezifischen Aufgabenbereich aus § 31 DVO PolG beschränkt, der Straftatbestände in den Bereichen ‚Umweltrecht‘, ‚Tierschutz‘ und ‚Jugendschutz‘ umfasst.

Die Rechte der StPO gelten darüber hinaus gem. §§ 53 Abs. 1 S. 1 u. 2 sowie 46 Abs. 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) auch bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten.¹²⁸ Gemeinden, die sich gem. § 125 PolG eines KOD bedienen, können diesem gem. § 53 Abs. 1 GemO aber auch andere Verwaltungsaufgaben übertragen, darunter solche, die den Gemeinden als Ortspolizeibehörden obliegen.¹²⁹ In diesem Zusammenhang findet § 31 Abs. 1 DVO PolG keine Anwendung, was bedeutet, dass KOD-Vollzugsbedienstete auch außerhalb der dort aufgeführten Aufgabenbereiche eingesetzt werden können. Falls Gemeinden als Bußgeldbehörden i. S. d. OWiG fungieren, können sie die KOD-Vollzugsbediensteten auch als Mitarbeitende der Bußgeldbehörde einsetzen, die die Befugnisse der Bußgeldbehörde im Außendienst gem. § 57 Abs. 1 OWiG wahrnehmen. Zusätzlich können diesen Bediensteten weitere Außendienstaufgaben übertragen werden, wie Zustellungen, Befragungen und Sachverhaltsfeststellungen. Weiterhin können sie zu Vollstreckungsbediensteten i. S. d. § 5 S. 1 LVwVG bestellt werden und sind dann befugt, Vollstreckungshandlungen nach dem LVwVG durchzuführen. Die Zuständigkeit für diese Aufgaben richtet sich nicht nach § 125 PolG u. § 31 DVO PolG, sondern nach den jeweiligen einschlägigen Vorschriften über die Zuständigkeit der Gemeinde als Ortspolizeibehörde, Bußgeldbehörde oder Vollstreckungsbehörde.¹³⁰

¹²⁸ Vgl. Balzer, KOD in BW-Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 27 ff.

¹²⁹ Vgl. BeckOK, PolR BW/Nachbaur, 13. Ed. 15.12.18, PolG § 80, Rn. 42 f.

¹³⁰ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 665 f.

Abschließend sind 86,9 % der befragten Kommunen, die einen KOD unterhalten, der Meinung, dass ihre Mitarbeitenden des KOD über hinreichende Rechte und Befugnisse zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen.¹³¹ Auf die Frage, welche Rechte und Befugnisse dem KOD zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben fehlen würden, gaben die befragten Kommunen in BW überwiegend Anhaltrechte des fließenden Verkehrs an.¹³²

4.4 Ausbildung und Ausrüstung

Das Land hat bisher keinen Gebrauch von der Möglichkeit gemacht, eine verpflichtende Ausbildung mit festgelegten Ausbildungsinhalten nach § 130 Abs. 1 Nr. 7 PolG vorzuschreiben. Folglich organisieren die Kommunen die Ausbildung ihrer Vollzugsbediensteten eigenverantwortlich über die Verwaltungsschulen, private Anbieter sowie über die Verwaltungsakademien im Land. Die Ausbildungsdauer variierte dabei bislang erheblich – von wenigen Tagen, über vier Wochen bis hin zu zwölf Wochen mit einem Stundenplan von über 600 UE.¹³³ Die Aufgaben, die nach § 125 Abs. 1 PolG und § 31 Abs. 1 DVO PolG an die Vollzugsbediensteten delegiert werden, definieren die Anforderungen und Kenntnisse, die für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind.¹³⁴ Durch die landesweite Umfrage im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde festgestellt, dass der Fortbildungslehrgang ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ an der Verwaltungsschule des Gemeindetags BW in Karlsruhe mit rund 65 % momentan die beliebteste Ausbildungsform für den KOD in BW darstellt, siehe Abbildung 6. Nur sehr wenige Kommunen schicken ihre Bedienstete noch in unzureichende Tageskurse. Einige wenige Kommunen übernehmen die Ausbildung auch selbst und organisieren Inhouse-Ausbildungen.¹³⁵

¹³¹ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 3.

¹³² Ebd. S. 18.

¹³³ Vgl. Balzer, Kommunale Ordnungsdienste, 2023, S. 51.

¹³⁴ Vgl. Landtag BW, Drucksache 16/7769, Stellungnahme zur aktuellen und künftigen Rolle des GVD als Teil der Sicherheits- und Ordnungsbehörden, 2020, S. 5 f.

¹³⁵ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 2.

Der von den Kommunen in BW präferierte Fortbildungslehrgang ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ bei der Verwaltungsschule des Gemeindetags BW in Karlsruhe dauert etwas über ein Jahr mit 642 UE, die sich in 326 UE Grundkurs, 164 UE Aufbaukurs und 152 UE Abschlusskurs aufteilen. Die Kurse gliedern sich wiederum in die Situation ‚Streifengang‘ mit Lehrinhalten aus dem Verwaltungsrecht, dem Polizeirecht, dem Jugendschutz, dem Gaststätten- und Gewerbeamt, dem Waffenrecht, dem Naturschutzrecht, dem Tierschutz, dem Abfallrecht und dem Immissionsschutzrecht sowie in die Situation ‚Repression‘ mit Lehrinhalten aus dem Ordnungswidrigkeitenrecht, dem Strafprozessrecht und dem Strafrecht. Darüber hinaus findet ergänzender Unterricht mit folgenden Lehrinhalten statt: Polizeitaktik/-technik, Einsatztraining, Psychologie, situatives Handlungstraining, Erste Hilfe und weitere Rechtsfächer. Auf jeden Kurs folgen schriftliche Prüfungen, bevor am Ende des Abschlusskurses noch eine fachpraktische Prüfung zu absolvieren ist. Zwischen den einzelnen Kursen soll eine Praxisphase an der Heimatdienststelle absolviert werden, um das erlernte theoretische Wissen anzuwenden und zu vertiefen. Abgeschlossen wird der Fortbildungslehrgang mit einem Zertifikat bzw. einer Teilnahmebescheinigung und einer Einweisung in den Umgang mit dem Einsatzstock (kurz, ausziehbar) (EKA) und dem Reizstoffsprüngerät.¹³⁶

Von den befragten Kommunen, die einen KOD unterhalten, sind 91,3 % der Meinung, dass ihre Mitarbeitenden des KOD ausreichend zur Wahrnehmung ihrer übertragenen Aufgaben ausgebildet sind.¹³⁷ Optimierungspotenzial sehen die befragten Kommunen in Bezug auf die rechtlichen Kompetenzen, vereinzelt wurde auch die Forderung nach einer eigenständigen Berufsausbildung formuliert.¹³⁸

¹³⁶ Vgl. Verwaltungsschule BW, Fortbildungslehrgang KOD, <https://www.verwaltungsschule-bw.de/veranstaltungen/ausbildung/14000/fbl-zum-kommunalen-ordnungsdienst-vollzeit> [zuletzt abgerufen am 21.05.23].

¹³⁷ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 3.

¹³⁸ Ebd. S. 18 f.

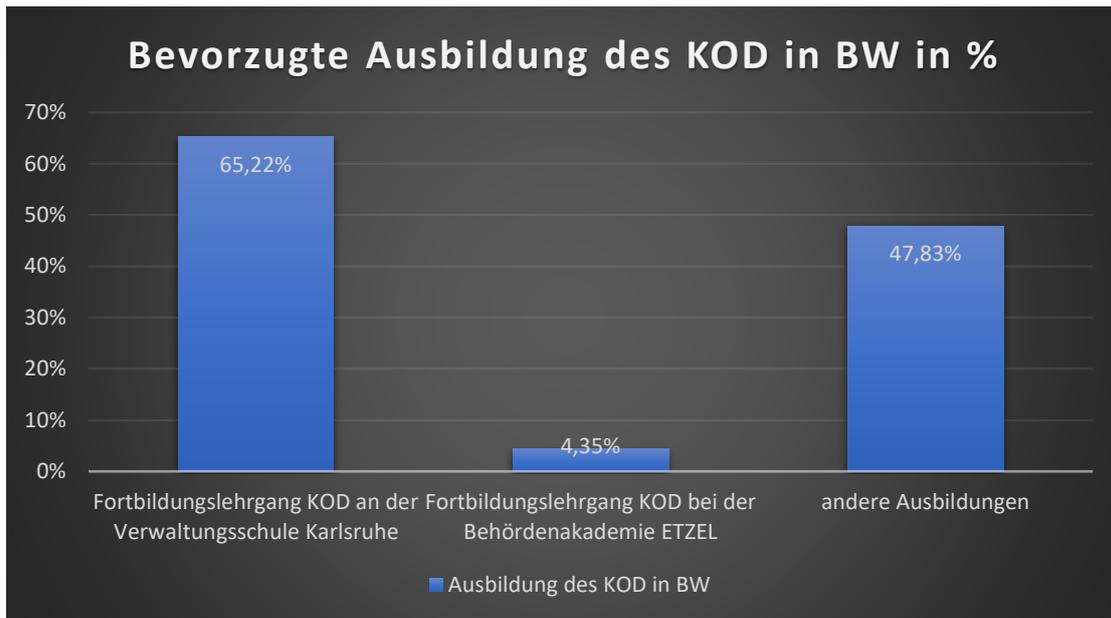


Abbildung 6: Häufigkeit der absolvierten Ausbildungen des KOD in BW¹³⁹

„Kommunale Ordnungsdienste rüsten auf“ lautete eine Schlagzeile 2019 in der Stuttgarter Zeitung. Dem Artikel zufolge haben die meisten KOD in den großen Städten des Landes ihre Mitarbeitenden in den letzten Jahren mit moderner Ausrüstung ausgestattet. Diese Ausrüstung umfasst in der Regel stich- und schusssichere Schutzwesten, Funkgeräte, Handschellen, Pfefferspray und in einigen Städten, wie Stuttgart, Karlsruhe, Mannheim, Ulm und Heilbronn, auch Teleskopschlagstöcke. Eine Ausnahme bilden die Ordnungskräfte in der Landeshauptstadt Stuttgart, die bereits seit 1973 Schusswaffen tragen und Diensthunde einsetzen.¹⁴⁰ In der Landeshauptstadt Stuttgart stammt dies noch aus der Zeit vor 1973, als in Stuttgart noch ein eigener städtischer PVD unterhalten wurde.¹⁴¹ Wie es um den Rest des Landes bestellt ist, wurde im Rahmen dieser Arbeit mithilfe einer landesweiten Umfrage erforscht, siehe Abbildung 7. Die zuvor erwähnte These der Stuttgarter Zeitung hinsichtlich der Standardausrüstung konnte insoweit bestätigt werden, wobei der Teleskopschlagstock zwischenzeitlich an

¹³⁹ Eigene Darstellung zu Frage 2.5, Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 2.

¹⁴⁰ Vgl. <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.sicherheit-in-staedten-kommunale-ordnungs-dienste-ruesten-auf.c823fd3c-eaaa-44ab-8257-754abcc3f462.html> [zuletzt abgerufen am 29.10.23].

¹⁴¹ Vgl. Balzer, Kommunale Ordnungsdienste, 2023, S. 49.

Bedeutung gewonnen hat und ebenfalls Bestandteil der heutigen Standardausrüstung des KOD ist. Die Möglichkeit, die Ausrüstung der kommunalen Vollzugsdienste gem. § 130 Abs. 1 Nr. 7 PolG durch das Land zu bestimmen, wurde bislang noch nicht wahrgenommen. Folglich liegt es im Ermessen der Kommunen, ihre Vollzugsdienste entsprechend den jeweiligen Anforderungen auszustatten.¹⁴²

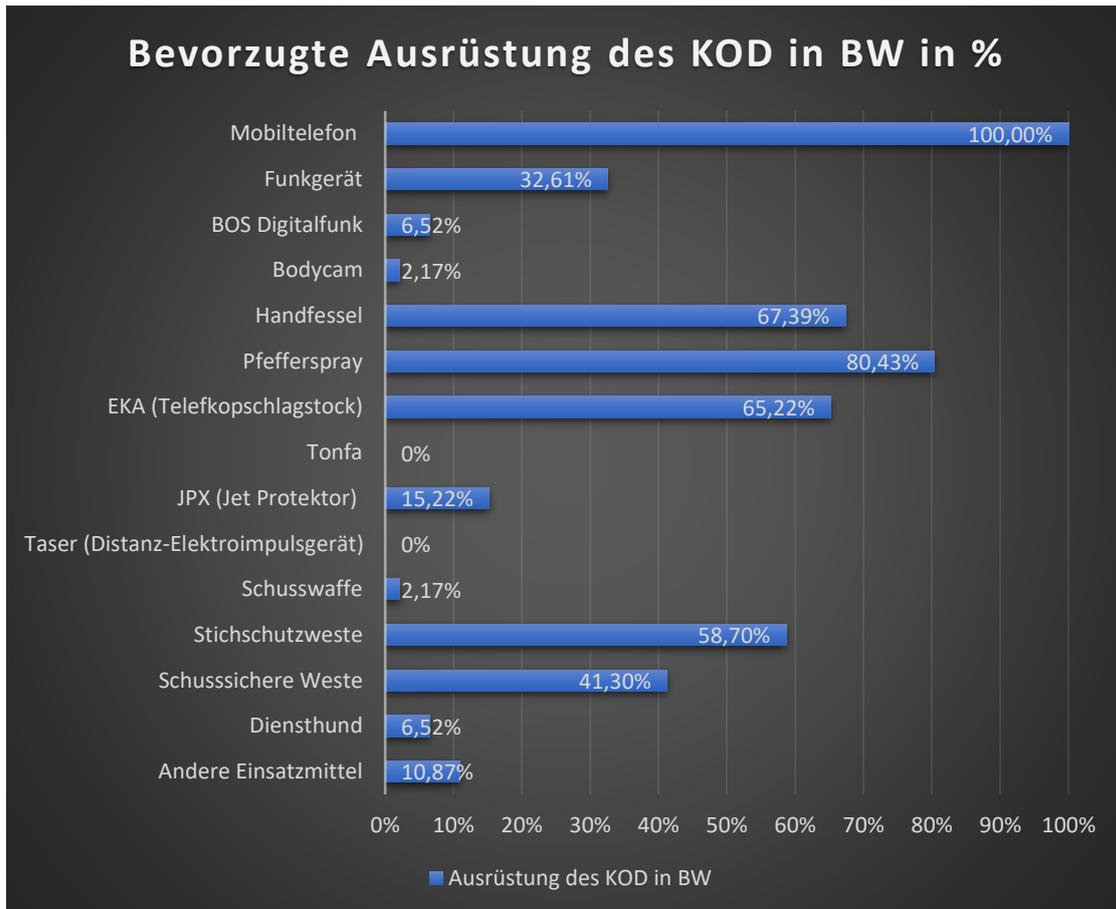


Abbildung 7: Ausrüstung des KOD in BW¹⁴³

Den KOD mit Schusswaffen auszustatten, ist umstritten. Zum einen wird die Meinung vertreten, dass § 55 WaffG einschlägig ist und der KOD als Teil der Polizei vom WaffG ausgenommen ist, weshalb die Mitarbeitenden mangels Regulierung durch das IM mit Schusswaffen ausgestattet werden könnten.¹⁴⁴

¹⁴² Vgl. Balzer, Kommunale Ordnungsdienste, 2023, S. 49.

¹⁴³ Eigene Darstellung zu Frage 2.10, Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 3.

¹⁴⁴ Vgl. Balzer, Kommunale Ordnungsdienste, 2023, S. 49.

Die herrschende Meinung hält es jedoch nicht für erforderlich, die Mitarbeitenden des KOD mit Schusswaffen auszustatten. Die Freistellung von der Anwendung des WaffG nach § 55 WaffG ist demnach nicht einschlägig, da diese gem. § 55 Abs. 1 S. 1 WaffG nur für Polizeien des Bundes und der Länder gilt.¹⁴⁵

Laut 95,7 % der befragten Kommunen verrichten die Mitarbeitenden des KOD in BW ihren Dienst in der Regel uniformiert. Lediglich 4,4 % der befragten Kommunen gaben an, dass ihre Mitarbeitenden des KOD überwiegend zivil gekleidet Dienst verrichten.¹⁴⁶

Von den befragten Kommunen stellen 71,7 % ihrem KOD ‚uniformierte‘ Dienstwagen zur Verfügung, von denen 39,1 % gem. § 52 Abs. 4 Straßenverkehrszulassungsverordnung (StVZO) mit gelbem Blinklicht ausgerüstet sind. Keine Kommune in BW gab an, dass ihr KOD über solche Dienstwagen verfügt, die mit blauem Blinklicht gemäß § 52 Abs. 3 StVZO ausgestattet sind, während 50 % der befragten Kommunen angaben, dass ihr KOD auch ‚zivile‘ Dienstwagen verwendet.

Die Fahrzeuge des KOD gem. § 52 Abs. 3 StVZO mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn gem. § 55 Abs. 3 StVZO auszustatten, ist ebenfalls umstritten. Nach § 125 Abs. 2 PolG haben die Mitarbeitenden des KOD bei der Erledigung ihrer polizeilichen Dienstverrichtungen die Stellung von Polizeibediensteten. Dies trifft auch auf die Rechte und Pflichten aus anderen Gesetzen zu, sofern keine weitere Eingrenzung des Begriffs ‚Polizeibeamten‘ erfolgt. Demnach gehört der KOD zum Vollzugsdienst der Polizei i. S. d. § 52 Abs. 3 Nr. 1 StVZO und könnte mit blauem Blinklicht und Einsatzhorn ausgestattet werden, soweit ihm verkehrspolizeiliche Aufgaben übertragen wurden.¹⁴⁷

Eine andere Rechtsauffassung vertritt das Oberverwaltungsgericht Münster (Urteil vom 29.09.09, 8 A 1531/09). Danach ist unter der Bezeichnung ‚Vollzugsdienst der Polizei‘ allein der Vollzugsdienst der Polizei im formell-institutionellen Sinn als Vollzugs-Polizeibehörde, nicht aber der Vollzugsdienst der Ordnungsbehörden zu

¹⁴⁵ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 668.

¹⁴⁶ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 2.

¹⁴⁷ Vgl. Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz BW, 2022, S. 667.

verstehen.¹⁴⁸ In BW werden in diesem Zusammenhang derzeit Anträge auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung gem. § 70 StVZO zum Führen des Sondersignals bzw. von Blaulichtanlagen für Einsatzfahrzeuge des KOD i. S. d. § 52 Abs. 3 StVZO von den zuständigen RP in der Regel negativ beschieden.¹⁴⁹ Dem KOD in BW stehen demnach derzeit keine Wegrechte gem. § 38 Straßenverkehrsordnung (StVO) zu. Das heißt, dass der KOD seine Sonderechte i. S. d. § 35 StVO nicht durch Blaulicht kenntlich machen darf.¹⁵⁰ In anderen Bundesländern, bspw. Hessen, existieren allerdings auch KOD, deren Einsatzfahrzeuge mit Blaulicht und Einsatzhorn ausgestattet sind.¹⁵¹ Würden dem KOD Wegrechte zustehen, könnte dies zwar zu einer Verwechslung mit der Polizei führen, aber gerade bei Notfalleinsätzen und bspw. Situationen mit hilflosen Personen wäre es oftmals erforderlich, den Sonderechten durch den Einsatz von Wegrechten Nachdruck zu verleihen.¹⁵² Da es sich bei der StVO und der StVZO um Bundesgesetze handelt, die somit auch in BW gelten, kann an dieser Stelle die Option künftiger Veränderungen in diesem Bereich nicht vollständig verworfen werden.

Abschließend ist zu erwähnen, dass 91,3 % der befragten Kommunen, die einen KOD unterhalten, die Meinung vertreten, dass ihre Mitarbeitenden des KOD derzeit ausreichend zur Wahrnehmung ihrer übertragenen Aufgaben ausgerüstet sind.¹⁵³ Optimierungspotenzial sehen die befragten Kommunen hinsichtlich der Anbindung an den Funk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).¹⁵⁴

¹⁴⁸ Vgl. Müller, Ausstattung von Einsatzfahrzeugen des KOD mit Blaulicht und Einsatzhorn, 2020, S. 204.

¹⁴⁹ Vgl. Anl. 20, Bescheid des RP Freiburg vom 25.01.23.

¹⁵⁰ Vgl. Langenberger, 2020, Ordnungsdienstes zwischen Miteinander und Konkurrenz zur Polizei, S. 121

¹⁵¹ Vgl. <https://www.mittelhessen.de/lokales/kreis-limburg-weilburg/limburg/ordnungsamt-limburg-faehrt-mit-blaulicht-1870405> [zuletzt abgerufen am 12.11.23].

¹⁵² Vgl. Langenberger, 2020, Ordnungsdienstes zwischen Miteinander und Konkurrenz zur Polizei, S. 121

¹⁵³ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 3.

¹⁵⁴ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 19.

4.5 Erfahrungen mit dem KOD: zurückliegende Untersuchungen

Der überwiegende Teil der vier größten Städte des Landes (Stuttgart, Mannheim, Karlsruhe und Freiburg) hat bereits diverse Untersuchungen ihres KOD veranlasst. Die daraus resultierenden zentralen Ergebnisse werden in diesem Kapitel zusammengefasst und bewertet.

Im Rahmen der Stuttgarter Bürgerumfrage wird im Zwei-Jahres-Rhythmus die allgemeine Zufriedenheit hinsichtlich der Arbeit der Polizei sowie hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit in Stuttgart abgefragt.¹⁵⁵ In der letzten Bürgerumfrage aus dem Jahr 2021 gaben 58 % der Befragten an, mit der öffentlichen Sicherheit in Stuttgart zufrieden zu sein, und 57 % der Befragten waren mit der Arbeit der Polizei in Stuttgart zufrieden.¹⁵⁶ Direkte Rückschlüsse auf die Arbeit des dortigen städtischen Vollzugsdienstes sind dadurch jedoch noch nicht möglich.

Die letzte Sicherheitsumfrage, die 2018 in Karlsruhe durchgeführt wurde, ist die dritte Fortschreibung des erstmalig im Jahr 1999 aufgelegten Sachstandsberichts zum Sicherheitsempfinden der Bevölkerung in Karlsruhe.¹⁵⁷ Die im Jahr 2014 durchgeführte Sicherheitsumfrage in Karlsruhe beinhaltete rund 3,5 Jahre nach der Einführung des KOD erstmals Fragen zur Bekanntheit des KOD, dessen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, zu erlebten Kontakten sowie eine Gesamtbewertung des KOD. Danach war der KOD 44,5 % der Befragten im Jahr 2014 noch nicht bekannt, während ihn 46,9 % der Befragten schon einmal im öffentlichen Raum wahrgenommen hatten. Die Einschätzung der wahrgenommenen Kompetenz des KOD war abhängig vom Kontaktgrund. Während 59,2 % der kontrollierten Personen den KOD als kompetent empfanden, betrug dieser Anteil im Falle von Hilfeleistungen bspw. schon 85,3 %. In der Gesamtbetrachtung empfanden jedoch zwei Drittel der Befragten (66,7 %) den KOD als kompetent, und in der Gesamtbewertung zum KOD gaben 71,2 % der Befragten an, froh darüber zu sein, dass es einen KOD in Karlsruhe gibt, da er sich auch mit Dingen beschäftigt, um die sich sonst niemand kümmern würde. Darüber

¹⁵⁵ Vgl. Stadt Stuttgart, Statistik und Informationsmanagement Themenhefte 2/2018, Öffentliche Sicherheit in Stuttgart Ergebnisse der Bürgerumfrage 2017, 2018, S. 5.

¹⁵⁶ Vgl. Stadt Stuttgart, Bürgerumfrage 2021, Tabellendokumentation, 2022, S. 15 f.

¹⁵⁷ Vgl. Stadt Karlsruhe, Sicherheitsempfinden der Bevölkerung 2018, S. 8.

hinaus stimmten 84,3 % der Befragten der Aussage zu, dass es sich beim KOD um eine sinnvolle Maßnahme handelt, um die Sicherheit im Stadtgebiet zu verbessern.¹⁵⁸ Die darauffolgende Sicherheitsumfrage der Stadt Karlsruhe im Jahr 2018 beschränkte sich auf die Wahrnehmung des KOD sowie den Bekanntheitsgrad und die Bewertung des KOD als Teil der kriminalpräventiven Angebote in Karlsruhe. Auf Grundlage von 17 im Fragebogen genannten kriminalpräventiven Maßnahmen erzielte der KOD mit 42 % den zweithöchsten Bekanntheitsgrad nach der Fahrradcodier-Aktion, allerdings ist der KOD damit mehr als der Hälfte der Befragten abermals noch nicht bekannt. Daneben sollten die Befragten eine Schulnote für die von ihnen genannten kriminalpräventiven Maßnahmen vergeben. Mit 2,7 erhielt der KOD die schlechteste Note. Bei einer freitextlichen Möglichkeit, eigene Vorschläge zur Verbesserung der Lebensqualität in Karlsruhe anzugeben, nannten 31,7 % der Befragten mehr Präsenz und Kontrollen durch die Polizei und den KOD. Damals erzielte kein anderes Anliegen in diesem Zusammenhang einen höheren Wert.¹⁵⁹

Auch die bislang dreimal durchgeführte Mannheimer Sicherheitsumfrage beinhaltet Daten zur Wahrnehmung des KOD. Der Anteil der Befragten, die den KOD in den letzten sieben Tagen mindestens einmal wahrgenommen hatten, stieg von 22 % (2012) auf 27 % (2016) und betrug 2020 zwischenzeitlich 44 % – was auf eine bessere Etablierung des KOD über die Jahre hinweg hindeutet.¹⁶⁰

Die Stadt Freiburg hat ihren KOD im Jahr 2019 evaluiert. An der schriftlichen Befragung haben 510 Personen aus den von KOD-Maßnahmen besonders betroffenen Stadtteilen teilgenommen und ihre Meinung zum städtischen Vollzugsdienst geäußert. Danach sahen 69 % der Teilnehmenden den KOD als eine sinnvolle Ergänzung des PVD an, damit dieser entlastet wird. Laut 64 % der Teilnehmenden trug der KOD dazu bei, die Sicherheit in der Stadt zu erhöhen. Lediglich 36 % der Teilnehmenden empfanden den KOD als unnötig, da er den PVD nicht ersetzen könne. Dagegen hielten es 50% der Teilnehmenden für besser,

¹⁵⁸ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 160 f.

¹⁵⁹ Ebd. S. 161 f.

¹⁶⁰ Ebd. S. 162.

wenn sich ausschließlich der PVD um die Sicherheit kümmern würde, da die Verbeamteten des PVD besser ausgebildet und ausgestattet seien.¹⁶¹

Insgesamt unterstützen die zurückliegenden Umfragen die Annahme, dass sich der KOD in BW bewährt hat und von der Bevölkerung mehrheitlich befürwortet wird.

4.6 Positionen der Spitzenverbände in Baden-Württemberg

Wie bereits erwähnt, strebt die aktuelle Landesregierung gemäß ihrem Koalitionsvertrag hinsichtlich Ausbildung und Ausrüstung des KOD eine Standardisierung an, in der die jeweiligen örtlichen Belange berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang möchte die Landesregierung gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden die Aufgabengebiete des KOD überprüfen und definieren.¹⁶² Aus diesem Grund sind die Positionen der Spitzenverbände für die vorliegende Arbeit von Interesse.

Der Gemeindetag BW sieht zum einen ein Problemfeld in der breiten Heterogenität der Kommunen. Diese umfasst die unterschiedlichen Größen der Kommunen, die Grenznähe einiger Kommunen zur Schweiz und zu Frankreich sowie die Unterscheidung zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Diese Heterogenität erfordert einen GVD, der all diese Bedürfnisse erfüllen kann. Ein weiteres Problemfeld sieht der Gemeindetag BW in einem Ausbildungsberuf für gemeindliche Vollzugsbedienstete als mögliche zweite Polizeiausbildung im Land. Für viele kleine Gemeinden würde sich hierdurch die Gefahr einer Überqualifizierung der gemeindlichen Vollzugsbediensteten ergeben, die mit hohen Kosten für eine originäre Aufgabe des Landes einhergehen würde. Abschließend vertritt der Gemeindetag die Auffassung, dass die Inhalte der aktuell gültigen DVO PolG ausreichend sind. Daher wird im Moment kein Bedarf für einheitliche Regelungen zu Ausrüstung, Ausbildung und Uniform gesehen.¹⁶³

¹⁶¹ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 169 f.

¹⁶² Vgl. Bündnis 90/Die Grünen und CDU BW, Koalitionsvertrag, 09.05.21, S.99.

¹⁶³ Telefonat mit Stefan Braun, Gemeindetag BW, Referent im Dezernat 3, 25.09.23.

Die Position des Städtetags BW ist in vielen Teilen deckungsgleich mit der des Gemeindetags BW. Auch beim Städtetag BW ist die Finanzierung der Vollzugsdienste ein Thema. Denn historisch hat das Land die Vollzugsaufgaben in den 70er Jahren vollständig übernommen. Bis dahin hatten Stuttgart, Mannheim und Karlsruhe eigene Stadtpolizeien. Die großen KOD nehmen heute wieder Aufgaben wahr, die in den Finanzaufweisungen des Landes nicht hinreichend abgebildet sind. Wenn nun weitere Vorgaben zur Ausbildung und Ausrüstung hinzukommen würden, würde die Finanzierung der Vollzugsdienste noch teurer. Folglich müsste in einem ersten Schritt geklärt werden, wer diese zusätzlichen Kosten übernehmen soll – ansonsten würde die Präsenz des KOD im öffentlichen Raum leiden.¹⁶⁴

Im Gegensatz zur gegenwärtigen Position unterstützte der Deutsche Städtetag in der Nachkriegszeit, zusammen mit anderen Interessenvertretungen wie dem Deutschen Städtebund und dem Deutschen Landkreistag, die Idee einer stärkeren Einbindung der Gemeinden in die Polizeiarbeit im Westen Deutschlands. Insbesondere in der britischen Besatzungszone setzte sich der Deutsche Städtetag für die Beibehaltung der örtlichen Polizeibefugnisse ein und strebte danach, die Verantwortung für die Ordnungspolizei als Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung zu etablieren.¹⁶⁵

Der Städtetag BW hat darüber hinaus kürzlich den Bedarf für eine Erweiterung der auf gemeindliche Vollzugsbedienstete übertragbaren Aufgaben in einer Umfrage unter den Mitgliedstädten abgefragt. An dieser Umfrage haben rund 50 Städte teilgenommen. Eine Erweiterung der auf gemeindliche Vollzugsbedienstete übertragbaren Aufgaben hielten die teilnehmenden Städte überwiegend für erforderlich.

¹⁶⁴ E-Mail von Sebastian Ritter, Städtetag BW, Dezernent im Dezernat 4, 26.09.23.

¹⁶⁵ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 111 f.

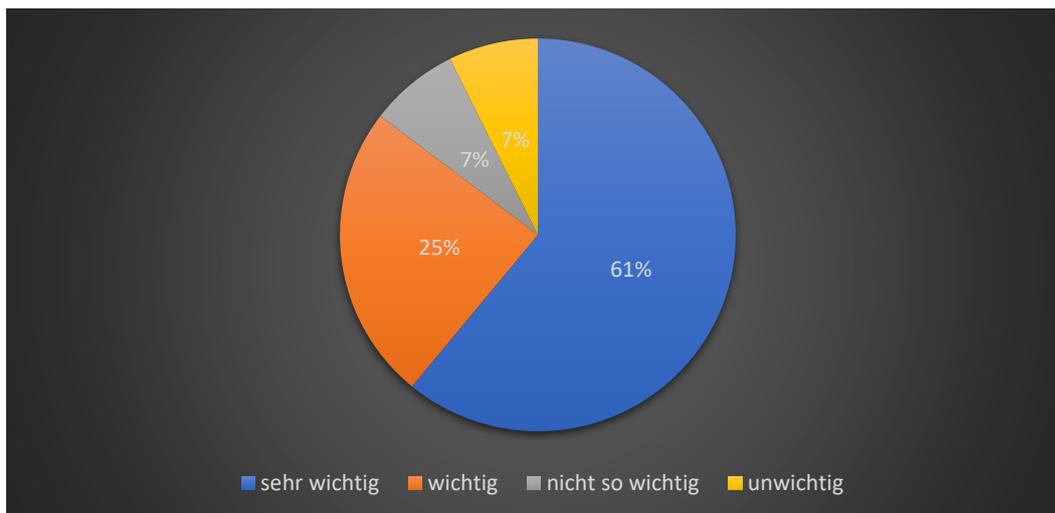


Abbildung 8: Bedarf der Städte für die Erweiterung der auf den GVD übertragbaren Aufgaben¹⁶⁶

Einige der an der Befragung Teilnehmenden betonten, dass die derzeitigen Aufgaben bereits zu einer vollständigen Auslastung des KOD führen, und andere führten aus, dass umfangreiche Schulungen erforderlich wären, um die Arbeitssicherheit gewährleisten zu können. Es wurde auch das Risiko angesprochen, dass sich die Landespolizei von der Überwachung des öffentlichen Raums weiter zurückziehen könnte. Weiterhin diskutierten die Teilnehmenden der Befragung verschiedene Vorschläge zur Erweiterung der Befugnisse im Bereich des Straßenverkehrs. Diese umfassen eine Erweiterung der Anhaltebefugnisse von gemeindlichen Vollzugsbediensteten unter Berücksichtigung straßen- und fahrzeugbezogener Einschränkungen sowie eine Beschränkung auf bestimmte Verkehrsverstöße wie Gurt- und Handyverstöße. Neben der möglichen Erweiterung der Befugnisse im Bereich des Straßenverkehrs machten die Teilnehmenden auch Vorschläge zur Erweiterung der Befugnisse in weiteren Rechtsgebieten wie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, dem Gewerbe- und Gaststättenrecht, dem Nichtraucherschutz, dem Prostituiertenschutz, dem Waffen- und Sprengstoffgesetz, dem Katastrophenschutz, dem Naturschutz, der Schulpflicht und dem öffentlichen Hausrecht. Einige Teilnehmende sprachen sich auch für die Schaffung eines eigenen Ausbildungsberufs oder einheitlicher Ausbildungsvorgaben aus. Weitere

¹⁶⁶ Eigene Darstellung, Abgeleitet von einer Abbildung im Rundschreiben R 41589/2023 des Städtetages BW zu Ergebnissen der Umfrage zu den Befugnissen des GVD, 31.08.23 (Anl. 17).

Vorschläge der Teilnehmenden betrafen die Erweiterung der ‚Werkzeuge‘ für gemeindliche Vollzugsbedienstete, insbesondere den Zugang zum Polizeiauskunftssystem, zum Meldeportal und zum Zentralen Verkehrsinformationssystem über das Führungs- und Lagezentrum der Polizei, das Einpflegen von Kennzeichen in mobilen Erfassungsanwendungen des GVD, die Einbindung in den Digitalfunk ‚BOS‘ und die Ausstattung von Fahrzeugen mit Blaulicht und Einsatzhorn.

Der Städtetag BW sieht ebenfalls das Risiko, dass sich die Landespolizei bei einer umfassenden Erweiterung der übertragbaren Aufgaben von der Überwachung des öffentlichen Raums zurückziehen könnte. Die Geschäftsstelle beabsichtigt u. a. aus diesem Grund, sich in einem ersten Schritt dafür einzusetzen, dass die Anhaltebefugnisse allgemein auf den räumlichen Geltungsbereich der Verkehrszeichen (VZ) 250 bis VZ 260 und des VZ 267 sowie auf Fahrräder und Elektrokleinstfahrzeuge ausgedehnt wird. Auch die Erweiterung der ‚Werkzeuge‘ für gemeindliche Vollzugsbedienstete sollte weiter diskutiert werden.¹⁶⁷

Insgesamt wird der Mehrwert durch den KOD auch von den Spitzenverbänden erkannt. Insbesondere aufgrund der ungeklärten Finanzierung des KOD werden derzeit jedoch weitere einheitliche Vorgaben zur Ausbildung und Ausrüstung des KOD sowie eine umfassende Erweiterung der übertragbaren Aufgaben auf die gemeindlichen Vollzugsbediensteten nicht befürwortet.

5 Der Kommunale Ordnungsdienst in Waldshut-Tiengen

Im nachfolgenden Kapitel werden zum einen die Stadt Waldshut-Tiengen und der zuständige Revierbereich der Landespolizei sowie zum anderen der KOD – der in Waldshut-Tiengen ‚Stadtpolizei‘ genannt wird – von der Planung über die Einführung bis hin zur daraus resultierenden Unterhaltung näher vorgestellt.

¹⁶⁷ Vgl. Anl. 17, Städtetag BW, Rundschreiben R 41589/2023 zu Ergebnissen der Umfrage zu den Befugnissen des GVD, 31.08.23.

5.1 Die Große Kreisstadt Waldshut-Tiengen

Waldshut-Tiengen ist eine Doppelstadt im Südwesten BW, unmittelbar an der Schweizer Grenze. Es handelt sich um eine Große Kreisstadt, die mit 24 700¹⁶⁸ Einwohnenden zugleich die größte Stadt des Landkreises Waldshut und ein Mittelzentrum für die umliegenden Gemeinden bildet.

Das Stadtgebiet von Waldshut-Tiengen besteht aus den beiden Kernstädten Waldshut und Tiengen und den im Rahmen der Gemeindereform in diese beiden ehemaligen Städte eingegliederten bzw. mit diesen beiden Städten zusammengeschlossenen ehemaligen neun Gemeinden: Aichen (mit Gutenburg), Breitenfeld, Detzeln, Eschbach, Gurtweil, Indlekofen, Krenkingen, Oberalpfen und Waldkirch (mit Gaiß und Schmitzingen).¹⁶⁹

Das für die Stadt Waldshut-Tiengen zuständige Polizeirevier betreut 18 Städte und Gemeinden mit einer Gesamteinwohnerzahl von rund 100 000 und einer Fläche von ca. 687 Quadratkilometern. Der Revierbereich erstreckt sich in der West-Ost-Ausdehnung auf ca. 34 km und in der Nord-Süd-Ausdehnung auf ca. 30 km. Dem Polizeirevier Waldshut-Tiengen sind die Polizeiposten Tiengen, Wutöschingen, Jestetten, Bonndorf und der Bezirksdienst Waldshut untergeordnet. Dem Polizeirevier sind derzeit 84 Haushaltsstellen zugewiesen, von denen ca. 82 % besetzt sind.¹⁷⁰

Neben dem Polizeirevier Waldshut-Tiengen befinden sich in Waldshut-Tiengen ein Kriminalkommissariat und ein Verkehrskommissariat des Polizeipräsidiums Freiburg, die für den gesamten Landkreis Waldshut zuständig sind.

¹⁶⁸ Vgl. Staatsanzeiger BW, <https://www.staatsanzeiger.de/kommunen/waldshut-tiengen/> [zuletzt abgerufen am 14.10.23].

¹⁶⁹ Vgl. Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Waldshut-Tiengen> [zuletzt abgerufen am 25.09.23].

¹⁷⁰ E-Mail von Stephan Frei, Führungsgruppe PRev WT, 02.10.23.

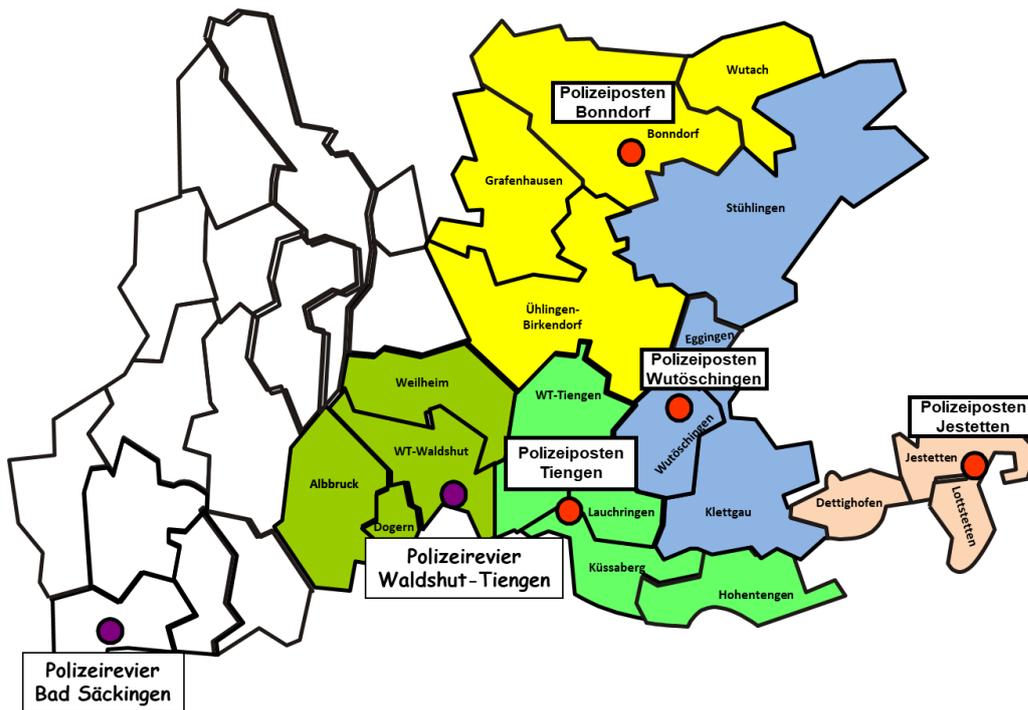


Abbildung 9: Zuständigkeitsbereich Polizeirevier Waldshut-Tiengen¹⁷¹

5.2 Planung, Umsetzung und Unterhalt

Ursprünglich wurde der 1977 eingerichtete GVD bei der Stadt Waldshut-Tiengen nach Einführung der Parkraumbewirtschaftung überwiegend für die Überwachung des ruhenden Verkehrs eingesetzt. Im Laufe der Zeit kamen jedoch verschiedene Tätigkeiten hinzu. Erst wurde eine Geschwindigkeitsmessanlage mit dem Ziel der Geschwindigkeitskontrollen im fließenden Verkehr angeschafft. Nach Beschluss einer umfassenden Polizeiverordnung der Stadt Waldshut-Tiengen kam die Überwachung der Polizeiverordnung hinzu. Anschließend wurde die Überwachung von Baustellenbeschilderungen notwendig und zuletzt wurden Sonderdienste an Veranstaltungen, am Wochenende und in den Abendstunden gefordert. Diese zusätzlichen Aufgaben des GVD gingen mit einem spürbaren Rückzug der Landespolizei aus diesen Bereichen einher.¹⁷²

¹⁷¹ Vgl. PRev WT, Vortrag Polizei AAO u. BAO, Oktober 23.

¹⁷² Vgl. Anl. 2, Stadt WT, Beschlussvorlage zur Einrichtung eines KOD in WT, 18.11.19, S. 1 f.

Im Herbst 2016 bestand der städtische Vollzugsdienst aus einem GVD, dem neun Mitarbeitenden angehörten und der sämtliche Vollzugsdiensttätigkeiten der Stadt umfasste. Der GVD war damals in Entgeltgruppe (EG) 6 eingruppiert. Für den damaligen GVD bedufte es grundsätzlich keiner speziellen Qualifikation und die Ausbildung erfolgte in einzelnen Tagesveranstaltungen der Verwaltungsschulen des Gemeindetags BW. Außer der Uniform, einem Mobiltelefon als Erfassungsgerät und einem mobilen Drucker für die Strafzettel gehörte damals keine besondere Ausstattung zum GVD. Durch die Vielzahl neuer Aufgaben fiel es neuen Mitarbeitenden aufgrund der geringfügigen Ausbildungsmöglichkeiten schwer, sich in die Tätigkeiten des GVD einzuarbeiten. In zwei Fällen waren die Nachbesetzungen mit den umfassenden Tätigkeiten des GVD überfordert und konnten daher nach der Probezeit nicht übernommen werden. Die vorhandenen Mitarbeitenden überdachten ihre Situation ebenfalls und stellten einen Höhergruppierungsantrag mit einem Sprung auf EG 9a. Hier wurden die o. g. Tätigkeiten in einer neuen Stellenbeschreibung ausformuliert. Die Problematik bestand allerdings darin, dass zwar neue Tätigkeiten beschrieben wurden, diese in der Praxis aber aufgrund der unzureichenden Ausbildung und Ausrüstung nicht vollumfänglich in eigener Zuständigkeit bearbeitet wurden, sodass in zahlreichen Fällen Unterstützung von der Landespolizei angefordert werden musste. Der Höhergruppierungsantrag wurde im Ergebnis daher nicht vollumfänglich positiv beschieden, sondern es folgte lediglich eine geringfügige Höhergruppierung auf die Stufe EG 7.

Die an die Verwaltung herangetragenen Probleme aus der Bevölkerung bestanden damals vor allem aus Beschwerden wegen Geschwindigkeitsüberschreitungen und Ordnungsstörungen in Randzeiten – und nicht mehr aus Parkverstößen im ruhenden Verkehr. Es war daher an der Zeit, den städtischen Vollzugsdienst zukunftsfähig zu machen und umfassend neu zu organisieren bzw. zu spezialisieren.

In diesem Zusammenhang wurden sowohl die Anzahl der Mitarbeitenden im GVD als auch die Aufgaben des GVD deutlich reduziert. Heute besteht der GVD in Waldshut-Tiengen aus zwei Vollzeitkräften und zwei geringfügig entlohnt

Beschäftigten. Die Aufgaben umfassen wieder ausschließlich die Überwachung des ruhenden Verkehrs.

Für den Bereich der VÜ wurde ein sog. Blitzerteam aufgebaut, das aus zwei Mitarbeitenden besteht. Die VÜ verrichtet ihren Dienst von 06:00–22:00 Uhr und führt in dieser Zeit derzeit täglich mindestens zwei Kontrollen mit einem mobilen Geschwindigkeitsmessgerät durch.¹⁷³

Wie bereits erwähnt, trat eine weitere Problematik bei Ordnungsstörungen in Form von Ruhestörungen, Streitigkeiten und Beschädigungen auf – vor allem in den Abendstunden, nachts und am Wochenende. Gerade bei Ruhestörungen machte sich ein Rückzug der Landespolizei deutlich. Waldshut-Tiengen befindet sich, wie bereits beschrieben, im ländlichen Raum. Das ansässige Polizeirevier ist für 17 weitere Kommunen mit zum Teil sehr weiten Anfahrtswegen zuständig. Insbesondere bei dringenden Einsätzen wie der Verfolgung von Straftaten und der Unfallaufnahme ist es für die Landespolizei nicht immer möglich, alle Ordnungsstörungen – vor allem nachts und am Wochenende – zeitnah zu verfolgen. Waldshut-Tiengen ist als Große Kreisstadt die größte Kommune in der Umgebung und Ordnungsstörungen treten hier erfahrungsgemäß häufig auf. Es machte sich in diesem Bereich daher eine Lücke bemerkbar, um Straftaten schon in der Entstehungsphase zu verhindern. Genau dort wollte die Stadt mit dem KOD ansetzen – im Gegensatz zum GVD aber mit einem Personal, das eigens dafür ausgebildet und ausgerüstet wurde.¹⁷⁴ Ebenso wie der Aufbau der VÜ wurde der Aufbau des KOD im Herbst 2019 im Gemeinderat vorgestellt und beschlossen. Zunächst wurden die beiden beschlossenen Stellen öffentlich ausgeschrieben und nach einem Auswahlverfahren – das in Kapitel 5.3 näher erläutert wird – im Frühling 2020 eingestellt. Die Stadt Waldshut-Tiengen unterhält seither als einzige Kommune im Landkreis einen KOD.¹⁷⁵ Die Mitarbeitenden des KOD absolvierten im Gegensatz zu den Mitarbeitenden des GVD eine einjährige Fortbildung an der

¹⁷³ Vgl. Anl. 5, Stadt WT, Dienstanweisung VD in WT, 2022, S. 14.

¹⁷⁴ Vgl. Anl. 2, Stadt WT, Beschlussvorlage zur Einrichtung eines KOD in WT, 18.11.19, S. 2 f.

¹⁷⁵ Vgl. Südkurier, 2020, <https://www.suedkurier.de/region/hochrhein/waldshut-tiengen/seit-maerz-hat-waldshut-tiengen-als-einzige-kommune-im-landkreis-waldshut-eine-stadtpolizei-ist-die-stadt-dadurch-sicherer-geworden;art372623,10639219>, [zuletzt abgerufen am 21.05.23].

Verwaltungsschule des Gemeindetags BW in Karlsruhe mit schriftlichen und praktischen Prüfungen. Neben der Fortbildung haben die Mitarbeitenden des KOD verschiedene Hospitationen im Schichtdienst des ansässigen Polizeireviere wahrgenommen, um weitere Erfahrung zu sammeln und vor allem um die Zusammenarbeit mit der Landespolizei zu festigen und zu vertiefen.

Der KOD in Waldshut-Tiengen gehört organisatorisch zum dortigen Sachgebiet ‚Sicherheit und Ordnung‘, das im Rechts- und Ordnungsamt angesiedelt ist. Dienstvorgesetzter des KOD ist gemäß § 44 Abs. 4 GemO der Oberbürgermeister bzw. im Rahmen der von ihm übertragenen Zuständigkeiten fungiert die Leitung des Rechts- und Ordnungsamtes sowie die Leitung des Sachgebietes ‚Sicherheit und Ordnung‘ als Dienstvorgesetzte des KOD.

Die Dienstaufsicht über den KOD übt die Leitung des Rechts- und Ordnungsamtes und die Leitung des Sachgebietes ‚Sicherheit und Ordnung‘ aus. Die Leitung des Rechts- und Ordnungsamtes und die Leitung des Sachgebietes ‚Sicherheit und Ordnung‘ – in Absprache auch die Teamleitungen der Straßenverkehrsbehörde, der Bußgeldstelle und der Ortpolizeibehörde – erteilen in Waldshut-Tiengen die für die dienstliche Tätigkeit des KOD notwendigen Anordnungen und Weisungen.¹⁷⁶

Der KOD konnte durch die Weiterführung der eingeschlagenen Umstrukturierungsmaßnahmen im Vollzugsdienst der Stadt 2023 auf vier Mitarbeitende aufgestockt werden. Dies ist notwendig, um eine gewisse Art von Schichtdienst gewährleisten zu können. Die Einteilung der Schichten des KOD wird flexibel nach Bedarf bzw. nach Beurteilung der Lage festgelegt, wobei der Außendienstanteil wie bei allen Vollzugsdiensten der Stadt mindestens 70% betragen sollte. Es wird dabei unterschieden zwischen Frühschicht (06:00–14:00 Uhr), Spätschicht (14:00–22:00 Uhr) und Nachtschicht (22:00–06:00 Uhr).¹⁷⁷ Aufgrund der derzeitigen Lage ist geplant, dass die Mitarbeitenden des KOD regelmäßig die Nachtdienste von Freitag auf Samstag und von Samstag

¹⁷⁶ Vgl. Anl. 5, Stadt WT, Dienstanweisung VD in WT, 2022, S. 2.

¹⁷⁷ Ebd. S. 14.

auf Sonntag mit einer Streife (zwei Mitarbeitende) besetzen. Aufgrund der Anzahl der Mitarbeitenden wäre es dadurch – ungeachtet der Abwesenheiten durch Urlaub, Krankheit oder Fortbildungen – theoretisch möglich, dass lediglich alle 14 Tage am Wochenende gearbeitet werden muss. Darüber hinaus ist die Einteilung der Schichten flexibel. In diesen flexiblen Zeiten sollten aufgrund der Reduzierung der Mitarbeitenden im GVD aber auch die Aufgaben des GVD wie die Überwachung des ruhenden Verkehrs wahrgenommen werden. Darüber hinaus sind die Mitarbeitenden des KOD in der Bedienung der Geschwindigkeitsmessanlage geschult, um diese in den Randzeiten, in denen die VÜ nicht im Dienst ist, effektiv einsetzen zu können. Dadurch kann gewährleistet werden, die tätigkeitsarmen Zeiten des KOD sinnvoll zu nutzen.

Nach der bereits erwähnten Entscheidung des AG Konstanz hat der Gemeinderat die Einrichtung und die Übertragung polizeilicher Aufgaben an den KOD zuletzt am 17.10.22 bestätigt. Im Zuge dessen wurde auch nochmals die Dienstanweisung über die Rechtsstellung, Pflichten, Aufgaben und Befugnisse der Vollzugsdienste der Stadt Waldshut-Tiengen redaktionell überarbeitet, da in der Zwischenzeit Überarbeitungen vorgenommen wurden – insbesondere in Bezug auf das PolG – und Paragraphen-Nennungen nicht mehr übereinstimmten.¹⁷⁸

5.3 Personalmanagement

Offene Stellen beim KOD in Waldshut-Tiengen werden grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben. Die Bewerbenden werden anschließend zu einem eigens für diese Zwecke entwickelten Sporttest eingeladen.

Der Fitnessstest der Stadt Waldshut-Tiengen orientiert sich stark an den Richtlinien für den Leistungsnachweis Einsatztraining/Sport an der Hochschule für Polizei BW, da im Rahmen des dortigen Studiums die heterogenen Leistungen der Studierenden bzw. Bewerbenden aufgrund ihres unterschiedlichen Alters und Geschlechts –

¹⁷⁸ Vgl. Anl. 3, Stadt WT, Beschlussvorlage zur Übertragung polizeilicher Aufgaben, 17.10.22.

ebenso wie beim Auswahlverfahren zum KOD in Waldshut-Tiengen – Berücksichtigung finden müssen.

Hinsichtlich der körperlichen Fitness erfolgt ein praktischer Leistungsnachweis mit fünf Komponenten, bestehend aus dem Cooper-Test, der die aerobe Ausdauer der Bewerbenden überprüft, dem Hindernislauf ‚Kasten-Bumerang-Test‘, mit dem die Koordinationsfähigkeit der Bewerbenden überprüft wird, dem Verfolgungslauf, der die Aktionsschnelligkeit der Bewerbenden überprüft, sowie Liegestützen und Rumpfbeugen, die die Maximalkraft der Bewerbenden in folgenden Bereichen überprüfen: Schultern, Arme und Brust bzw. Bauchmuskulatur. Anhand der beim Fitnessstest erbrachten Leistungen wird anschließend eine Bestenliste erstellt. Hierbei werden die Bewerbenden nach jeder Testkomponente nach den jeweils erbrachten Leistungen platziert. Danach erhält Platz 1 einen Punkt, Platz 2 erhält zwei Punkte usw. Die bzw. der Bewerbende mit der niedrigsten Punktzahl ist am Ende bestplatziert und die weiteren Platzierungen werden anhand der Punktzahl in aufsteigender Reihenfolge vergeben.¹⁷⁹

Die Leistungsanforderungen der fünf Testkomponenten wurden auf sportwissenschaftlicher und medizinwissenschaftlicher Grundlage festgelegt; u. a. werden die Standardwerte aus dem sog. Fitcheck von Dr. Cooper (Institute for Aerobics Research/Dallas) herangezogen. Des Weiteren werden bei den Leistungsmaßstäben, die dem Leistungsnachweis zugrunde liegend, das Alter und das Geschlecht der Bewerbenden berücksichtigt.¹⁸⁰

Im Anschluss an den Fitnessstest erfolgt nach der Bestenauslese eine Einladung zum persönlichen Gespräch. Im Rahmen des Bewerbungsgesprächs wird ein strukturiertes Interview durchgeführt, in dem neben biografischen Fragen auch Fragen zur Motivation und zur Allgemeinbildung sowie spezifische Fragen zu den Tätigkeiten des KOD gestellt werden, z. B. zur Bedeutung von Verkehrszeichen.

Die Besonderheit im Auswahlverfahren zum KOD in Waldshut-Tiengen besteht in der Durchführung eines Fitnessstests, um die Qualifikation der Bewerbenden zu prüfen. Ohne diesen Fitnessstest wäre es nur eingeschränkt möglich, die physische

¹⁷⁹ Vgl. Anl. 4, Stadt WT, Sporttest im Auswahlverfahren für den KOD in WT, 2019, S. 1 u. Anl. 1-5.

¹⁸⁰ Ebd. S. 2.

Qualifikation der Bewerbenden zu eruieren, bspw. in einem gewöhnlichen Bewerbungsgespräch.

In der landesweiten Umfrage, die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführt wurde, gaben von den 46 Kommunen, die einen KOD unterhalten, lediglich 3 Kommunen an, dass sie im Auswahlverfahren für den KOD ebenfalls einen Sporttest durchführen, während 12 Kommunen angaben, ein strukturiertes Interview durchzuführen. Eine Kommune erwähnte, dass die Bewerbenden zunächst einen schriftlichen Eignungstest absolvieren und das Deutsche Sportabzeichen in Bronze nachweisen müssen. Alle anderen Kommunen gaben an, ausschließlich ein klassisches Bewerbungsgespräch durchzuführen.¹⁸¹

5.4 Aufgaben und Befugnisse

Die Stadt Waldshut-Tiengen hatte nach der Einführung des GVD erstmalig am 23.12.1982 eine eigene Dienstanweisung für den GVD erlassen, die am 01.01.1983 in Kraft trat.¹⁸² Im Jahr 1992 wurde seitens des RP Freiburg eine Vereinheitlichung der zum Teil sehr unterschiedlichen Dienstanweisungen der Bürgermeisterämter veranlasst, indem den Bürgermeisterämtern eine Musterdienstanweisung übermittelt wurde – verbunden mit der Bitte, die jeweilige Dienstanweisung in Anlehnung an die Musterdienstanweisung zu überarbeiten.¹⁸³ Die Stadt Waldshut-Tiengen kam dieser Bitte nach und überarbeitete ihre Dienstanweisung zum 20.11.1992, die anschließend am 01.01.1993 in Kraft trat.¹⁸⁴ Die Musterdienstanweisung wurde seither seitens des RP bei Änderungen des PolG immer wieder angepasst und den Ortspolizeibehörden zur Verfügung gestellt – zuletzt per Erlass des RP vom 23.05.1996.¹⁸⁵ Eine weitere Überarbeitung der Dienstanweisung für den GVD der Stadt Waldshut-Tiengen blieb, ausgehend von der vorhandenen Aktenlage, jedoch aus. Zuletzt wurde im Jahr 2019 durch das RP

¹⁸¹ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 2 u. 16.

¹⁸² Vgl. Anl. 22, Stadt WT, Dienstanweisung für den GVD, 1982, S. 5.

¹⁸³ Vgl. Anl. 21, Anschreiben RP Freiburg an die Bürgermeisterämter vom 06.07.1992.

¹⁸⁴ Vgl. Anl. 23, Stadt WT, Dienstanweisung für den GVD, 1992, S. 16.

¹⁸⁵ Vgl. Anl. 24, Anschreiben RP Freiburg an die Ortspolizeibehörden vom 23.05.1996.

Freiburg schriftlich mitgeteilt, dass die per Erlass des RP Freiburg vom 23.05.1996 zur Verfügung gestellte Musterdienstanweisung aufgrund von zwischenzeitlichen Änderungen der Rechtslage nicht mehr gültig sei und keine neue Musterdienstanweisung mehr zur Verfügung gestellt werde. Seither sind allein die Gemeinden bzw. Ortpolizeibehörden für den Erlass und die Rechtmäßigkeit der Dienstanweisungen verantwortlich.¹⁸⁶

Wie bereits im Rahmen der rechtlichen Einordnung des KOD in BW erwähnt, sind in BW neben dem PVD des Landes auch die Kommunen als Ortpolizeibehörden für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben zuständig. Zur Durchführung dieser Aufgaben können die Kommunen gemeindliche Vollzugsbedienstete einsetzen.

Die Große Kreisstadt Waldshut-Tiengen hat für das Stadtgebiet derzeit in folgenden Bereichen einen Vollzugsdienst eingerichtet: Stadtpolizei/KOD, GVD und VÜ.¹⁸⁷

Vor dem Hintergrund, dass die Ortpolizeibehörden seit dem 22.05.19 selbst für den Erlass und die Rechtmäßigkeit der Dienstanweisungen für den Vollzugsdienst verantwortlich sind,¹⁸⁸ hat die Stadt Waldshut-Tiengen zuletzt am 21.09.22 eine eigene Dienstanweisung über die Rechtsstellung, Pflichten, Aufgaben und Befugnisse der Vollzugsdienste erlassen, die am 01.10.22 in Kraft getreten ist.¹⁸⁹ Aus dieser Dienstanweisung gehen auch die gegenwärtigen Aufgaben und Befugnisse des KOD in Waldshut-Tiengen hervor.

Dem KOD stehen danach zur Wahrnehmung seiner Aufgaben diverse Befugnisse zu: aus dem OWiG und der StPO zur Erforschung von Ordnungswidrigkeiten, aus der StVZO und der entsprechenden Verwaltungsvorschrift der IM zur Ausfertigung von Mängelberichten aufgrund von technischen Mängeln an Fahrzeugen, aus dem PolG zur Anordnung von polizeilichen Einzelmaßnahmen gem. §§ 27 ff. PolG, aus der StVO zur Inanspruchnahme von Sonderrechten, zur Erteilung von Zeichen und Weisungen; weiterhin stehen dem KOD eingeschränkte Anhalterrechte bei

¹⁸⁶ Vgl. Anl. 18, Erlass RP Freiburg vom 22.05.19, Az.: 16-1120.0-21 bzgl. der Aufgaben des GVD nach § 31 DVO PolG.

¹⁸⁷ Vgl. Anl. 5, Stadt WT, Dienstanweisung VD in WT, 2022, S. 1.

¹⁸⁸ Vgl. Anl. 18, Erlass RP Freiburg vom 22.05.19, Az.: 16-1120.0-21 bzgl. der Aufgaben des GVD nach § 31 DVO PolG.

¹⁸⁹ Vgl. Anl. 5, Stadt WT, Dienstanweisung VD in WT, 2022, S. 17.

Durchfahrtsverboten, in Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen sowie die Verwendung von gelbem Rundumlicht zur Warnung vor Gefahren zu.¹⁹⁰

Die Aufgaben des KOD ergeben sich grundsätzlich aus §§ 1 u. 2 PolG. Dem KOD obliegen innerhalb des Stadtgebietes zudem die ihm nach § 125 PolG i. V. m. § 31 Abs. 1 DVO PolG übertragenen Aufgaben. Der Aufgabenkatalog des § 31 Abs. 1 DVO PolG wurde in diesem Zusammenhang vollständig übernommen und wird ggf. laufend fortgeschrieben. Die Schwerpunkte liegen dabei auf dem Vollzug von Gemeindecassungen und der Polizeiverordnung der Ortspolizeibehörde.¹⁹¹

Gemäß § 31 Abs. 2 DVO PolG wurden dem KOD aufgrund von früheren Zustimmungen des RP Freiburg weiterhin folgende Aufgaben übertragen: Regelung des Verkehrs auf Parkplätzen, Überwachung des Fußgänger- und Radverkehrs, Überwachung des Verbots der Abgabe unzulässiger und überflüssiger Warnzeichen, Überwachung der Beleuchtungsvorschriften, Überwachung von Verkehrsverboten, Überwachung von Fahrzeugen auf technische Mängel, Überprüfung von Papieren, die Kraftfahrzeugführende mitzuführen haben, sowie die Gaststättenüberwachung.¹⁹²

Darüber hinaus wurden dem KOD folgende Tätigkeiten übertragen: Hilfeleistung gegenüber hilflosen Personen, Meldung von defekten, beschädigten oder fehlenden Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen, sich widersprechenden Verkehrszeichen oder unklaren Verkehrsregelungen, Vorschläge zur Verbesserung von Verkehrsabläufen, einschließlich der Verringerung des sog. Schilderwaldes, sowie Meldung von im öffentlichen Verkehrsraum abgestellten, nicht mehr zugelassenen Fahrzeugen.¹⁹³

¹⁹⁰ Vgl. Anl. 5, Stadt WT, Dienstsanweisung VD in WT, 2022, S. 3-5.

¹⁹¹ Ebd. S. 6.

¹⁹² Ebd. S. 8 f.

¹⁹³ Ebd. S. 9 f.

5.5 Ausbildung und Ausrüstung

Die Bediensteten des KOD in Waldshut-Tiengen werden ausschließlich im Rahmen des Fortbildungslehrgangs ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ an der Verwaltungsschule des Gemeindetags BW in Karlsruhe ausgebildet, auf den in Kapitel 4.4 ausführlich eingegangen wurde.

Die Fortbildung dauert ein Jahr und umfasst insgesamt 642 UE, die sich in 326 UE Grundkurs, 164 UE Aufbaukurs und 152 UE Abschlusskurs aufteilen.¹⁹⁴ Zwischen den einzelnen Kursen findet in Waldshut-Tiengen eine Praxisphase statt, um das erlernte theoretische Wissen anzuwenden und zu vertiefen.

Bei den ersten beiden Bediensteten ließ sich die Praxisphase etwas schwerer umsetzen, da es damals bei der Stadt noch keine ausgebildeten Bediensteten im KOD gab. Im Nachhinein würde es sich empfehlen, Teile dieser Praxisphase bei der Landespolizei oder einer Stadt zu absolvieren, die bereits über einen KOD mit erfahrenen Mitarbeitenden verfügt. Im Rahmen der Praxisphase in Waldshut-Tiengen wird zumindest eine Hospitation bei der Landespolizei absolviert – einerseits, um sich besser kennenzulernen, andererseits aber auch, um von den langjährigen Erfahrungen der dortigen Polizeivollzugsbeamten zu profitieren.

Nach dem erfolgreichen Abschluss dieser Fortbildung sind die Vollzugsbediensteten dazu verpflichtet, an allen von der Dienststelle angebotenen fachspezifischen Aus- und Fortbildungen teilzunehmen. Dazu gehören insbesondere auch Wiederholungsveranstaltungen zur Auffrischung des vorhandenen Wissens. Unabhängig davon gehört es auch zu den Pflichten der Vollzugsbediensteten, sich eigenverantwortlich und selbstständig das erforderliche Fachwissen anzueignen und dieses zu erweitern.¹⁹⁵ In Waldshut-Tiengen wurde bspw. ein regelmäßiges Einsatztraining für die Vollzugsbediensteten eingeführt. Um dieses weiter zu optimieren, wurden die örtliche Landespolizei und die örtliche Bundespolizei hierzu eingeladen, da letztlich auch im Ernstfall Seite an Seite

¹⁹⁴ Vgl. Verwaltungsschule BW, Fortbildungslehrgang KOD, <https://www.verwaltungsschule-bw.de/veranstaltungen/ausbildung/14000/fbl-zum-kommunalen-ordnungsdienst-vollzeit> [zuletzt abgerufen am 21.05.23].

¹⁹⁵ Vgl. Anl. 5, Stadt WT, Dienstanweisung VD in WT, 2022, S. 17.

zusammengearbeitet wird. Von Seiten der Bundespolizei wurde das Angebot bereits angenommen und es wurden im Rahmen des Dienstsports gemeinsame Trainings durchgeführt. Die Landespolizei hingegen hat von diesen potenziellen Synergien bisher noch keinen Gebrauch gemacht. Es wäre auch umgekehrt denkbar und im Interesse des KOD, an einem Training der Polizei teilzunehmen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Zusammenarbeit hinsichtlich des gemeinsamen Trainings weiterentwickeln wird.

Die Vollzugsbediensteten des KOD, deren Präsenz eine wesentliche Wirkung auf die Bürgerschaft hat, verrichten ihren Dienst grundsätzlich in Uniform. Das Bild des KOD wird durch das öffentliche Auftreten der Vollzugsbediensteten in Uniform geprägt. Zudem dient das Tragen der Uniform der Erkennbarkeit des KOD in der Bevölkerung. Um bestimmte Dienstaufgaben wahrzunehmen, ist im Einzelfall auch angemessene Zivilkleidung denkbar.¹⁹⁶

Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben, insbesondere für Kontrollörtlichkeiten außerhalb der Innenstädte sowie in den Ortsteilen, steht dem KOD ein Dienst-KFZ zur Verfügung. Das Dienst-KFZ ist blau-silber mit der Aufschrift ‚Stadtpolizei‘ foliert und verfügt über ein gelbes Blinklicht. Die Besonderheit am Dienst-KFZ des KOD besteht darin, dass es sich um einen E-Kleinwagen handelt, der auch auf schmalen Radwegen nahezu geräuschlos fahren kann. Aus einsatztaktischen Gründen ist dies insbesondere bei Lärmschutzkontrollen von großem Vorteil.

Mangels Normierung hat sich die Stadt Waldshut-Tiengen mit Ausnahme von Schusswaffen an den Ausrüstungsgegenständen der Polizei in BW orientiert, die durch das IM bestimmt wurden. Neben einem Erfassungsgerät (Smartphone mit ‚WinOWiG mobil‘-Software) und einem dazugehörigen Drucker haben die Vollzugsbediensteten der Stadt derzeit grundsätzlich allgemeine Einsatzmittel wie den Dienstausweis, Schutzhandschuhe und ein Maßband mitzuführen. Der KOD hat darüber hinaus eine sowohl ballistische als auch stichfeste Schutzweste zu tragen und zudem eine Dienstkoppel mit daran befestigten Handschließen,

¹⁹⁶ Vgl. Anl. 5, Stadt WT, Dienstanweisung VD in WT, 2022, S. 15.

Reizstoffsprühgerät, Taschenlampe und EKA mitzuführen.¹⁹⁷ Die Einsatzmittel wurden mit dem RP Freiburg abgestimmt und vorbehaltlich zukünftiger anderweitiger Regelungen der DVO PolG bestätigt. Wünsche der Mitarbeitenden hinsichtlich eines Jet-Protectors (Pfefferspray-Pistole) wurden hingegen abgelehnt – ebenso wie längere Schlagstöcke oder Einsatzmehrzweckstöcke (Tonfa).¹⁹⁸ Bei einfachen Tätigkeiten, bspw. zur Überwachung des ruhenden Verkehrs, ist die Ausrüstung entsprechend den Anforderungen anzupassen bzw. zu reduzieren.

5.6 Aktuelle Herausforderungen

In Zukunft gilt es, den Personalansatz des KOD weiterhin zu erfüllen und im Falle von bspw. altersbedingtem Personalrückgang im GVD oder bei der VÜ weiter auszubauen. Ein Schichtdienst mit zwei Mitarbeitenden ist nicht verlässlich zu gewährleisten. Hierfür bedarf es mindestens vier, eher sechs Mitarbeitenden.¹⁹⁹ Die Mitarbeitenden können aufgrund von Krankheit oder Urlaub abwesend sein – dies ist bei zwei Mitarbeitenden nicht zu kompensieren. Zudem können die Mitarbeitenden in dieser Zeit aus Eigensicherungsgründen lediglich Tätigkeiten des GVD ausüben. Der KOD wurde deshalb seit seiner Einführung auf vier Mitarbeitende erhöht. Eine weitere Erhöhung auf sechs Mitarbeitende bei gleichzeitigem Rückgang des Personals im GVD oder in der VÜ erscheint zielführend. Da das Personal des GVD zugunsten des KOD deutlich reduziert wurde, muss der KOD weitere Aufgaben des GVD übernehmen, insb. im Bereich der Überwachung des ruhenden Verkehrs, um dieses Defizit zu kompensieren.

Der demografische Wandel macht auch dem KOD in Waldshut-Tiengen zu schaffen. Die beiden Pioniere haben sich im Sommer 2023 für qualifiziertere Stellen im Innendienst anderer Organisationen entschieden. Nicht zuletzt waren ihre Erfahrungen durch den KOD und die dort geleistete Arbeit ausschlaggebend für die Auswahl der beiden ehemaligen Mitarbeitenden des KOD bei anderen

¹⁹⁷ Vgl. Anl. 5, Stadt WT, Dienstanweisung VD in WT, 2022, S. 16.

¹⁹⁸ Vgl. Anl. 25, Hinweise RP Freiburg vom 08.08.19 bzgl. der Ausrüstung des GVD.

¹⁹⁹ Vgl. Anl. 26, Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates WT vom 18.11.19, S. 4.

Organisationen. Nach einer ersten Ausschreibung im Sommer 2023 konnten zunächst keine geeigneten Bewerbenden für den KOD gewonnen werden. Im Rahmen einer weiteren Ausschreibung gegen Ende des Sommers 2023 konnten schließlich eine geeignete Bewerberin und ein geeigneter Bewerber eingestellt werden, die voraussichtlich im Frühling 2024 ihre Fortbildung an der Verwaltungsschule des Gemeindetags BW in Karlsruhe beginnen werden.

Unabhängig davon benötigt es Lösungen und Perspektiven für die Mitarbeitenden des KOD, die möglicherweise altersbedingt eines Tages nicht mehr in der Lage sein werden, den Außendienst des KOD übernehmen zu können. In diesem Zusammenhang könnten Konzepte erarbeitet werden, wie die Außendienstmitarbeitenden des KOD zu einem späteren Zeitpunkt in den Innendienst integriert werden könnten.

Im Sommer gab es mit dem neuen Oberbürgermeister, Martin Gruner, einen Wechsel an der Verwaltungsspitze des Rathauses und im kommenden Sommer finden Kommunalwahlen statt. Insofern wird es von Bedeutung sein, sich den politischen Rückhalt für den KOD in Waldshut-Tiengen weiter zu sichern. Auch intern gab es einen Wechsel an der Spitze des Sachgebietes, weshalb es relevant sein wird, dass auch weiterhin ein organisatorischer Rückhalt für den KOD in Waldshut-Tiengen besteht. Abschließend ist die Zusammenarbeit mit dem örtlichen Polizeirevier für den Erfolg des KOD entscheidend. Daher wird es auch in Zukunft unerlässlich sein, die gute Zusammenarbeit fortzuführen und weiter auszubauen.

6 Evaluation des Kommunalen Ordnungsdienstes in Waldshut-Tiengen

Der KOD in Waldshut-Tiengen besteht nun seit fast vier Jahren. Nach dieser Zeit ist die Frage berechtigt, ob sich die Einführung und Unterhaltung des KOD in Waldshut-Tiengen bewährt hat. Mit der nachfolgenden Evaluation soll eine Antwort auf diese Fragestellung gegeben werden. Dafür wurden quantitative Onlineumfragen und Interviews durchgeführt und es wurde ein Vergleich mit der

benachbarten Stadt Bad Säckingen vorgenommen, in der bislang noch kein KOD eingeführt wurde.

6.1 Bewertung der Zusammenarbeit zwischen KOD und Landespolizei in Waldshut-Tiengen

Zur Bewertung der Zusammenarbeit zwischen dem KOD und der Landespolizei in Waldshut-Tiengen wurde eine quantitative Onlineumfrage des PVD im Stadtgebiet Waldshut-Tiengen sowie jeweils ein qualitatives Experteninterview mit einem Vertreter der Stadt Waldshut-Tiengen und einem Vertreter des Polizeireviers Waldshut-Tiengen durchgeführt.

6.1.1 Befragung beim Polizeirevier Waldshut-Tiengen

Im Zeitraum vom 16.08.23 bis zum 16.10.23 wurde eine quantitative Onlineumfrage beim Polizeirevier Waldshut-Tiengen durchgeführt. Im Rahmen der Befragung wurden die Verbeamteten des Polizeireviers Waldshut-Tiengen sowie des Bezirksdienstes Waldshut und des Polizeipostens Tiengen befragt. Den Teilnehmenden wurden insgesamt 18 Fragen gestellt. An der Umfrage haben insgesamt 18 Verbeamtete des PVD teilgenommen.

Die meisten Verbeamteten PVD in Waldshut-Tiengen arbeiten in der Regel einmal im Monat mit dem KOD zusammen.²⁰⁰

Die Qualität der Zusammenarbeit empfinden 77,8 % der Befragten als gut, 88,9 % der Befragten halten die Zusammenarbeit mit dem KOD für lösungsorientiert und 66,6 % der Befragten empfinden die Zusammenarbeit auch als effektiv.²⁰¹

Die Zuständigkeit des KOD ist für 72,2 % der Befragten klar von der Zuständigkeit der Landespolizei abgegrenzt. Die Kommunikation zwischen der Polizei und dem KOD bezeichnen 88,9 % der Befragten als gut. Defizite werden – ebenso wie von

²⁰⁰ Vgl. Anl. 6, Auswertung der Umfrage beim PRev WT, 2023, S. 1.

²⁰¹ Ebd. S. 1 f.

den Kommunen – bezüglich der Informationsweitergabe gesehen. Lediglich 16,7 % der Befragten gaben hierzu an, dass der KOD immer von der Polizei über relevante Vorfälle und Ereignisse informiert wird.²⁰² In Bezug auf die Informationsweitergabe wird insofern Optimierungspotenzial gesehen.

Allgemein halten nur 55,5 % der befragten Polizeibediensteten die Mitarbeitenden des KOD für ausreichend ausgebildet, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Zudem halten 88,9 % der Befragten den KOD für ausreichend ausgerüstet und 66,6 % der Befragten sind der Meinung, dass dem KOD zur Wahrnehmung seiner Aufgaben hinreichende Rechte und Befugnisse zur Verfügung stehen.²⁰³

Abschließend äußerten 94,4 % der Befragten, mit der Zusammenarbeit zwischen dem KOD und dem Polizeirevier in Waldshut-Tiengen zufrieden zu sein und 78,6 % der Befragten gaben an, dass sich die Zusammenarbeit mit dem städtischen Vollzugsdienst seit der Einführung des KOD verbessert hat. Schwierigkeiten mit den Mitarbeitenden des KOD ergeben sich in der Regel keine.²⁰⁴

6.1.2 Experteninterview mit Wolfgang Löhle

Wolfgang Löhle ist seit etwas mehr als einem Jahr offizieller Leiter des Polizeireviers Waldshut-Tiengen. Zuvor war er bereits mehrfach kommissarischer Leiter des Polizeireviers. Schon in seiner vorherigen Funktion als Leiter der Führungsgruppe beim Polizeirevier Waldshut-Tiengen hat er die Einführung des KOD in Waldshut-Tiengen von Anfang an von Seiten der Landespolizei mitgestaltet.

Löhle sieht den KOD als sinnvolle Ergänzung zur Polizei an – und nicht als Konkurrenz. Er betonte die gemeinsame Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Stadt. Die Zusammenarbeit zwischen dem KOD und der Polizei beschrieb er als sehr gut. Klar definierte Zuständigkeiten und ein regelmäßiger Informationsaustausch sind für eine effektive Zusammenarbeit

²⁰² Vgl. Anl. 6, Auswertung der Umfrage beim PRev WT, 2023, S. 1 f.

²⁰³ Ebd. S. 2.

²⁰⁴ Ebd. S. 1 f.

entscheidend.²⁰⁵ Löhle sieht keine grundlegenden Unterschiede zwischen den Aufgaben von KOD und Polizei, betonte jedoch die unterschiedlichen Schwerpunkte. Der KOD konzentriert sich hauptsächlich auf den Ordnungsbereich und die VÜ.²⁰⁶ Die Vorteile des KOD liegen in der eigenständigen Abwicklung von Aufgaben im Ordnungsbereich, während die Polizei oft für strafrechtliche Angelegenheiten zuständig ist. Eine Herausforderung kann jedoch darin bestehen, die zusätzliche Arbeit zu bewältigen, die durch diese Mischung von Ordnungsrecht und Strafrecht entsteht.²⁰⁷

Erfolgreiche Kooperationssituationen werden insbesondere bei Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen, Veranstaltungen und Versammlungen hervorgehoben, bei denen beide Behörden voneinander erfahren haben.²⁰⁸ Die größte Herausforderung besteht darin, die erreichte Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten und möglicherweise die persönliche Kommunikation und das Verständnis füreinander weiter zu fördern.²⁰⁹ Eine gemeinsame Kommunikationsplattform erwähnte Löhle als Möglichkeit, um die Zusammenarbeit zu verbessern. Er empfiehlt, den aktuellen Standard beizubehalten und langsam darauf aufzubauen.²¹⁰ Zudem betonte Löhle die Bedeutung von persönlichen Kontakten und Sicherheitsgesprächen auf Leitungsebene. Weiterhin wies er darauf hin, dass die Finanzierung und die Anzahl des Personals realistisch bleiben müssen.²¹¹

Insgesamt betonte Löhle die positive Rolle des KOD in Waldshut-Tiengen bei der Sicherung der Lebensqualität und der öffentlichen Ordnung. Die Zusammenarbeit mit der Polizei sieht er als erfolgreich und notwendig an, und er unterstützt und befürwortet klare Zuständigkeiten und Kommunikationswege zwischen den beiden Behörden.²¹²

²⁰⁵ Vgl. Anl. 7, Transkription Interview Wolfgang Löhle, 31.08.23, S. 1.

²⁰⁶ Ebd. S.2.

²⁰⁷ Ebd. S.2.

²⁰⁸ Ebd. S.2.

²⁰⁹ Ebd. S.3.

²¹⁰ Ebd. S.3.

²¹¹ Ebd. S.5.

²¹² Ebd. S. 1 ff.

6.1.3 Experteninterview mit Ralph Albrecht

Ralph Albrecht ist seit über fünf Jahren Leiter des Rechts- und Ordnungsamtes bei der Großen Kreisstadt Waldshut-Tiengen und hat die Einführung des KOD in Waldshut-Tiengen in seiner Funktion als Amtsleiter von Anfang an mitgestaltet.

Albrecht betonte, dass der KOD die Funktion der Augen, Ohren und Hände der Verwaltung im Stadtgebiet übernimmt. Er hob die Vorteile einer schnelleren Reaktionsfähigkeit und der unmittelbaren Präsenz des KOD hervor. Laut Albrecht hat der KOD in den wenigen Jahren seit seiner Einführung in Waldshut-Tiengen dazu beigetragen, die öffentliche Sicherheit in der Stadt zu verbessern.²¹³ Er beschrieb die Aufgaben des KOD als vielfältig. Sie umfassen die Kontrolle des ruhenden und fließenden Verkehrs, Baustellenkontrollen, Spielhallenkontrollen, die Beilegung von Nachbarschaftsstreitigkeiten, Sachverhaltsaufklärungen und die Bearbeitung von Lärmbeschwerden, insbesondere in den Abendstunden.²¹⁴

Albrecht betonte die enge Zusammenarbeit zwischen dem KOD und der Landespolizei. Die Landespolizei unterstützte die Einführung des KOD in der Stadt und es hat sich eine effektive Vernetzung zwischen den Mitarbeitenden des KOD und des Schichtdienstes der Landespolizei entwickelt.²¹⁵ Als Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit nannte Albrecht eine gemeinsame Einsatzsituation, in der der KOD und die Landespolizei zusammenarbeiteten, um eine Sachverhaltsaufklärung durchzuführen, was zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bürgerschaft beigetragen hat. Albrecht erklärte, dass die Zusammenarbeit zwischen dem KOD und der Polizei im Allgemeinen reibungslos verläuft.²¹⁶ Eine mögliche Herausforderung könnte laut Albrecht darin bestehen, sicherzustellen, dass der KOD die originären Aufgaben der Stadtverwaltung erfüllt, ohne sich in die strafrechtliche Verfolgung einzumischen. Die Kommunikation zwischen dem KOD und der Polizei erfolgt hauptsächlich über die örtliche Polizeibehörde.²¹⁷ Weiterhin erwähnte Albrecht, dass Optimierungspotenzial

²¹³ Vgl. Anl. 8, Transkription Interview Ralph Albrecht, 31.08.23, S. 1.

²¹⁴ Ebd. S. 1 f.

²¹⁵ Ebd. S. 2.

²¹⁶ Ebd. S. 3.

²¹⁷ Ebd. S. 3 f.

besteht – insbesondere im Hinblick auf die zeitliche Nähe der Informationsweitergabe, was wiederum die Einführung des BOS-Digitalfunk begünstigen könnte.²¹⁸ Zudem stellte er fest, dass die Bevölkerung oft Schwierigkeiten hat, den Unterschied zwischen KOD und Polizei zu erkennen. Die Wahrnehmung von KOD-Mitarbeitenden ähnelt der von Polizeivollzugsbeamten.²¹⁹ Albrecht bestätigte, dass der KOD in der Stadtverwaltung politischen Rückhalt genießt, was zur erfolgreichen Implementierung und Weiterentwicklung des Dienstes beigetragen hat. Abschließend betonte er die Bedeutung einer effizienten Aufgaben- und Informationsverwaltung, um die Arbeit des KOD weiter zu professionalisieren.²²⁰

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Albrecht die Einführung des KOD unterstützt und ihn als sinnvolle Ergänzung zur Polizei ansieht. Er bewertet die Zusammenarbeit zwischen KOD und Polizei positiv, erkennt aber auch Optimierungspotenzial in Bezug auf den Informationsaustausch. Die Bürgerschaft erkennt den Unterschied zwischen KOD und Polizei nicht immer eindeutig. In der Stadtverwaltung genießt der KOD politischen Rückhalt.²²¹

6.1.4 Zwischenfazit zur Zusammenarbeit zwischen KOD und Landespolizei in Waldshut-Tiengen

Fast alle befragten Polizeibediensteten sind mit der Zusammenarbeit mit dem KOD in Waldshut-Tiengen zufrieden und der überwiegende Teil gab an, dass sich die Zusammenarbeit mit dem städtischen Vollzugsdienst seit der Einführung des KOD verbessert hat. Optimierungspotenzial wird vor allem im Bereich der Ausbildung des KOD und in Bezug auf den Informationsaustausch zwischen dem KOD und PVD gesehen.²²²

²¹⁸ Vgl. Anl. 8, Transkription Interview Ralph Albrecht, 31.08.23, S. 4.

²¹⁹ Ebd. S. 5 f.

²²⁰ Ebd. S. 6 f.

²²¹ Ebd. S. 1 ff.

²²² Vgl. Anl. 6, Auswertung der Umfrage beim PRev WT, 2023, S. 1 ff.

Die beiden Interviewpartner, Löhle und Albrecht, erachten die Einführung des KOD in Waldshut-Tiengen als äußerst positiv, wobei Albrecht vor allem die positiven Auswirkungen des KOD auf die öffentliche Sicherheit in Waldshut-Tiengen hervorgehoben hat. Löhle sieht den KOD als sinnvolle Ergänzung zur Polizei und betonte die gemeinsame Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Stadt. Albrecht beschrieb den KOD in diesem Zusammenhang als die „Augen, Ohren und Hände“ der Verwaltung, der schnell auf lokale Probleme reagieren kann. In beiden Interviews wurde die Zusammenarbeit zwischen dem KOD und der Polizei als eng und effektiv beschrieben. Es wurde betont, dass klare Zuständigkeiten und ein regelmäßiger Informationsaustausch entscheidend sind. Zudem wurden in beiden Interviews erfolgreiche Kooperationssituationen hervorgehoben, bei denen der KOD und die Polizei zusammengearbeitet haben, um lokale Probleme zu lösen. Weiterhin wurde in beiden Interviews betont, dass die Zusammenarbeit im Allgemeinen reibungslos verläuft, wobei sich mögliche Herausforderungen in Bezug auf die Abgrenzung der Aufgabenbereiche ergeben können. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass die Kommunikation zwischen dem KOD und der Polizei elementar ist. Verbesserungspotenzial wurde in Bezug auf eine zeitnahe Informationsweitergabe gesehen. Beide Interviewpartner gaben an, dass es der Bürgerschaft oft schwerfallen würde, den Unterschied zwischen dem KOD und der Polizei zu erkennen, da KOD-Mitarbeitende häufig ähnlich wie Polizeibeamte wahrgenommen werden. Weiterhin betonten die beiden Interviewten die Bedeutung einer effizienten Aufgaben- und Informationsverwaltung, um die Arbeit des KOD weiter zu professionalisieren. Insgesamt zeigt sich, dass beide Interviewpartner den KOD als bedeutsamen Akteur zur Sicherung der Lebensqualität und der öffentlichen Ordnung in Waldshut-Tiengen anerkennen. Die enge Zusammenarbeit mit der Polizei wird für den Erfolg als entscheidend angesehen, wobei klare Zuständigkeiten und eine effektive Kommunikation eine zentrale Rolle spielen. Trotz leicht unterschiedlicher Schwerpunkte und Aufgabenbereiche gibt es viele Gemeinsamkeiten in den Ansichten und Erfahrungen von Löhle und Albrecht hinsichtlich des KOD.²²³

²²³ Vgl. Anl. 7 u. 8, Transkription Interview Wolfgang Löhle u. Ralph Albrecht, 31.08.23, S. 1 ff.

Auch der Verwaltung in Waldshut-Tiengen zufolge hat sich die Einführung des KOD in Waldshut-Tiengen bewährt. Nach eigenen Angaben sind die Beschwerden der Bevölkerung aufgrund von Ordnungsstörungen spürbar zurückgegangen und die Zusammenarbeit mit der Landespolizei funktioniert sehr gut. Auch in wirtschaftlicher Hinsicht hat der KOD mit seinen Fallzahlen den prognostizierten Ansatz im Haushalt weitestgehend erfüllt. Aufgrund der Abwesenheitszeiten im Rahmen der Ausbildung wird hier künftig mit noch höheren Fallzahlen gerechnet, sobald die neuen Mitarbeitenden fester Bestandteil des KOD sind.

Die Einführung des KOD in Waldshut-Tiengen scheint sich aus subjektiver Sicht bewährt zu haben. Eine Bewertung seitens der Bevölkerung fehlt an dieser Stelle aus Kapazitätsgründen, lässt sich jedoch als Anknüpfungspunkt für weitere empirische Forschung in Waldshut-Tiengen anführen. Optimierungspotenzial wurde in Bezug auf die Ausbildung des KOD, den Informationsaustausch zwischen KOD und PVD sowie in Bezug auf den Bekanntheitsgrad des KOD innerhalb der Bevölkerung ausgemacht.

6.2 Vergleich mit der Stadt Bad Säckingen

Bei der Großen Kreisstadt Waldshut-Tiengen handelt es sich um eine untere Verwaltungsbehörde, die mit rund 25 000 Einwohnenden das Zentrum der östlichen Hälfte des Landkreises bildet. Die Stadt Bad Säckingen ist das Pendant im westlichen Landkreis: ebenfalls untere Verwaltungsbehörde durch die Verwaltungsgemeinschaft mit Murg, Herrischried und Rickenbach und von den Zahlen der Einwohnenden – rund 17 000 in der Stadt Bad Säckingen und rund 31 000 in der Verwaltungsgemeinschaft – vergleichbar mit der Stadt Waldshut-Tiengen. Zudem verfügen beide Städte über ein Polizeirevier in der Kernstadt und die jeweilige Region um beide Städte ist weitläufig, ländlich geprägt und im Süden durch den Rhein von der Schweiz getrennt.

6.2.1 Die Stadt Bad Säckingen

Die Stadt Bad Säckingen ist ein Mittelzentrum am Hochrhein mit derzeit 17 279²²⁴ Einwohnenden. Sie ist zudem erfüllende Gemeinde der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft mit den Gemeinden Murg, Herrischried und Rickenbach mit insgesamt 31 017 Einwohnenden und bildet das Zentrum der westlichen Hälfte des Landkreises Waldshut. Am nördlichen Rand wird das Stadtgebiet durch die steil ansteigenden Hänge des Hotzenwaldes begrenzt. Südlich der Stadt bildet der Rhein die natürliche Grenze zur Schweiz, zu der traditionell sehr enge Verbindungen bestehen.²²⁵

Das für die Stadt Bad Säckingen zuständige Polizeirevier betreut 14 Städte und Gemeinden mit einer Gesamteinwohnerzahl von rund 70 000 und einer Fläche von ca. 445 Quadratkilometern. Der Revierbereich erstreckt sich in der West-Ost-Ausdehnung auf ca. 24 km und in der Nord-Süd-Ausdehnung auf ca. 31 km. Dem Polizeirevier Bad Säckingen sind folgende Polizeiposten untergeordnet: Laufenburg, Wehr, Görwihl, St. Blasien und der Bezirksdienst Bad Säckingen. Dem Polizeirevier sind derzeit 72 Haushaltsstellen zugewiesen, von denen ca. 75 % besetzt sind.²²⁶

Insgesamt ist der Revierbereich Bad Säckingen vergleichbar mit dem des Polizeireviers Waldshut-Tiengen. Der Revierbereich Waldshut-Tiengen ist jedoch sowohl in der Fläche als auch in Bezug auf die Gesamteinwohnerzahl leicht größer als der des Polizeireviers Bad Säckingen. Folglich stehen dem Polizeirevier Waldshut-Tiengen auch etwas mehr Polizeibedienstete zur Verfügung.

²²⁴ Vgl. Staatsanzeiger BW, <https://www.staatsanzeiger.de/kommunen/bad-saeckingens/> [zuletzt abgerufen am 14.10.2023].

²²⁵ Vgl. Stadt BS, <https://www.bad-saeckingens.de/unsere-stadt/stadt-bad-saeckingens/kurzportrait> [zuletzt abgerufen am 24.09.23].

²²⁶ E-Mail von Mathias Albicker, Führungsgruppe PRev BS, 06.10.23.

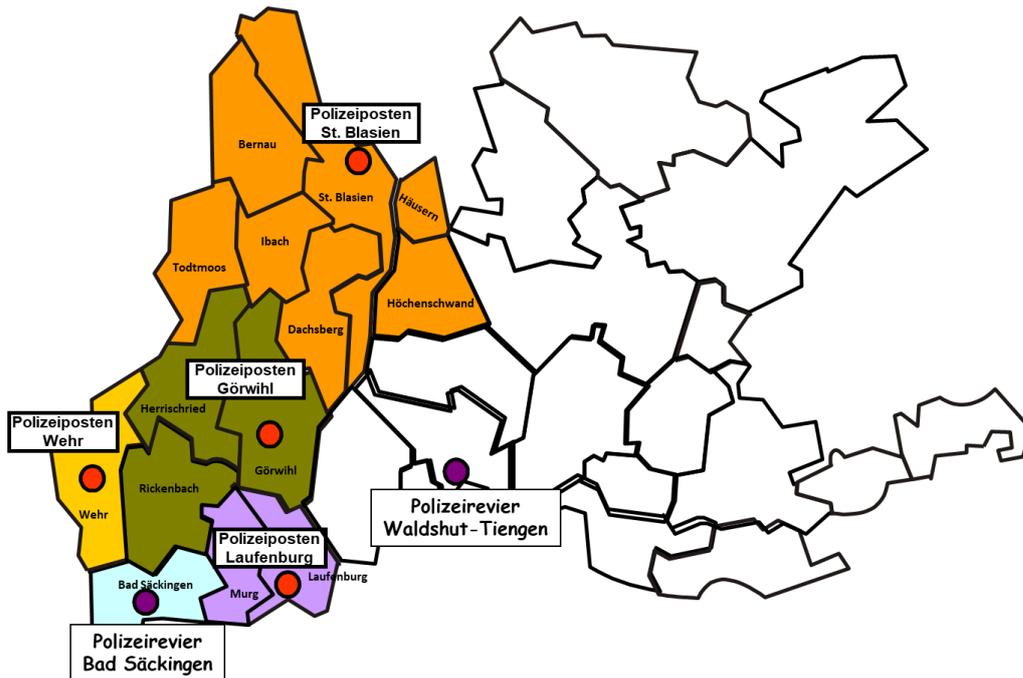


Abbildung 10: Zuständigkeitsbereich Polizeirevier Bad Säckingen²²⁷

6.2.2 Befragung beim Polizeirevier Bad Säckingen

Zwischen dem 16.08.23 und dem 16.10.23 wurde eine quantitative Onlineumfrage beim Polizeirevier Bad Säckingen durchgeführt. Dafür wurden Verbeamtete des PVD des Polizeireviers und des Bezirksdienstes Bad Säckingen befragt. Den Teilnehmenden wurden insgesamt 18 Fragen gestellt. An der Umfrage haben insgesamt lediglich sieben Polizeibedienstete teilgenommen. Die Anzahl der Teilnehmenden wird an dieser Stelle als etwas zu gering eingeschätzt, was eine Einschränkung der Repräsentativität der dortigen Umfrage zur Folge haben könnte. Die meisten Polizeibediensteten in Bad Säckingen arbeiten – im Vergleich zu jenen in Waldshut-Tiengen – in der Regel seltener als einmal im Monat mit dem städtischen Vollzugsdienst zusammen.²²⁸

Die Qualität der Zusammenarbeit mit dem GVD empfinden lediglich 28,6 % der Befragten als gut, nur 42,9 % der Befragten halten die Zusammenarbeit mit dem

²²⁷ Vgl. PRev WT, Vortrag Polizei AAO u. BAO, Oktober 23.

²²⁸ Vgl. Anl. 9, Auswertung der Umfrage beim PRev BS, 2023, S. 1.

GVD für lösungsorientiert und lediglich 14,3 % der Befragten erachten die Zusammenarbeit auch als effektiv.²²⁹

Die Zuständigkeit des GVD scheint in Bad Säckingen nicht so klar von der Zuständigkeit der Landespolizei abgegrenzt zu sein als in Waldshut-Tiengen – hier stimmten lediglich 42,9 % der Befragten zu. Die Kommunikation zwischen der Polizei und dem GVD bezeichneten nur 57,1 % der Befragten als gut. Defizite werden auch hier – ebenso wie von den Kommunen und der Polizei Waldshut-Tiengen – bezüglich der Informationsweitergabe gesehen. Keine der befragten Personen gab hierzu an, dass der GVD immer von der Polizei über relevante Vorfälle und Ereignisse informiert wird.²³⁰ Insofern wird auch in Bad Säckingen das größte Optimierungspotenzial hinsichtlich der Informationsweitergabe gesehen.

Allgemein halten nur 14,3 % der befragten Polizeibediensteten die Mitarbeitenden des GVD als ausreichend ausgebildet, um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Für ausreichend ausgerüstet halten den GVD nur 28,6 % der Befragten und lediglich 57,2 % sind der Meinung, dass dem GVD zur Wahrnehmung seiner Aufgaben hinreichende Rechte und Befugnisse zur Verfügung stehen.²³¹

Insgesamt sind nur 42,9 % der befragten Polizeibediensteten mit der Zusammenarbeit zwischen dem GVD und dem Polizeirevier in Bad Säckingen zufrieden. Es ergeben sich in der Regel aber keine Schwierigkeiten mit den Mitarbeitenden des GVD. Dass sich die Zusammenarbeit mit dem städtischen Vollzugsdienst durch eine mögliche Einführung eines KOD verbessern würde, gaben 42,9 % der Befragten an, während 57,1 % äußerten, dass sich die Zusammenarbeit weder verbessern noch verschlechtern würde.²³²

²²⁹ Vgl. Anl. 9, Auswertung der Umfrage beim PRev BS, 2023, S. 1 f.

²³⁰ Ebd. S. 1 f.

²³¹ Ebd. S. 2.

²³² Ebd. S. 1 f.

6.2.3 Experteninterview mit Albert Zeh

Albert Zeh ist seit über elf Jahren Leiter des Polizeireviers Bad Säckingen. Durch seine langjährige Führungserfahrung bei der Landespolizei hat er die dortigen Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten nahe mitverfolgen können und kennt auch die Zusammenarbeit mit dem GVD der Stadt Bad Säckingen aus nächster Nähe.

Zeh befürwortet die Idee eines möglichen KOD in Bad Säckingen. Er sieht den KOD als sinnvolle Ergänzung zur Polizei an, da sich die Aufgaben der Polizei in den letzten Jahren verändert haben. Insbesondere betonte er die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten und die Bedeutung der beruflichen Ausbildung des Ordnungsdienstes.²³³ Zeh sieht den Vorteil in der territorialen Sicherheit und Bekämpfung von Brennpunkten in der Stadt. Herausforderungen liegen seiner Ansicht nach in der Vermeidung von Konkurrenz und dem Bedarf an einer engeren Zusammenarbeit zum Wohl der Bevölkerung.²³⁴ Zeh plädiert für Kontrollrechte, Festhalterrechte und weitere Befugnisse für den KOD, um effektiv zusammenarbeiten zu können. Er hob hervor, dass die Ausstattung und Bewaffnung des KOD im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen sollten.²³⁵ Auch die Schnittstellenproblematik diskutierte Zeh und er betonte, dass Überschneidungen unvermeidlich sind. Sowohl eine klare Abgrenzung als auch die enge Zusammenarbeit sind ihm zufolge unerlässlich, um Konflikte zu minimieren. Weiterhin hob Zeh die Bedeutung von Kommunikation und Informationsaustausch zwischen Polizei und KOD hervor. Für einen effektiveren Austausch schlägt er tägliche Besprechungen und den Einsatz von BOS-Digitalfunk vor.²³⁶ Zeh gab seine Erfahrungen aus anderen Städten wie Freiburg und Waldshut-Tiengen mit dem KOD kund und betonte die positive Auswirkung auf die öffentliche Sicherheit in diesen Städten.²³⁷ Er empfiehlt der Stadtverwaltung Bad Säckingen, rasch einen KOD einzuführen und sicherzustellen, dass dieser gut ausgebildet und ausgerüstet

²³³ Vgl. Anl. 10, Transkription Interview Albert Zeh, 28.08.23, S. 1.

²³⁴ Ebd. S. 2.

²³⁵ Ebd. S. 3.

²³⁶ Ebd. S. 3 f.

²³⁷ Ebd. S. 4.

ist, um effektiv zu sein. Der KOD könnte laut Zeh zur Steigerung der Lebensqualität und des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung in Bad Säckingen beitragen, indem präventive Maßnahmen ergriffen werden und die öffentliche Sicherheit aufrechterhalten wird.²³⁸ Zudem betonte Zeh die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Personalmangel und den zunehmenden Aufgaben in der Polizei, insbesondere in der Nachtzeit. Er betrachtet den KOD nicht als Konkurrenz zur Polizei, sondern als bedeutsames Bindeglied, um Lücken in Bezug auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu schließen.²³⁹

Insgesamt bewertet Zeh die Einführung eines möglichen KOD in Bad Säckingen positiv und betonte, dass eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten, eine professionelle Ausbildung und Ausstattung sowie eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und KOD elementar sind. Er sieht den KOD als eine sinnvolle Ergänzung zur Polizei und als Beitrag zur Steigerung der Lebensqualität und des Sicherheitsgefühls der Bürgerschaft an.²⁴⁰

6.2.4 Experteninterview mit Uwe Böhler

Uwe Böhler ist seit fast zwei Jahren Sachgebietsleiter des Ordnungsamtes bei der Stadt Bad Säckingen. In seiner vorherigen Funktion als Sachbearbeiter der Ortschaftspolizei bei der Stadt Waldshut-Tiengen hat er die Einführung des KOD in Waldshut-Tiengen ebenfalls mitbegleitet. In Bad Säckingen macht er ähnliche Erfahrungen wie in Waldshut-Tiengen vor rund fünf Jahren. Deshalb prüft er derzeit die Möglichkeiten, auch in Bad Säckingen einen KOD einzuführen.

Böhler betonte, dass die Aufgaben des GVD in Bad Säckingen vielfältiger und anspruchsvoller geworden sind. Er sieht die Gesellschaft inzwischen als weniger rechts- und ordnungstreu an und merkte an, dass die Durchsetzung von Recht und Ordnung für die Polizei und den GVD immer schwieriger wird. In Bad Säckingen

²³⁸ Vgl. Anl. 10, Transkription Interview Albert Zeh, 28.08.23, S. 5 ff.

²³⁹ Ebd. S. 9 f.

²⁴⁰ Ebd. S. 1 ff.

besteht die besondere Herausforderung darin, dass das örtliche Polizeirevier in die Peripherie verlegt werden soll, was die Wahrnehmung von Sicherheit in der Stadt beeinträchtigen könnte.²⁴¹ Böhler erklärte, dass der KOD vor allem für die Umsetzung der städtischen Polizei- und Umweltschutzverordnung zuständig sein wird. Dies umfasst Themen wie technische Geräte in der Öffentlichkeit, Lärm in Gaststätten und Tierlärm.

Darüber hinaus soll der KOD bei Vorgaben zur Nutzung von Sport- und Spielplätzen, bei Ruhestörungen, bei der Abfallbeseitigung und bei Vandalismus tätig werden.²⁴² Böhler erwähnte zudem die Bedeutung der Zusammenarbeit mit kommunalen Einrichtungen wie Obdachlosen-Notunterkünften und Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge, um dort Recht und Ordnung sicherzustellen.²⁴³ Weiterhin betonte er, dass es auch in Einrichtungen Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten gilt. Zugleich äußerte Böhler, dass der KOD keine Konkurrenz zur Polizei darstellen soll. Stattdessen sieht er den KOD als Ergänzung an und wies darauf hin, dass die Polizei in einigen Fällen bereits jetzt auf den GVD bzw. die Ortspolizeibehörde verweist, insbesondere bei Themen wie nächtlicher Ruhestörung und Lärmbelästigung. Der KOD könnte die Polizei entlasten und insbesondere nachts präsent sein.²⁴⁴

Böhler sprach ferner die finanziellen Herausforderungen an, die mit der Einführung eines solchen Dienstes verbunden sind. Die Einstellung von Zusatzkräften und die Schulung des Personals erfordern finanzielle Ressourcen, die gegenüber den Entscheidungsträgerinnen und -trägern überzeugend dargestellt werden müssen.²⁴⁵ Auch die Relevanz der Kommunikation zwischen dem KOD und der Polizei betonte Böhler und schlägt vor, regelmäßige gemeinsame Dienstbesprechungen abzuhalten, um Konflikte in Bezug auf Zuständigkeiten zu vermeiden.²⁴⁶ Er hofft, dass die Bevölkerung den KOD positiv wahrnimmt und als Ansprechpartner in

²⁴¹ Vgl. Anl. 11, Transkription Interview Uwe Böhler, 30.09.23, S. 1 f.

²⁴² Ebd. S. 2.

²⁴³ Ebd. S. 3.

²⁴⁴ Ebd. S. 4.

²⁴⁵ Ebd. S. 4 f.

²⁴⁶ Ebd. S. 5 f.

Bezug auf Recht und Ordnung erkennt. Die Präsenz des Dienstes in der Innenstadt und die Uniform sollen dazu beitragen.²⁴⁷

Böhler gab an, die Bezeichnung ‚Stadtpolizei‘ zu favorisieren. Aufgrund der klaren Formulierung lässt diese Bezeichnung eine Verbindung zur Polizei und der rechtlichen Grundlage erkennen, durch die der KOD eine weitreichende Befugnis erhält. Weiterhin hob er hervor, dass die Stadtpolizei in Waldshut-Tiengen, wie sie dort genannt wird, für ihn als Teamleiter der Ortpolizeibehörde von Vorteil war. Sie ermöglichte nämlich eine gezielte Kontrolle und Auftragsvergabe in verschiedenen Angelegenheiten.²⁴⁸ Böhler führte aus, dass das PolG und die DVO zum PolG in BW bereits eine rechtliche Grundlage bieten. Eine Anpassung der Verordnung im Sinne einer klaren Definition und Regelung des KOD sieht er als sinnvoll an.²⁴⁹ Ferner betonte Böhler die Bedeutung des PolG und der DVO zum PolG BW als Grundlage für die Befugnisse des KOD, da aus diesen Vorschriften ein klarer Maßnahmenkatalog hervorgeht. Sowohl die Ausbildung als auch die Ausrüstung des Ordnungsdienstes müssen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, einschließlich der Einsatzmittel Teleskopstock, Pfefferspray und Handschließen. Auch auf die Bedeutung von einheitlichen Standards für den KOD wies der Interviewpartner hin, die sich auf die Uniformierung und die Ausbildung der Kräfte erstrecken. Eine klare Unterscheidung zwischen der Stadtpolizei und der Landespolizei ist Böhler zufolge wünschenswert, während gleichzeitig die Befugnisse vergleichbar sein sollten.²⁵⁰

Darüber hinaus ging Böhler im Interview auf die Diskussion über die Verstaatlichung der Polizei und die Polizeidichte in BW ein. Er legte die historische Entwicklung dar und merkte an, dass die Kommunen aufgrund von gesellschaftlichen Veränderungen mehr Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung übernehmen müssen. Böhler führte weiter aus, dass die Kommunen aufgrund von Veränderungen in der Gesellschaft und der geografischen Verteilung der Polizeireviere gezwungen sind, eigene Lösungen für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung umzusetzen.²⁵¹

²⁴⁷ Ebd. S. 7.

²⁴⁸ Vgl. Anl. 11, Transkription Interview Uwe Böhler, 30.09.23, S. 8 f.

²⁴⁹ Ebd. S. 9.

²⁵⁰ Ebd. S. 11 f.

²⁵¹ Ebd. S. 12 f.

Insgesamt zeigt das Interview, dass die Einführung eines KOD in Bad Säckingen mit komplexen rechtlichen, ausbildungsbezogenen und gesellschaftlichen Fragen verbunden wäre. Die Diskussion über die Rolle des KOD im Verhältnis zur Landespolizei und die Notwendigkeit klarer Standards und Befugnisse sind von zentraler Bedeutung. Böhler unterstützt die Einführung eines KOD (bzw. einer Stadtpolizei) in Bad Säckingen und betonte die Notwendigkeit einer klaren rechtlichen Grundlage sowie einer guten Zusammenarbeit mit der Landespolizei und anderen kommunalen Einrichtungen.²⁵²

6.2.5 Statistikvergleich

In diesem Unterkapitel soll der Frage nachgegangen werden, ob sich die bisher festgestellte subjektive Wahrnehmung, dass sich der KOD in Waldshut-Tiengen bewährt hat, auch objektiv durch die Auswertung statistischer Werte wie der PKS sowie der Bußgeldstellen in Waldshut-Tiengen und Bad Säckingen belegen lässt. Dazu muss zunächst geklärt werden, wann eine Bewertung als ‚gut‘ gelten soll. Zum einen ließe sich annehmen, dass möglichst hohe Werte eine gute Arbeit des KOD widerspiegeln. Zum anderen ließe sich aber auch vertreten, dass möglichst niedrige Werte eine gute Arbeit des KOD widerspiegeln, da dieser die Taten durch Prävention vermieden hat. In vielerlei Hinsicht kommt es letztlich auf den Deliktsbereich an.

Zunächst wurden die Fallzahlen der Bußgeldstelle Waldshut-Tiengen ausgewertet. Diese wurden in einem ersten Schritt nach jenen Fallzahlen gefiltert, die ausschließlich von den städtischen Vollzugsbediensteten bearbeitet wurden. Anschließend wurde eine Untergliederung in Fallzahlen des ruhenden Verkehrs (Parkverstöße), des fließenden Verkehrs (Geschwindigkeitsverstöße) und der allgemeinen Ordnungswidrigkeiten, bspw. Verstöße gegen die städtische Polizeiverordnung, vorgenommen, bevor diese Daten mit Daten der Stadt Bad Säckingen verglichen wurden.

²⁵² Vgl. Anl. 11, Transkription Interview Uwe Böhler, 30.09.23, S. 1 ff.

Im Hinblick auf Verstöße des ruhenden Verkehrs ist ein Rückgang von jährlich rund 5781 Fallzahlen seit der Einführung des KOD festzustellen.²⁵³ Hier machen sich insbesondere die Reduzierung der Mitarbeitenden im GVD sowie die breitere Aufgabenwahrnehmung des KOD bemerkbar. Vermutlich sind in diesem Zusammenhang auch die Einschränkungen durch den Lockdown maßgeblich gewesen. Da in dieser Zeit allerdings auch das Handyparken in Waldhut-Tiengen eingeführt wurde, könnte der Rückgang der Fallzahlen im ruhenden Verkehr auch auf die vereinfachte Bezahlung von Parkgebühren zurückzuführen sein.

In Bad Säckingen ist hinsichtlich der Fallzahlen des ruhenden Verkehrs eine ähnliche Entwicklung zu erkennen. Auch hier haben sich die Fallzahlen seit 2020 in etwa halbiert.²⁵⁴ Dies spricht dafür, dass die Einschränkungen durch den Lockdown hauptsächlich für den Rückgang der Fallzahlen im ruhenden Verkehr waren, und dass die Einführung des KOD in Waldhut-Tiengen bei gleichzeitiger Reduzierung des GVD doch nicht so gravierend war, wie zunächst angenommen.

Im Hinblick auf die Verstöße im fließenden Verkehr ist seit der Einführung des KOD zunächst eine Verdoppelung der Fallzahlen zu verzeichnen und seit 2022 haben sich die Zahlen sogar vervierfacht.²⁵⁵ Dies ist vor allem auf die Tätigkeit der VÜ zurückzuführen, die etwas mehr als ein Jahr nach dem KOD ihre Tätigkeit aufgenommen hatte. Aber auch die zusätzlichen Geschwindigkeitskontrollen des KOD in Randzeiten tragen mutmaßlich zu den höheren Fallzahlen im fließenden Verkehr bei. An dieser Stelle kann bereits festgehalten werden, dass die Erhöhung der Fallzahlen im fließenden Verkehr den Rückgang der Fallzahlen im ruhenden Verkehr in Waldhut-Tiengen aus finanzieller Sicht mehr als nur kompensiert. In Bad Säckingen haben sich die Fallzahlen des fließenden Verkehrs erst 2022 mehr als verdoppelt, Tendenz steigend. Grund hierfür war die Inbetriebnahme einer neuen Messeinheit und zwei stationärer Messäulen im Stadtgebiet im Juni bzw. Oktober 2022.²⁵⁶ Die These, dass der KOD durch zusätzliche Geschwindigkeitskontrollen in Randzeiten zu dieser Entwicklung beigetragen hat,

²⁵³ Vgl. Anl. 14, Statistik der Bußgeldstelle WT 2018 – 2022.

²⁵⁴ Vgl. Anl. 15, Statistik der Bußgeldstelle BS 2018 – 2022.

²⁵⁵ Vgl. Anl. 14, Statistik der Bußgeldstelle WT 2018 – 2022.

²⁵⁶ Vgl. Anl. 15, Statistik der Bußgeldstelle BS 2018 – 2022.

kann dadurch eher vernachlässigt werden. Hauptursächlich für die Entwicklungen in beiden Städten waren demnach vor allem die Arbeit der VÜ in Waldhut-Tiengen und die Inbetriebnahme der stationären Messsäulen in Bad Säckingen.

Bei den allgemeinen Ordnungswidrigkeiten ist seit der Einführung des KOD in Waldhut-Tiengen in den Jahren 2020 und 2021 eine Verfünffachung der Fallzahlen festzustellen, wobei rund 70 % der Fallzahlen auf Verstöße gegen die jeweils gültige Coronaverordnung zurückzuführen sind. Nach dem Lockdown wurde 2022 eine Erhöhung der Fallzahlen der allgemeinen Ordnungswidrigkeiten um rund 43 % gegenüber der Zeit vor der Einführung des KOD verzeichnet.²⁵⁷ Die Fallzahlen in Bad Säckingen nahmen auch hier ohne die Einführung eines KOD eine ähnliche Entwicklung, wobei ein exakter Vergleich zu Waldhut-Tiengen an dieser Stelle leider nicht möglich ist.²⁵⁸ Grund hierfür ist, dass die Zahlen in Bad Säckingen – anders als in Waldhut-Tiengen – neben den Fallzahlen der städtischen Vollzugsdienste auch Fallzahlen des PVD, der Verwaltung sowie Privatanzeigen beinhalten und eine weitere Filtrierung nicht möglich war.²⁵⁹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Arbeit des KOD in Waldshut-Tiengen vor allem bei den Fallzahlen hinsichtlich der allgemeinen Ordnungswidrigkeiten bemerkbar macht, wodurch sich gewissermaßen auch objektiv belegen lässt, dass sich der KOD in Waldshut-Tiengen bewährt hat.

In der PKS werden hierzu zwei wesentliche Thesen überprüft. Zum einen wird angenommen, dass die Arbeit des KOD dafür sorgen kann, dass Delikte durch die präventive Arbeit des KOD zurückgegangen sein könnten, bspw. in den Bereichen ‚Sachbeschädigung‘, ‚Körperverletzung‘, ‚Brandstiftung‘, ‚Aggressionsdelikte im öffentlichen Raum‘ und ‚Straßenkriminalität‘. Zum anderen wird angenommen, dass sich die festgestellten Rauschgiftdelikte erhöht haben könnten, bspw. durch Zufallsfunde des KOD.

²⁵⁷ Vgl. Anl. 14, Statistik der Bußgeldstelle WT 2018 – 2022.

²⁵⁸ Vgl. Anl. 15, Statistik der Bußgeldstelle BS 2018 – 2022.

²⁵⁹ E-Mail von Jana Ruch, Stadt BS, 30.10.23.

In den Bereichen ‚Sachbeschädigung‘, ‚Körperverletzung‘, ‚Brandstiftung‘, ‚Aggressionsdelikte im öffentlichen Raum‘ und ‚Straßenkriminalität‘ konnte seit der Einführung des KOD kein wesentlicher Rückgang der Fallzahlen im Stadtgebiet Waldshut-Tiengen festgestellt werden. Lediglich 2021 war ein Rückgang zu verzeichnen, der aber auch auf die Auswirkungen des Lockdowns zurückzuführen sein könnte.²⁶⁰ Im Tatortbereich Bad Säckingen konnte in den betrachteten Deliktsbereichen hingegen eine Erhöhung der Fallzahlen gegenüber der Entwicklung in Waldshut-Tiengen festgestellt werden.²⁶¹

Im Bereich der Rauschgiftdelikte in Waldshut-Tiengen konnte seit der Einführung des KOD keine wesentliche Erhöhung der Fallzahlen festgestellt werden.²⁶² Im Gegensatz dazu konnte im Tatortbereich Bad Säckingen eine Reduzierung der Fallzahlen gegenüber der Entwicklung in Waldshut-Tiengen festgestellt werden.²⁶³

Aufgrund des deutlich höheren Personalkörpers beim Polizeirevier im Vergleich zum KOD ist es fraglich, inwieweit die PKS überhaupt aussagekräftig ist. Durch den Vergleich der beiden Tatortbereiche Waldshut-Tiengen und Bad Säckingen ergab sich jedoch ein kleiner Anhaltspunkt pro KOD.

Insgesamt lässt sich objektiv nur schwer beurteilen, ob sich der KOD in Waldshut-Tiengen bewährt hat. In vielerlei Hinsicht wird es wohl eher eine subjektive Beurteilung bleiben, da Prävention nur schwer messbar ist.

6.3 Ergebnis der Evaluation

Die befragten Polizeivollzugsbediensteten in Waldshut-Tiengen haben die Zusammenarbeit mit dem KOD insgesamt deutlich besser bewertet als die Polizeivollzugsbediensteten in Bad Säckingen die Zusammenarbeit mit dem

²⁶⁰ Vgl. Anl. 12, PKS Tatortbereich WT, 2018-2022, S.1.

²⁶¹ Vgl. Anl. 13, PKS Tatortbereich BS 2018-2022, S.1.

²⁶² Vgl. Anl. 12, PKS Tatortbereich WT, 2018-2022, S.1.

²⁶³ Vgl. Anl. 13, PKS Tatortbereich BS, 2018-2022, S.1.

dortigen GVD. Aus beiden Umfragen sind Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Ausbildung der städtischen Vollzugsbediensteten und des Informationsaustauschs zwischen den städtischen Vollzugsdiensten und dem PVD hervorgegangen.²⁶⁴

Alle vier Interviewpartner sprachen sich für die Einführung des KOD in ihren jeweiligen Städten aus und erachten diese als wesentlichen Schritt zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Lebensqualität. Zudem wird der KOD als sinnvolle Ergänzung zum PVD angesehen. In allen Interviews wurde die Zusammenarbeit zwischen dem KOD und der Polizei als eng und effektiv beschrieben. Klare Zuständigkeiten und ein regelmäßiger Informationsaustausch empfinden die Interviewpartner als für eine effektive Zusammenarbeit entscheidend.

Weiterhin werden keine grundlegenden Unterschiede zwischen den Aufgaben des KOD und dem PVD gesehen. In allen Interviews wurden erfolgreiche Kooperationssituationen hervorgehoben, bei denen der KOD und die Polizei zusammengearbeitet haben, um lokale Probleme zu lösen. Alle Interviewpartner betonten, dass die Zusammenarbeit im Allgemeinen reibungslos verläuft, und dass mögliche Herausforderungen in der Abgrenzung der Aufgabenbereiche bestehen können.

Die Kommunikation zwischen dem KOD und der Polizei erfolgt hauptsächlich über die örtliche Polizeibehörde. In diesem Zusammenhang wurde erwähnt, dass Verbesserungsbedarf besteht – insbesondere im Hinblick auf die zeitliche Nähe der Informationsweitergabe. Alle Interviewpartner stellten fest, dass es der Bürgerschaft oft schwerfällt, den Unterschied zwischen KOD und PVD zu erkennen, da KOD-Mitarbeitende häufig ähnlich wie Polizeibeamte wahrgenommen werden. Weiterhin haben alle Interviewpartner die Bedeutung einer effizienten Aufgaben- und Informationsverwaltung hervorgehoben, um die Arbeit des KOD weiter zu professionalisieren. Persönliche Kontakte und Sicherheitsgespräche auf Leitungsebene werden ebenfalls als bedeutsam erachtet.

²⁶⁴ Vgl. Anl. 6 u. 9, Auswertung der Umfrage beim PRev WT u. PRev. BS, 2023, S. 1 ff.

Insgesamt hat die Analyse ergeben, dass alle vier Interviewpartner den KOD als wichtigen Akteur zur Sicherung der Lebensqualität und der öffentlichen Ordnung in ihren Städten anerkennen. Dabei wird die enge Zusammenarbeit mit der Landespolizei als für den Erfolg entscheidend angesehen, wobei klare Zuständigkeiten und eine effektive Kommunikation von zentraler Bedeutung sind. Trotz unterschiedlicher Schwerpunkte und Aufgabenbereiche bestehen viele Gemeinsamkeiten in Bezug auf die Ansichten und Erfahrungen der Interviewpartner hinsichtlich des KOD.²⁶⁵

Ein wesentliches Ziel hat die Stadt Waldshut-Tiengen gemeinsam mit dem örtlichen Polizeirevier seit der Einführung des KOD jedenfalls erreicht: Die Situation am Brennpunkt ‚Waldshuter Busbahnhof‘ hat sich seit der Einführung des KOD beruhigt und der Busbahnhof Waldshut wird seit 2023 nicht mehr als sog. milieuspezifischer Ort i. S. d. PolG eingestuft, da dies aufgrund des Rückgangs der Fallzahlen in den Jahren 2020 und 2021 nicht mehr gerechtfertigt ist. Inwieweit sich hier die Einschränkungen durch den Lockdown ausgewirkt haben, bleibt zwar fraglich, aber auch im Jahr 2022 ergaben sich keine signifikanten Veränderungen bei den Fallzahlen.²⁶⁶ Dieser Erfolg lässt sich u. a. auf die verstärkten Kontrollen des PVD und des KOD zurückführen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der KOD in Waldshut-Tiengen bewährt zu haben scheint und auch ein Erfolgsmodell für andere Kommunen darstellen könnte, wenn auch ein eindeutiger objektiver Beweis durch den Vergleich der statistischen Zahlen in Waldshut-Tiengen und Bad Säckingen nicht erbracht werden konnte.

Auch die Stadt Bad Säckingen hat die Vorzüge eines KOD erkannt und beabsichtigt in Anbetracht des offensichtlich bevorstehenden Wegzugs des Polizeireviers aus der

²⁶⁵ Vgl. Anl. 7, 8, 10 u. 11 Transkription Interview Wolfgang Löhle, Ralph Albrecht, Albert Zeh u. Uwe Böhrer 2023, S. 1 ff.

²⁶⁶ Vgl. Südkurier, 2023, <https://www.suedkurier.de/region/hochrhein/waldshut-tiengen/kriminalitaet-diesituation-am-waldshuter-busbahnhof-hat-sich-beruhigt;art372623,11517796> [zuletzt abgerufen am 30.10.23].

Innenstadt ebenfalls, einen eigenen KOD aufzubauen, was auf Basis der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit befürwortet werden kann.²⁶⁷

7 Potenzial des KOD in Waldshut-Tiengen und Handlungsempfehlungen

Der Polizei in Waldshut-Tiengen zufolge besteht das größte Potenzial zur Weiterentwicklung des KOD darin, die Weitergabe von Informationen zu optimieren und die Ausbildung des KOD zu verbessern.

Die Informationsweitergabe könnte bspw. durch die Integration des BOS-Digitalfunks beim KOD optimiert werden. Auch regelmäßige gemeinsame Besprechungen zwischen dem KOD und dem Polizeirevier erscheinen hierfür zielführend.

Die Ausbildung könnte durch ergänzende Fortbildungen verbessert werden. Auch gemeinsame Einsatztrainings mit der Polizei zur Schulung von Technik und Taktik könnten die Fähigkeiten der Mitarbeitenden beim KOD verbessern, schließlich werden auch im täglichen Dienst gemeinsam zum Teil hochkomplexe Einsatzlagen bewältigt, insb. am Waldshuter Busbahnhof. Auch regelmäßige Hospitationen des KOD beim Polizeirevier oder gemischte Streifen von KOD und PVD könnten zur Verbesserung beitragen.

Die Entscheidung der Stadt Waldshut-Tiengen für die Etablierung eines KOD scheint sich bewährt zu haben und auch eine Blaupause für andere Kommunen zu sein. Die Vorgehensweise, die Mitarbeitenden des GVD zu reduzieren, um den KOD aufzubauen und zu erweitern, hat sich als zielführend erwiesen und kann auch weiterhin empfohlen werden. Der Aufgabenbereich des GVD könnte sich mit einer möglichen Automatisierung der Parkraumüberwachung weiter verringern. Bis dahin könnten geringfügig entlohnt Beschäftigte den KOD bei der Parkraumüberwachung unterstützen.

²⁶⁷ Vgl. Anl. 11, Transkription Interview Uwe Böhler, 30.09.23, S. 1 f.

Um ein vollumfängliches Feedback zum KOD in Waldshut-Tiengen zu erhalten, könnte im Rahmen von zukünftigen Forschungen eine Bürgerumfrage durchgeführt werden, die den Rahmen dieser Arbeit überschritten hätte.

Die Bürgerschaft sollte zudem noch besser über den KOD und seine Zuständigkeiten informiert werden. Hier scheinen in der Bevölkerung noch Defizite zu bestehen, denen mit einer Öffentlichkeitskampagne begegnet werden könnte. Pressemitteilungen, Flyer, Erklärungen im Mitteilungsblatt, auf der städtischen Website und auf Social Media erscheinen hier als geeignete Mittel.

8 Ausblick auf zukünftige Entwicklungen in Baden-Württemberg und Handlungsempfehlungen

Wie eingangs erwähnt, beabsichtigt die Landesregierung eine Anpassung der DVO PolG.²⁶⁸ Insofern kann angenommen werden, dass – wie im Koalitionsvertrag der aktuellen Landesregierung vorgesehen – Anpassungen der DVO PolG durch das IM noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden. In diesem Kapitel wird daher der Versuch unternommen, auf Basis der Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit mögliche Anpassungen der DVO PolG sowie Impulse für die Praxis abzuleiten.

8.1 Mögliche Anpassungen der DVO PolG

Wie bereits genannt, hätte das IM gem. § 130 Abs. 1 Nr. 7 PolG die Berechtigung, einheitliche Regelungen über die Voraussetzungen der Bestellung, die Ausbildung, die Dienstkleidung, die Gestaltung der Dienstausweise, die Ausrüstung und die Aufgaben der gemeindlichen Vollzugsbediensteten per Rechtsverordnung zu erlassen. Bei der DVO PolG handelt es sich um eine solche Rechtsverordnung.

²⁶⁸ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen und CDU BW, Koalitionsvertrag, 09.05.21, S.99.

Bisher wurden in § 31 DVO PolG allerdings lediglich Regelungen im Aufgabenbereich der gemeindlichen Vollzugsbediensteten festgelegt.

Der KOD befindet sich in einer ambivalenten Position, da er sowohl als Angehöriger der Ortpolizeibehörde als auch in seiner Dienstausbübung gem. § 31 DVO PolG den Polizeibeamten gleichgestellt ist. Dies birgt bei der Anwendung des PolG rechtliche Konfliktpotenziale. Im Vergleich zu Polizeivollzugsbeamten, die grundsätzlich befugt sind, alle im PolG festgelegten Maßnahmen zu ergreifen, hat der KOD eine anspruchsvollere Rolle. Er agiert in mehreren Rollen gleichzeitig und wird von der Bevölkerung in jeder Situation um Hilfe gebeten, unabhängig von seiner Zuständigkeit. Die Unterscheidung, ob die Angehörigen des KOD innerhalb des ihnen zugewiesenen Aufgabenspektrums oder als Mitarbeitende der Ortpolizeibehörde tätig werden, ist für die Vollstreckung der Maßnahmen entscheidend. Als Angehörige des KOD dürfen sie unmittelbaren Zwang anwenden, während sie als Mitarbeitende der Ortpolizeibehörde die Bestandskraft des Verwaltungsaktes abwarten oder den sofortigen Vollzug anweisen müssen, um die Maßnahmen durchzusetzen.

Des Weiteren wird den Angehörigen des KOD in den Kommunen oft die Funktion der Außendienstmitarbeitenden der Bußgeldbehörde zugewiesen. Im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenverfahrens müssen die Angehörigen des KOD zudem mit den Rechten und Pflichten der Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft betraut sein. Allein die Übertragung des gesamten Aufgabenkatalogs i. S. d. § 31 Abs. 1 DVO PolG erfordert ein vergleichbares Wissen, das bspw. in der Ausbildung des mittleren PVD vermittelt wird. Die vielschichtigen rechtlichen Themenstellungen des KOD erfordern zum Schutz der Mitarbeitenden während ihres täglichen Dienstes eine professionelle und umfassende Ausbildung.

Neben den rechtlichen Kenntnissen sind soziale Fähigkeiten wie Gesprächsführung, Kommunikation, Konfliktfähigkeit und Stressmanagement von zentraler Bedeutung. Es bedarf einer standardisierten professionellen Ausbildung und einer Zentralisierung, um den Einfluss der Kommunen zur Durchführung einer niederschweligen Ausbildung zu reduzieren.

Politische Akteure könnten ferner ein eigenständiges Berufsbild, bspw. das einer bzw. eines Verwaltungsfachangestellten Fachrichtung Sicherheit und Ordnung,

vorantreiben.²⁶⁹ Ein schrittweises Vorgehen, beginnend mit der Vereinheitlichung und der Verlängerung der Ausbildungsdauer und -inhalte, wurde durch den Fortbildungslehrgang ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ an der Verwaltungsschule des Gemeindetags BW in Karlsruhe bereits umgesetzt und wird an dieser Stelle für sinnvoll erachtet. Eine professionelle Ausbildung könnte auch jenen Optimierungswünschen der befragten Polizeibediensteten gerecht werden, die sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit ergeben haben. Ähnliche Wünsche hinsichtlich einer professionelleren Ausbildung des KOD nannten auch die befragten Kommunen.²⁷⁰ Im Gegenzug dafür könnten sowohl die Anforderungen als auch die Aufgaben und Befugnisse für Mitarbeitende im Bereich der Parkraumüberwachung drastisch reduziert werden, um kleineren Kommunen, denen es oft ausschließlich um die Parkraumüberwachung geht, die Einführung gemeindlicher Vollzugsbediensteter zu erleichtern.

In Bezug auf die Ausrüstung wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit festgestellt, dass stich- und schusssichere Schutzwesten, Funkgeräte, Handschellen, Pfefferspray und ein Teleskopschlagstock zur heutigen Standardausrüstung des KOD in BW gehören. Nur einzelne kommunale Vollzugsdienste verfügen über eine weitergehende Ausrüstung, bspw. in Form von Diensthunden, Schusswaffen, BOS-Digitalfunk, Bodycams und Jet-Protector. Schon allein um ein Wettrüsten zu vermeiden, wäre es sinnvoll, eine Standardausrüstung des KOD in BW festzulegen. In diesem Zusammenhang sollte allerdings berücksichtigt werden, dass auch Bedienstete des KOD während ihrer Dienstausbübung in gefährliche, teils lebensbedrohliche Situationen geraten könnten und sich dann effektiv zur Wehr setzen können sollten. Deshalb sollte zum Schutz der Mitarbeitenden des KOD darüber nachgedacht werden, eine Waffe wie den von den Kommunen bereits vereinzelt geforderten Taser (Distanz-Elektro-Impuls-Gerät) oder eine Schusswaffe anzuschaffen, um potenzielle Angreifende außer Gefecht setzen zu können.²⁷¹ In Anbetracht der steigenden Gewalt gegenüber Vollzugsdiensten wäre der Einsatz

²⁶⁹ Vgl. Balzer, KOD in BW-Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, 2013, S. 87 ff.

²⁷⁰ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 27 ff.

²⁷¹ Vgl. Telsler, Herausforderungen des kommunalen Vollzugsdienstes in Rheinland-Pfalz, 2020, S. 109.

von Bodycams allein schon aufgrund der präventiven Wirkung und der Beweissicherung ein geeignetes Einsatzmittel für den KOD.²⁷²

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde weiterhin festgestellt, dass die Bevölkerung die verschiedenen Vollzugsbediensteten kaum noch unterscheiden kann. Eine einheitliche Uniform für den KOD, die sich ggf. leicht von der des PVD abhebt, könnte zu einer Verbesserung der Erkennbarkeit und Unterscheidung beitragen. In diesem Zusammenhang sollte auch über eine einheitliche Ausstattung der Einsatzfahrzeuge nachgedacht werden, da diese aufgrund der vielen verschiedenen Ausführungen momentan eher dazu beitragen, dass sie als unecht wahrgenommen werden. Auch hier könnte eine Vereinheitlichung für Verbesserung sorgen.

8.2 Impulse für die Praxis

Unabhängig von den vorgenannten Möglichkeiten zur Anpassung der DVO PolG wäre eine einheitliche Bezeichnung der kommunalen Vollzugsdienste ein wünschenswertes Ziel, um es der Bevölkerung zu erleichtern, bspw. die Unterschiede zwischen Bundespolizei, Landespolizei, Zoll, GVD und KOD erkennen zu können. Wie bereits festgestellt, könnte auch gezielte Öffentlichkeitsarbeit zur Aufklärung der Bevölkerung über den KOD beitragen.

Die derzeitigen Aufgaben und Befugnisse des KOD empfinden die Kommunen, die im Rahmen dieser Arbeit befragt wurden, überwiegend als ausreichend. Um die Etablierung eines KOD durch die Kommunen dennoch zu erleichtern, könnte der Erlass einer Musterdienstanweisung hilfreich sein, wie es sie bereits früher für den GVD gab. Für kleinere Kommunen wäre es sinnvoll, bei Bedarf über einen Interkommunalen Ordnungsdienst nachzudenken, um die damit einhergehenden Belastungen, vor allem finanzieller Art, besser zu verteilen.

Die Ausstattung der Einsatzfahrzeuge des KOD mit Blaulicht und Einsatzhorn wurde in der vorliegenden Arbeit ebenfalls immer wieder thematisiert und in

²⁷² Vgl. Langenberger, 2020, Ordnungsdienstes zwischen Miteinander und Konkurrenz zur Polizei, S. 121.

Kapitel 4.4 näher erläutert. Der KOD ist gelegentlich auch in solche Einsätze eingebunden, bei denen höchste Eile zum Schutz von Rechtsgütern geboten ist. In BW werden entsprechende Anträge dennoch abgelehnt. In anderen Bundesländern existieren allerdings auch KOD, deren Einsatzfahrzeuge mit Blaulicht und Einsatzhorn ausgestattet sind. Da es sich bei der StVO und der StVZO um Bundesgesetze handelt, die somit auch in BW gelten, kann an dieser Stelle die Möglichkeit, dass sich in diesem Bereich zukünftig Veränderungen ergeben, nicht vollständig verworfen werden. Vielmehr kann das Anliegen der Kommunen bei Bedarf nochmals gegenüber den Regierungspräsidien vorgetragen werden. Auch der BOS-Digitalfunk wurde in der vorliegenden Arbeit mehrfach thematisiert. Er wäre ein geeignetes Mittel, um den im Rahmen dieser Arbeit bemängelten Informationsaustausch zwischen KOD und PVD zu optimieren.

Da der KOD derzeit noch nicht in der Liste der Berechtigten des BOS-Digitalfunks gem. § 4 Abs. 1 Funkrichtlinie Digitalfunk BOS aufgeführt ist, sind die Bediensteten in der Regel auch noch nicht mit entsprechenden Funkgeräten ausgestattet. In dieser Liste werden u. a. lediglich die Polizeien der Länder und des Bundes sowie auf kommunaler Ebene die Feuerwehren berechtigt. Daher ist der KOD momentan noch gezwungen, entweder eigene Betriebsfunkanlagen zu nutzen oder auf Mobilfunktelefone zurückzugreifen.²⁷³ Insbesondere bei der zeitlichen Nähe der Informationsweitergabe zwischen KOD und PVD ist dies unbefriedigend – gerade in brenzligen Situationen. Das Präsidium des Deutschen Städtetags hat bereits wiederholt Bund und Länder aufgefordert, die Angehörigen des KOD als Berechtigte in den Nutzerkreis des BOS-Digitalfunks aufzunehmen. Inzwischen wurde die Teilnahme am Digitalfunk BOS über die Funkrichtlinie ‚Digitalfunk BOS‘ neu geregelt.²⁷⁴ Auf Grundlage der aktuellen Anerkennungsrichtlinie für den BOS-Digitalfunk wäre die Teilnahme der Angehörigen des KOD am BOS-Digitalfunk im Rahmen des Anerkennungsverfahrens gem. § 4 Abs. 2 Nr. 4 Funkrichtlinie Digitalfunk BOS möglich, da es sich beim KOD um eine Organisation mit hoheitlichen Befugnissen handelt, die dauerhaft insb. mit den

²⁷³ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 115.

²⁷⁴ Vgl. BOS Digitalfunk BW, 2023, <https://digitalfunk.baden-wuerttemberg.de/informationen/digitalfunk-fuer-nutzer/kod>, [zuletzt abgerufen am 11.04.23].

Polizeien der Länder über den Digitalfunk BOS zusammenarbeiten könnte.²⁷⁵ Der KOD in Tübingen war daraufhin im Herbst 2022 der erste Ordnungsdienst im Land, der den BOS-Digitalfunk nutzen durfte.²⁷⁶ Im Frühling 2023 folgten die Städte Lahr²⁷⁷ und Ditzingen,²⁷⁸ deren KOD seither ebenfalls am BOS-Digitalfunk teilnimmt.

9 Schlussbetrachtung

Abschließend kann festgehalten werden, dass der KOD eher eine sinnvolle Ergänzung zwischen Polizeibehörde und PVD darstellt als eine Konkurrenzorganisation zur Landespolizei. Kommunale Ordnungsdienste verbinden Prävention und Repressionen miteinander und arbeiten in zahlreichen Kommunen bereits seit vielen Jahren erfolgreich mit der Landespolizei zusammen.²⁷⁹ Der KOD in BW scheint sich etabliert und – jedenfalls aus subjektiver Perspektive – bewährt zu haben. In objektiver Hinsicht konnte in dieser Arbeit allerdings kein eindeutiger Beweis erbracht werden. Die Ausprägung der kommunalen Anstrengungen zum Aufbau eines KOD hängt von der Größe der Kommunen, aber auch vom politischen Willen und insbesondere von ihren finanziellen Möglichkeiten ab.²⁸⁰

Den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit zufolge scheint es für Kommunen mit einer Größe ab 20 000 Einwohnenden sinnvoll zu sein, einen KOD zu etablieren – vor allem dann, wenn in der Kommune Brennpunkte im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung bestehen und die Revierbereiche wie in Waldhut-Tiengen und Bad Säckingen ländlich geprägt sind. Ein Personalschlüssel von 1:10 000 Einwohnenden sollte für die Implementierung eines KOD das Minimum darstellen,

²⁷⁵ Vgl. Funkrichtlinie Digitalfunk BOS, 2021, GMBI Nr. 44/45, S. 999, § 4.

²⁷⁶ Vgl. SWR, 2022, <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/tuebingen/stadt-tuebingen-wird-pilotkommune-fuer-bos-digitalfunk-einheitliches-behoerdennetz-100.html>, [zuletzt abgerufen am 11.04.23].

²⁷⁷ Vgl. BOS Digitalfunk BW, 2023, <https://digitalfunk.baden-wuerttemberg.de/aktuelles/nachricht/herzlich-willkommen-an-bord-kod-lahr>, [zuletzt abgerufen am 26.11.23]

²⁷⁸ Vgl. BOS Digitalfunk BW, 2023, <https://digitalfunk.baden-wuerttemberg.de/aktuelles/nachricht/allerguten-dinge-sind-drei>, [zuletzt abgerufen am 26.11.23].

²⁷⁹ Vgl. Leonhardt, KOD-Vernetzung von Prävention und Repression, 2004, S. 12.

²⁸⁰ Vgl. Hall, KOD und Polizei, 2021, S. 121.

was im Vergleich zur Personalstärke der Landespolizei (27,7:10 000 Einwohnenden)²⁸¹ auch keinerlei Konkurrenz darstellen kann. Für eine effektive Gefahrenabwehr im Land wird es in Anbetracht dieser Zahlen auch zukünftig immer einer breit aufgestellten Landespolizei bedürfen. Der KOD stellt hierbei eher eine Ergänzung und Entlastung der Landespolizei dar, indem Ressourcen der Landespolizei für die Wahrnehmung anderer polizeilicher Kernaufgaben freigemacht werden – vor allem für die Bekämpfung von staatsgefährdenden und organisierten Kriminalitätsformen.²⁸²

Auch der 2020 in Waldshut-Tiengen eingeführte KOD hat sich bewährt, wenn auch in der vorliegenden Evaluation aus Kapazitätsgründen die Perspektive der Bürgerschaft fehlt, die im Rahmen von weiteren Forschungen eingeholt werden kann. Bei der Stadt Bad Säckingen wird ebenfalls darüber nachgedacht, einen KOD zu etablieren.²⁸³ Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse kann dieses Vorhaben abschließend befürwortet werden.

Obwohl der Begriff ‚Kommunaler Ordnungsdienst‘ in den Kommunen bereits fest verankert zu sein scheint, ist er für die Bürgerschaft noch erklärungsbedürftig. Hier könnte gezielte Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden, um die Bevölkerung besser zu informieren. Unabhängig davon existieren in BW die Bundespolizei und die Landespolizei bereits seit geraumer Zeit erfolgreich nebeneinander. Wieso sollten also nicht die kommunalen Vollzugsdienste als Stadt-, Gemeinde-, Kommunal- oder Regionalpolizei bezeichnet werden? „Wo Polizei draufsteht, muss auch Polizei drin sein“, lautet ein hierzu bekannter Slogan.²⁸⁴ Daraus kann abgeleitet werden, dass Polizeivollzugsbeamte eine gleichwertige Ausbildung vorweisen sollten. Der KOD hat diesbezüglich mit einem umfangreichen Fortbildungslehrgang an der Verwaltungsschule des Gemeindetags BW, der sich in BW inzwischen etabliert hat, Nachholarbeit geleistet. Insofern ließe sich inzwischen auch sagen: Wer wie der

²⁸¹ Vgl. Statista GmbH, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1246865/umfrage/beschaeftigte-im-aufgabenbereich-polizei-nach-bundeslaendern/>, [zuletzt abgerufen am 02.12.23].

²⁸² Vgl. Hall, KOD und Polizei, 2021, S. 121 u. 140.

²⁸³ Vgl. Anl. 11, Transkription Interview Uwe Böhler, 30.09.23, S. 1 f.

²⁸⁴ Vgl. Grundsatzentscheidung, OLG Frankfurt am Main, Beschluss v. 03.01.20 - 2 Ss-Owi 963/18.

KOD polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, sollte auch Polizei heißen²⁸⁵ oder wer ‚Polizei‘ heißt, darf auch polizeiliche Aufgaben wahrnehmen und wird auch als Polizei wahrgenommen. Die Aufschrift ‚Polizei‘ dürfte es der Bürgerschaft erleichtern, zu erkennen, mit wem sie es zu tun hat und über welche Kompetenzen diese Personen verfügen.

Aus der historischen Betrachtung lässt sich sagen: Geschichte wiederholt sich. Denn alles, was heute bzgl. des KOD diskutiert wird, ist eine Art (Re)Kommunalisierung der staatlichen Polizei, die bereits bis in die 70er Jahre bestand, als sowohl staatliche als auch kommunale Polizeien nebeneinander existierten. Was sich im Laufe der Zeit bei der Ausgabenteilung jedoch bewährt hat, ist die Trennung von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr – mit dem Ergebnis, dass die Kompetenzen der Strafverfolgung bei der staatlichen Polizei liegen, und die Kriminalitätsbekämpfung – in Anbetracht von organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus – insbesondere durch Spezialisierungen effektiver wurde.

Der KOD hingegen sollte eine Einheit bleiben, die bei Bedarf der Kommunen an regionalen Brennpunkten zur Beseitigung von Ordnungsstörungen zum Einsatz kommt und durch ein hohes Maß an Außendiensten zugleich als Ansprechpartner der Bevölkerung in der Öffentlichkeit angesehen werden sollte – wie es Albrecht im Interview so treffend bezeichnete: „Der KOD, das sind die Augen, Ohren und Hände der Verwaltung im Stadtgebiet“.²⁸⁶

Da die kommunalen Vollzugsdienste trotz ähnlicher Aufgaben und Befugnisse bislang aber keineswegs über eine vergleichbare Ausbildung und Ausrüstung zur Landespolizei verfügen, ließe sich heute auch eher von einer Verhilfpolizeilichung anstatt einer (Re)Kommunalisierung der staatlichen Polizei sprechen.²⁸⁷

In diesem Zusammenhang scheint es auch überfällig, die DVO PolG, wie in Kapitel 8.1 beschrieben, zu überarbeiten und Überlegungen zur noch offenen, aber ebenfalls diskutierten Kostendeckung der KOD anzustellen. Ansonsten hätten nämlich allein die Gemeinden nach § 127 Abs. 1 S. 1 PolG die Kosten für ihren KOD zu tragen. Die befragten Kommunen fordern in diesem Zusammenhang einen

²⁸⁵ Vgl. Lauber, Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei, 2022, S. 165.

²⁸⁶ Vgl. Anl. 8, Transkription Interview Ralph Albrecht, 31.08.23, S. 1.

²⁸⁷ Vgl. Tuchscherer, Stadtpolizei statt Polizei, 2017, S. 166.

fairen Kostenausgleich durch das Land für die polizeilichen Vollzugstätigkeiten, die durch den KOD geleistet werden.²⁸⁸

Der Bevölkerung scheint es grundsätzlich gleichgültig zu sein, welche Organisation oder welcher Vollzugsdienst sich um ihre Sicherheit kümmert. Entscheidend ist vor allem die Wirkung und der damit verbundene Bürgerkontakt im Sinne einer Bürgerpolizei.²⁸⁹ Eine Aufstockung des PVD scheint insofern ebenfalls ein effektives Mittel zu sein – allerdings nur dann, wenn die zusätzlichen Polizeivollzugsbediensteten nicht auf der Fläche, sondern gezielt und dauerhaft an den regionalen Brennpunkten einer Kommune in Form von Fuß- und Radstreifen zum Einsatz kommen und dadurch die heutigen Aufgaben des KOD kompensieren würden.

Zwischenzeitlich sind die Kommunen durch Bund und Länder in zahlreiche hochkomplexe Themen involviert, wie die Ärzteversorgung, die Pflege, die Wärmewende, den Klimaschutz, den Breitbandausbau und die Flüchtlingsunterbringung. Die Städte und Gemeinden müssen daher hinterfragen, welche Tätigkeiten wirklich notwendig sind und wo Prioritäten gesetzt werden sollten, um weiterhin handlungsfähig zu bleiben.²⁹⁰ In diesem Zusammenhang ließe sich die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit zunutze machen, um bspw. gemeinsame KOD aufzubauen. Daher bedarf es auch beim Thema ‚kommunale Vollzugsdienste‘ individueller Lösungen, die keine generellen Verpflichtungen beinhalten, aber dennoch Rechtssicherheit schaffen und die Thematik ein Stück weit vereinheitlichen, um diese Dienste nicht zuletzt auch für die Bürgerschaft verständlicher gestalten zu können.

²⁸⁸ Vgl. Anl. 1, Auswertung landesweite Umfrage zum KOD in BW, 2023, S. 27 ff.

²⁸⁹ Vgl. Sell, Herausforderungen von Polizei und KOD, 2020, S. 54.

²⁹⁰ Vgl. Kommunal, 2023, <https://kommunal.de/kommunen-ob-barometer-2023-fluechtinge-klimaschutz>, [zuletzt abgerufen am 05.11.23].

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Balzer, Christoph: Kommunale Ordnungsdienste, 4. Aufl., Wiesbaden: KSV-Medien, 2023.
- Balzer, Christoph: Kommunaler Ordnungsdienst in Baden-Württemberg: Eingriffsbefugnisse und neues Ausbildungsmodell, Hamburg: Diplomica Verlag, 2013.
- Balzer, Christoph: Kommunaler Ordnungsdienst. Einordnung und Entwicklung eines Berufsbildes sowie einer landeseinheitlichen Ausbildung, Kehl: Grin, 2012.
- Beck, David: Die Re-Kommunalisierung polizeilicher Tätigkeitsbereiche mittels Kommunaler Ordnungsdienste: eine Fallanalyse am Beispiel Baden-Württembergs, Schriftenreihe Polizei & Wissenschaft, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 2018.
- Belz, Reiner / Mußmann, Eike / Kahlert, Henning / Sander, Gerald G.: Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 9. Aufl., Stuttgart: Boorberg, 2022.
- Born, Sandra: Kommunale Kriminalprävention in einer Großstadt: Mehr Prävention oder mehr Repression? Eine Risiko- und Potentialanalyse kommunaler Präventionsstrukturen in Berlin, Berlin: Logos-Verlag, 2009.
- Bündnis 90/Die Grünen und CDU Baden-Württemberg: Koalitionsvertrag, 2021.
- Hall, Robert: Kommunaler Ordnungsdienst und Polizei: gemeinsame Aufgabenerfüllung im Wandel der Sicherheitsarchitektur, in: Beiträge zum Eingriffsrecht: Band 1, S. 120-140: Basten, Pascal, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, 2021.
- Huttner, Georg / Strecker, Daniel: Handbuch für die Ortspolizeibehörden in Baden-Württemberg, 4. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer Verlag, 2014.
- Landeshauptstadt Stuttgart: Statistik und Informationsmanagement Themenhefte 2/2018, Öffentliche Sicherheit in Stuttgart Ergebnisse der Bürgerumfrage 2017, 2018.

- Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 14/4111: Stellungnahme des Innenministeriums zu kommunalen Ordnungsdiensten und privaten Sicherheitsdiensten, 2009.
- Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 16/3802: Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zum kommunalen Ordnungsdienst (KOD), 2018.
- Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 16/5438: Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zum kommunalen Ordnungsdienst und -Gemeindevollzugsdienst in Baden-Württemberg, 2018.
- Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 16/7769: Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration zur aktuellen und zukünftigen Rolle des Gemeindevollzugsdienstes als Teil der Sicherheits- und Ordnungsbehörden, 2020.
- Landtag von Baden-Württemberg: Drucksache 17/4872: Antwort des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Kommunen zu einer kleinen Anfrage bzgl. gesprengten Geldautomaten und Möglichkeiten gemeindlicher Ordnungsdienste, 2023.
- Langenberger, Benno: Kommunale Ordnungsdienste zwischen Miteinander und Konkurrenz zur Polizei und Möglichkeiten einer systematischen Entwicklung für eine nachhaltige Sicherheitsarchitektur, in: Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung: Kommunale und polizeiliche Herausforderungen: Georgios, Terizakis / Stefan Sell / Christian Hamm (Hrsg.), Baden-Baden: Nomos, 2020, S.115-124.
- Lauber, Karsten: Die kriminalpräventive Wirkung der Stadtpolizei: Eine Untersuchung am Beispiel des Leipziger Stadtordnungsdienstes, Schriftreihe Polizieren: Polizei, Wissenschaft und Gesellschaft, Band 18, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 2022.
- Leonhardt, Werner: Kommunaler Ordnungsdienst: Vernetzung von Prävention und Repression, Forum Kriminalprävention: Zeitschrift der Stiftung Deutsches

- Forum für Kriminalprävention 4/2004, S. 12-14, Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur, 2004.
- Lottmann, Gundram: Polizeidichte und Forderung nach einem Einstellungskorridor, Deutsche Polizei Baden-Württemberg 11/2021, S. 1-2, Eberdingen: DP-Deutsche Polizei Baden-Württemberg, 2021.
- Möstl, Markus / Trurnit, Christoph: Polizeirecht Baden-Württemberg, BeckOK PolR BW/Nachbaur, München : C.H. Beck, 2020.
- Müller, Dieter: Aufsatz zur Ausstattung von Einsatzfahrzeugen des kommunalen Vollzugsdienstes mit Blaulicht und Einsatzhorn, Bad Dürrenberg: Straßenverkehrsrecht (SVR), Heft 6, Seite 201-240, 2020.
- Pautsch, Arne: Polizeirecht Baden-Württemberg, Heidelberg: C.F. Müller, 2021.
- Publicus: Gemeindlicher Vollzugsdienst und Übertragung polizeilicher Vollzugsaufgaben: Kommunalrechtliche Anmerkungen zu einem Beschluss des AG Konstanz, 2022, <https://publicus.boorberg.de/kommunalrechtliche-anmerkungen-zum-beschluss-des-ag-konstanz/> [zuletzt abgerufen am 21.05.2023].
- Raible, Eugen: Geschichte der Polizei: ihre Entwicklung in den alten Ländern Baden und Württemberg und in dem neuen Bundesland Baden-Württemberg, Stuttgart: Boorberg Verlag, 1963.
- Sell, Stefan: Eine doppelte Überforderung angesichts einer an sich notwendigen Kommunalisierung? Die Herausforderungen einer geteilten Verantwortung von Polizei und kommunalen Ordnungsdiensten in einer nachhaltig ausgestalteten Architektur öffentlicher Sicherheit, in: Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung: Kommunale und polizeiliche Herausforderungen: Georgios, Terizakis / Stefan Sell / Christian Hamm (Hrsg.), Baden-Baden: Nomos, 2020, S. 37-58.
- Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung: Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 56: Sicherheitsempfinden der Bevölkerung: 4. Sachstandsbericht zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung 2018.

- Stadt Stuttgart: Statistik und Informationsmanagement: Themenhefte 2/2018, Öffentliche Sicherheit in Stuttgart Ergebnisse der Bürgerumfrage 2017, 2018.
- Telser, Christine: Herausforderungen des kommunalen Vollzugsdienstes in Rheinland-Pfalz: Aufgaben, Ausstattung und rechtliche Situation, in: Innere Sicherheit als geteilte Verantwortung: Kommunale und polizeiliche Herausforderungen: Georgios, Terizakis / Stefan Sell / Christian Hamm (Hrsg.), Baden-Baden: Nomos, 2020, S.103-114.
- Temmen, David / Elbel, Thomas: Fällt der Kommunale Ordnungsdienst in Niedersachsen unter den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG?, in: Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst: Zwischen innovativer Polizeiarbeit und neuem Management: Herausragende Abschlussarbeiten der Hochschulen für den öffentlichen Dienst 2019, Band 3, 1. Aufl.: Stember, Jürgen (Hrsg.), Baden-Baden: Nomos, 2020, S. 155-174.
- Trurnit, Christoph: Polizeirecht für Baden-Württemberg, 4. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer, 2023.
- Tuchscherer, Lisa: Stadtpolizei statt Polizei, Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit, Band 6, Berlin: Dunker und Humblot, 2017.

Erklärung

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.“

Jürgen Wiener

Lauchringen, den 12.12.2023