

I. Ausgangssituation - Problemstellung

1. Der städtische Ordnungsdienst und seine Aufgaben

Der Ordnungsdienst der Stadt Köln ist nicht nur als Außendienst des Ordnungsamtes, sondern außerdem in vielen Sachverhalten für viele weitere Dienststellen der Stadtverwaltung tätig (z.B. Umwelt- und Verbraucherschutzamt, Schulverwaltungsamt, Jugendamt, Grünflächenamt, usw.).

Er hat vom Grundsatz her die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und diesen vorzubeugen. Die Aufgabenpalette des Ordnungsdienstes ist damit ebenso vielfältig wie anspruchsvoll.

Als gesetzliche Grundlage dient in erster Linie das Ordnungsbehördengesetz NRW (OBG), auf dessen Basis jedoch zahlreiche gesetzliche Regelungen, wie Bundes- oder Landesrecht oder auch kommunale Verordnungen (z.B. Kölner Straßenordnung, Grünflächenordnung) für die Arbeit des Ordnungsdienstes maßgeblich sind. Dabei stehen vor allem Sicherheit und Sauberkeit auf Kölns Straßen, Wegen und Plätzen im Vordergrund. Aber auch die öffentlichen Grünflächen, der Jugendschutz, gewerberechtliche Konzessionierungen und Kontrollen wie Nichtraucherschutzkontrollen, Evakuierungsmaßnahmen bei Bombenfunden sowie allgemeine Ordnungswidrigkeiten fordern das Eingreifen durch den Ordnungsdienst. Überdies gehört die Überwachung der neuen Sperrbezirksverordnung zu seinem Aufgabengebiet. Diese erfordert neben der regelmäßigen Überwachung des Geländes Geestemünder Straße die Bestreifung des seit 01.05.2011 erheblich ausgeweiteten Sperrbezirks im Kölner Süden.

Ein großes Betätigungsfeld sind darüber hinaus Veranstaltungen, die, abhängig von der Anzahl der Besucherinnen und Besucher, ein großes Aufgabenspektrum für den Ordnungsdienst liefern.

Insgesamt ist festzustellen, dass das Betätigungsfeld des Ordnungsdienstes in den vergangenen Jahren immer umfangreicher geworden ist. So hat z.B. nicht zuletzt auch das geänderte Freizeitverhalten der Menschen zu einer erheblich steigenden Anzahl von Einsätzen bei Ruhestörungen geführt, die eine Verschiebung der Dienstpläne hin zu mehr Präsenz in den Abend- und Nachtstunden erfordert.

Seit einigen Jahren ist zudem die Tendenz zu erkennen, dass sich die Polizei immer mehr auf ihre Kernaufgaben, die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten, konzentriert und damit aus anderen Bereichen zurückgezogen hat. In der Folge gingen auch hier immer mehr Aufgaben auf den Ordnungsdienst über.

Der Personalstamm des zentralen Ordnungsdienstes ist mit insgesamt 95 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Städtevergleich mit z.B. Düsseldorf oder Frankfurt im Verhältnis zur Einwohnerzahl sehr knapp bemessen. Trotzdem sind sie an sieben Tagen in der Woche bis 0 bzw. 1 Uhr (im Sommerhalbjahr) und 2 Uhr am Wochenende im Zwei-Schicht-Betrieb auf Kölns Straßen unterwegs. Mittlerweile sind außerdem drei Teams gemeinsam mit der Polizei am Wochenende und vor Feiertagen sogar die ganze Nacht bis 6 Uhr am Morgen zum Thema Ruhestörungen unterwegs. Jeweils drei Ordnungsdienstkräfte sind überdies dezentral in den neun Stadtbezirken angesiedelt. Sie kümmern sich schwerpunktmäßig um das Aufgabenfeld Sauberkeit, werden jedoch bei Bedarf auch zur Verstärkung der zentralen Kräfte eingesetzt.

Insgesamt ist festzustellen, dass die sukzessive Zunahme von Aufgaben das Personal des Ordnungsdienstes dauerhaft bindet. Die Übernahme von Aufgaben außerhalb der originären Zuständigkeit ist daher nicht mehr leistbar.

Im Folgenden wird unter Ziffer I ausgeführt, in welchem Umfang Personal des Ordnungs- und Verkehrsdienstes im Rahmen von Veranstaltungen gebunden ist, Ziffer II stellt den Aufgabenbereich des Amtes für Straßen- und Verkehrstechnik dar.

2. Einsatz des Ordnungs- und Verkehrsdienstes bei Veranstaltungen

Die Betreuung und Überwachung von Veranstaltungen ist eines der Aufgabenfelder, die den Ordnungsdienst vor allem im Sommer unverhältnismäßig stark beanspruchen. Seit dem letzten Jahr müssen Veranstalter laut Runderlass des Innenministeriums – als Ausfluss des Love-Parade-Unglücks in Duisburg – für ihre Veranstaltung ein umfängliches Sicherheitskonzept ausarbeiten. An der Genehmigung des Sicherheitskonzeptes sind mehrere Behörden zuständig, darunter das Bauaufsichtsamt. Die Kontrolle der Einhaltung des Sicherheitskonzeptes während der Veranstaltung obliegt jedoch nach § 1 Ordnungsbehördengesetz (OBG) dem Ordnungsamt. Darüber hinaus stehen bei Veranstaltungen Aufgaben zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wie allgemeine Gefahrenabwehr, Jugendschutz, gewerberechtliche Vorschriften sowie Sauberkeit im Vordergrund. Die Begleitung von Veranstaltungen ist für den Ordnungsdienst extrem personalintensiv.

Vielfach bedürfen Veranstaltungen – zur Abwehr von Gefahren – u.a. der Lenkung von Verkehr und Besucherströmen. Die verkehrslenkenden Maßnahmen, die mit der Veranstaltung unmittelbar in Zusammenhang stehen, werden dabei dem Veranstalter übertragen. Viele Veranstaltungen können in Köln jedoch nicht räumlich auf die Veranstaltungsflächen oder in dem zeitlichen Ausmaß, für die der Veranstalter die Genehmigung erhalten hat, eingegrenzt werden. Besucherinnen und Besucher sind oftmals räumlich und zeitlich auch weiterhin in der Stadt unterwegs.

Die notwendigen verkehrslenkenden Maßnahmen im Umfeld von Veranstaltungen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den genehmigten Zeiten und Orte stehen, können keinem Veranstalter übertragen werden. Sie dienen der gesamtstädtischen Gefahrenabwehr und fallen damit in den Zuständigkeitsbereich des Ordnungsdienstes. Dazu kommen solche Veranstaltungen ohne Veranstalter, wie z.B. die Silvesterfeierlichkeiten auf den Rheinbrücken, die Karnevalsfeiern auf der Zülpicher Straße oder die Zusammenkünfte auf dem Brüsseler Platz. Die Maßnahmen zur Lenkung von Verkehrsströmen wurden in der Vergangenheit entweder durch Personal des Ordnungs- und Verkehrsdienstes selbst vorgenommen (Maßnahmen am Zugweg, die Brückensperrungen an Silvester und das Glas- und Dosenverbot am Stadion) oder – vom Amt für Straßen- und Verkehrstechnik und auch vom Ordnungs- und Verkehrsdienst – zum Teil extern vergeben. Die Polizei hat sich aus diesem Geschäft wie beispielsweise aus den verkehrslenkenden Maßnahmen rund um die beiden größten Karnevalsumzüge am Karnevalssonntag und Rosenmontag oder den Sperrungen an Silvester – fast in Gänze – zurückgezogen.

Mit Blick auf die Kernaufgaben des Ordnungsdienstes ist ein zielgerichteter Einsatz der vorhandenen Personalkapazitäten für die Erfüllung der politischen und gesetzlichen Aufträge zur Gefahrenabwehr notwendig. Diese können jedoch nicht wahrgenommen werden, wenn das eigene Personal durch Maßnahmen zur Lenkung von Verkehrsströmen gebunden ist.

Die beschriebene Personalbindung im Rahmen von Veranstaltungen kann an den folgenden Beispielen kurz erläutert werden:

- **Brückensperrungen an Silvester**

Erstmals zum Jahreswechsel 2004 / 2005 hat die Stadt Köln in Abstimmung mit anderen Behörden ein Konzept zur Sperrung der Rheinbrücken erarbeitet. Dieses war im Laufe der Jahre erforderlich geworden, da es immer mehr Menschen an Silvester zum Feiern auf die Rheinbrücken zog und es dadurch zu Verkehrsgefährdungen, Behinderung von Rettungswegen und starken Verunreinigungen gekommen war.

Die Durchführung der Sperrungen ist jedes Jahr mit einem hohen zeitlichen und personellen Aufwand verbunden, den das Amt für Straßen und Verkehrstechnik (Deutzer Brücke) und der Ordnungs- und Verkehrsdienst (Zoobrücke und Severinsbrücke) sicherstellen. Es wird überwiegend mit Absperrbaken und Drängelgittern gearbeitet, die für die Dauer der Sperrung ununterbrochen bewacht werden müssen, um Missachtung und Vandalismus

der Sperre zu verhindern.

Alle Maßnahmen dienen der Gefahrenabwehr und können keinem Veranstalter übertragen werden.

- **Glas- und Dosenverbot im Stadionumfeld**

Das Verbot der Mitnahme von Glasflaschen, Gläsern und Dosen im Umfeld des Rhein-EnergieStadions gilt wie bereits in den vergangenen Spielzeiten auch in der Bundesliga-saison 2011/2012. Das Glas- und Dosenverbot hat erheblich dazu beigetragen, die Sicherheit der überwiegend friedlichen Zuschauerinnen und Zuschauer zu verbessern, da es seit Einführung des Verbots nicht mehr zu Glasflaschenwürfen gegen Ordnerinnen und Ordner, Polizeibeamtinnen und -beamte sowie gegen unbeteiligte Stadionbesucherinnen und -besucher gekommen ist.

An diversen Standorten veranlassen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ordnungsamtes im Vorfeld durch persönliche Ansprache die Stadionbesucherinnen und -besucher, Glas, Glasflaschen und Dosen in den bereitstehenden Containern zu entsorgen.

Das Glasverbot erstreckt sich auch auf die im Bereich um das Stadion gelegenen Gastromien und Kioske. Diesen wurde der Verkauf von Glasflaschen und Getränkedosen bzw. der Ausschank in Gläser untersagt.

- **„Mehr Spaß ohne Glas“ im Straßenkarneval sowie am Elften im Elften**

Mit der Aktion „Straßenkarneval in Köln - Mehr Spaß ohne Glas“ verfolgt die Stadt Köln gemeinsam mit Polizei Köln und Festkomitee Kölner Karneval von 1823 e.V. das Ziel, das Karnevalfeiern im Freien örtlich und zeitlich befristet glas- und scherbenfrei zu halten und damit sicherer, sauberer und im Ergebnis unbeschwerter zu machen.

Die Notwendigkeit eines Glas- und Glasflaschenverbots gibt es nach Ansicht der beteiligten Partner in den Hochburgen des Straßenkarnevals: der Altstadt und dem Zülpicher Viertel. Hier haben in der Vergangenheit regelmäßig an den Karnevalstagen sowie am Elften im Elften viele tausend Jecke im Freien gemeinsam gefeiert und getrunken. Auf dem Boden und an den Seiten abgestellte Glasflaschen wurden aufgrund der Menschenmenge umgestoßen und zerbrochen. Folge der Scherbenmeere waren zahlreiche, teils schwere Verletzungen und Sachbeschädigungen bis hin zu einem versuchten Tötungsdelikt mittels einer zersplitterten Glasflasche als Tatwaffe.

Erstmals wurden im Straßenkarneval 2010 glasfreie Zonen eingerichtet.

An allen Zugängen zu den beiden glasfreien Zonen „Altstadt“ sowie „Zülpicher Viertel“ werden zahlreiche Kontrollstellen eingerichtet.

Es hat sich bei den bisherigen „Mehr Spaß ohne Glas“-Einsätzen bewährt, an den Sperren nicht ordnungsbehördlich vorzugehen, sondern die Jecken, die trotz umfassender Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld Glasflaschen mit sich führen, zu bitten, diese zu entsorgen. Unterstützend wurden 2011 Plastikbecher angeboten, in die Getränke umgefüllt werden können.

Ordnungsbehördliches Handeln wird vielmehr in der Fläche erforderlich, wo Sanktionen gegenüber solchen Personen, die vorsätzlich Glas nutzen, ergriffen werden.

Eine Übertragung der Besetzung der Kontrollstellen an einen Veranstalter ist nicht möglich, da das Erfordernis der Einrichtung glasfreier Zonen örtlich oder auch zeitlich die Veranstaltungsflächen bei weitem übersteigen. Als solche sind regelmäßig nur Teile der Alt-

stadt (Altermarkt, Heumarkt) ausgewiesen, glasfreie Zonen sind jedoch viel weiter zu fassen (komplette Altstadt/ Zülpicher Viertel).

- **Verkehrslenkende Maßnahmen während der Karnevalsumzüge**

Während der größten Umzüge im Kölner Karneval, den Schull- und Veedelszöch sowie des Rosenmontagszugs bedarf es einer erheblichen Anzahl teils flexibler Spermaßnahmen mittels Absperrbaken (über 150 Standorte), die personell umgesetzt und bewacht werden müssen.

Hier entsteht auf Seiten des Ordnungs- und Verkehrsdienstes ein erheblicher zeitlicher und personeller Aufwand, der an anderer Stelle im Karnevalsgeschäft (Jugendschutz / allgemeine Gefahrenabwehr / Sauberkeit) fehlt. Im Karneval 2010 beispielsweise waren nahezu alle Einsatzkräfte durch verkehrslenkende Maßnahmen gebunden. Der Ordnungs- und Verkehrsdienst bedarf also einer Entlastung, um seine originären Aufgaben im notwendigen Rahmen durchführen zu können.

Erstmals wurden pilotartig die positiven Erfahrungen, die bereits das Amt für Straßen- und Verkehrstechnik mit der externen Vergabe der verkehrslenkenden Maßnahmen im Weihnachtsverkehr gemacht hat, auch an Karneval 2011 für den Ordnungs- und Verkehrsdienst erprobt. Die Lenkung der Verkehrsströme bei den Schull- und Veedelszöch und dem Rosenmontagszug wurde extern vergeben. Es hat sich gezeigt, dass diese externe Vergabe die gewünschte Entlastung bringt und das eigene Personal sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren kann.

Fazit

Die Erfahrungen an Karneval der Jahre 2010 und 2011 haben gezeigt, dass mit der Beauftragung eines externen Unternehmens die Lenkung der Verkehrsströme durchgeführt werden kann. Damit wäre die Konzentration des Ordnungsdienstes auf seine Kernaufgaben, den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, auch in Bezug auf diese Veranstaltungen wieder möglich.

Es ist vorgesehen, folgende Ereignisse in Zuständigkeit des Ordnungs- und Verkehrsdienstes durch einen Rahmenvertrag abzudecken:

- Brückensperrungen an Silvester
- Zugangskontrollen an Karneval und dem 11.11. in Verbindung mit „Mehr Spaß ohne Glas“
- Verkehrslenkende Maßnahmen während der Karnevalsumzüge
- Umsetzung Glas- und Dosenverbot im Stadionumfeld
- Sonstige Ereignisse, die ein schnelles Handeln zur Gefahrenabwehr erfordern (z.B. Einsturz Historisches Archiv)

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der externen Vergabe im Vergleich zur bisherigen Aufgabenwahrnehmung hat ergeben, dass die externe Vergabe im direkten Vergleich der Personalkosten um rund 48.000 EUR günstiger ist. Dieser Betrag stellt zwar keine Einsparumme dar, da die Personalkosten für den Ordnungsdienst zusätzlich anfallen, dieser sich jedoch gleichzeitig wieder seinen notwendigen originären Aufgabe widmen kann. Der Berechnung liegen die Preise für die Beauftragung eines externen Unternehmens zur Wahrnehmung der verkehrslenkenden Maßnahmen während des Weihnachtsverkehrs zugrunde. Es ist damit zu rechnen, dass bei einer Bündelung der Aufträge in einem Rahmenvertrag ein weiterer Preisvorteil erzielt werden kann, so dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung noch günstiger ausfallen wird.

3. Verkehrslenkende Maßnahmen durch das Amt für Straßen und Verkehrstechnik während des Weihnachtsverkehrs

Regelmäßig in der Vorweihnachtszeit ist die Kölner Innenstadt Ziel für hunderttausende Besucherinnen, Besucher und Touristen. Allein an den Adventswochenenden ist mit bis zu 600 Bussen aus In- und Ausland zu rechnen. Mit Hilfe eines sich in den letzten Jahren bewährten Maßnahmenkatalogs gelingt es der Stadt Köln, diesen Weihnachtsverkehr zu lenken. Federführend für die Ausführung dieses Maßnahmenkatalogs ist das Amt für Straßen und Verkehrstechnik.

So wird die Komödienstraße samstags zur Einbahnstraße in Richtung Nord-Süd Fahrt; von 9 bis 20 Uhr wird es dort für PKW zu Sperrungen kommen. Die Reisebusse werden samstags nach Ausstieg der Fahrgäste am Haltepunkt Komödienstraße zum Messeparkplatz P22 nach Deutz geleitet. Der Shuttle-Service bringt die Besucherinnen und Besucher in bedarfsgerechtem Takt zwischen 15 Uhr und 20 Uhr zu den Bussen zurück. Nachmittags werden die Fahrgäste wieder in der Komödienstrasse abgeholt. An allen vier Adventssamstagen bedarf es Personals zur Steuerung der Besucherströme sowie des Busverkehrs. Die Zuständigkeit dafür liegt beim Amt für Straßen und Verkehrstechnik, das bereits seit Jahren externe Dienstleistungsunternehmen einsetzt und dies künftig über den angedachten Rahmenvertrag abzuwickeln plant.

II. Weitere Vorgehensweise

Es ist vorgesehen, einen Rahmenvertrag zur Durchführung eines öffentlichen Vergabeverfahrens abzuschließen. Die Laufzeit des Vertrages soll 12 Monate mit einer dreimaligen Verlängerungsoption zu jeweils 12 Monaten betragen. Die Höchstlaufzeit beträgt damit 48 Monate.

Es ist beabsichtigt, die Leistungen sobald wie möglich auszuschreiben und auch schon für die Anlässe des Jahres 2011, spätestens jedoch ab 2012 zu beauftragen.

Der Rahmenvertrag wird ohne Abnahmeverpflichtung durch die Stadt Köln ausgestaltet. Die Aufträge werden bedarfsgerecht abgerufen.

III. Rahmenvertragsvolumen und Mittelbereitstellung:

Das Gesamtvolumen wird auf 3 Lose aufgeteilt. Los 1 – 2 betrifft Leistungen des Ordnungs- und Verkehrsdienst, Los 3 betrifft Leistungen des Amtes für Straßen- und Verkehrstechnik.

Der nachfolgenden Berechnung zur Ermittlung des Aufwandes der Einsatzstunden liegt der Stundenverrechnungssatz zugrunde, den das Amt für Straßen- und Verkehrstechnik für den Einsatz der verkehrslenkenden Maßnahmen während des Weihnachtsverkehrs 2010 an das externe Unternehmen gezahlt hat.

		-Einsatz nstunde	Aufwand Einsatzstunden	Sachaufwand	Gesamtkosten
Los 1	Karneval Aktion "Mehr Spaß ohne Glas"	5.917 Std.	EUR 69.228,90	EUR 500,00	EUR 69.728,90
	Aktion 11.11 "Mehr Spaß ohne Glas"				
Los 2	Verkehrslenkende Maßnahmen am	1.528 Std.	EUR 17.877,60	EUR 5.000,00	EUR 22.877,60

Zugweg

Verkehrslenkende
Maßnahmen zu
sonstigen Anlässen

Brückensperrungen
an Silvester und Ü-
berwachung Glas-
und Dosenverbot im
Stadionumfeld

Los 3	Verkehrslenkende Maßnahmen während des Weihnachtsverkehrs	568 Std.	EUR 6.645,60	EUR 6.645,60
		8.013 Std.	Nettobetrag	99.252,10 EUR
			MWSt % 19 .zzgl	18.857,90 EUR
			Bruttobetrag	118.110,00 EUR

Bezogen auf die maximale Laufzeit von 4 Jahren würden die Gesamtaufwände rd. 400.000 Euro netto betragen.

Die Aufwände des Amtes für Straßen- und Verkehrstechnik aus den bisherigen Verträgen sind in der mit dem Doppelhaushalt 2010/2011 verabschiedeten mittelfristigen Finanzplanung enthalten, die Aufwände des Ordnungs- und Verkehrsdienstes werden auf dem laufenden Haushalt getragen.

Die Aufwände verteilen sich wie folgt auf die Budgets:

Ordnungs- und Verkehrsdienst	3243.572.9900.1	rd. 110.500 EUR
Amt für Straßen- und Verkehrstechnik	6601.572.9900.0	rd. 10.000 EUR

IV. Ausschreibungsverfahren

In Abstimmung mit dem Rechnungsprüfungsamt findet die Vergabe des Rahmenvertrages in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren statt.

Die Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamtes ist dieser Vorlage beigelegt (RPA-Prüfnummer 141/17/20/11; vgl. Anlage 2).