



komba
gewerkschaft

nordrhein-
westfalen

Frevel • Görisch • Kaup • Kohl • Maldinger • Bühler • Potthoff

Übergriffe gegen Beschäftigte in Kommunalverwaltungen

Analyse und Handlungsempfehlungen

www.komba-nrw.de



Fachhochschule
für öffentliche Verwaltung
NRW

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen



Eine Studie im Auftrag der komba gewerkschaft nrw und dem Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, gefördert vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.



komba
gewerkschaft
nordrhein-
westfalen

Herausgeber:

komba gewerkschaft nrw
Norbertstraße 3
50670 Köln
Tel 0221.912852-0
Mail info@komba-nrw.de
Web www.komba-nrw.de

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch nur auszugsweise, nur mit schriftlicher Zustimmung durch die komba gewerkschaft nrw.

Stand: März 2019

Frevel • Görisch • Kaup • Kohl • Maldinger • Bühler • Potthoff

Übergriffe gegen Beschäftigte in Kommunalverwaltungen

Analyse und Handlungsempfehlungen

Die Autorinnen und Autoren

Bernhard Frevel, Prof. Dr. rer. soc., ist Professor für Sozialwissenschaften an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (Abt. Münster) und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
E-Mail: bernhard.frevel@fhoev.nrw.de

Christoph Görisch, Prof. Dr. iur., ist Professor für Öffentliches Recht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (Abt. Münster) und Privatdozent an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
E-Mail: christoph.goerisch@fhoev.nrw.de

Claudia Kaup, Dr. phil., RR'in, ist Dozentin für Sozialwissenschaften an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW in Münster.
E-Mail: claudia.kaup@fhoev.nrw.de

Andreas Kohl, M.A., ist Geschäftsführer des Europäischen Zentrums für Kriminalprävention e.V. in Münster sowie Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW in Münster.
E-Mail: andreas.kohl@fhoev.nrw.de

Lucia Maldinger, M.A., war wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt.

Moritz Bühler, B.A. (Universität Bielefeld) und **Jan Potthoff, B.A.** (Westfälische Wilhelms-Münster) unterstützten als studentische Hilfskräfte das Projekt

Alle Autorinnen und Autoren sind Mitglieder des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaften der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, das grundlagen- und anwendungsorientierten Forschung sowie Beratung und Projektbegleitung in den fünf Hauptforschungsfelder „Innere Sicherheit: Akteure, Strukturen und Prozesse“, „Polizeiarbeit im täglichen Dienst“, „Gewaltkriminalität“, „Lokale Sicherheit“ und „Extremismus und Terrorismus“ leistet.

Für nähere Informationen vgl.

<https://www.fhoev.nrw.de/forschung/forschungszentren/ipk/>

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	7
1. Übergriffe reduzieren und Mitarbeitende schützen: Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen	9
1.1. Konzeption, Methodik und Trends	11
1.2. Zur Struktur des Berichts	15
1.3. Mehr Sicherheit in Kommunalverwaltungen	17
1.4. Zum Schluss	20
2. Das Lagebild der Gewalt gegen Verwaltungsmitarbeiter	21
2.1. Gewalt am Arbeitsplatz – begriffliche Annäherung und transnationale Betrachtung	21
2.2. Einzelstaatliche Untersuchungen	29
2.2.1. Schweden	29
2.2.2. Niederlande	32
2.2.3. Neuseeland	34
2.2.4. Zusammenfassung	37
2.3. Die Sicherheitslage in den Untersuchungskommunen	38
2.3.1. Objektiviertes Lagebild in den Untersuchungskommunen	40
2.3.2. Einschätzungen von Fach- und Führungskräften der Behörden	45
2.3.3. Zusammenfassung	48
2.3.4. Die optimierte Version des Erhebungsinstrumentes	49
3. Handlungsfelder der Sicherheitsarbeit in Kommunalverwaltungen	50
3.1. Interaktion und Organisation als handlungsfeldspezifische Themen der behördeninternen Gewaltprävention	50
3.1.1. Interaktions- und organisationsbedingte Stressoren für Gewalt am Arbeitsplatz	51
3.1.2. Ansatzpunkte für ein individuelles und organisationales Resilienz-Management	62
3.2. Bauliche und technische Infrastruktur	72
3.2.1. Bauliche Infrastruktur	75
3.2.2. Technische Infrastruktur	84
3.2.3. Infrastruktur für den Außendienst	87

	Seite
4. Handlungsempfehlungen und Materialien	91
4.1. Der Fragebogen zur Vorfalserhebung zur Nutzung in den Kommunen	93
4.1.1. Veränderungen in der Struktur des Vorfallsbogens	94
4.1.2. Allgemeine Hinweise zur Durchführung einer Erhebung	98
4.2. Gewaltprävention als Thema der Aus- und Fortbildung	107
4.3. Hinweise zur Prävention bei der Nutzung von Social Media	111
4.4. Checklisten zur Gefährdungsbeurteilung in Behörden	113
5. Fürsorge- und Schutzpflicht des Dienstherrn bei Gewalt gegen kommunales Behördenpersonal	123
5.1. Einführung	123
5.2. Rechtliche Grundlagen	124
5.2.1. Beamtenrechtliche Fürsorgepflicht	124
5.2.2. Arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht	128
5.2.3. Pflicht zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten	129
5.3. Konkrete Fürsorge- und Schutzmaßnahmen	132
5.3.1. Allgemeine Beratungs- und Schulungsangebote	132
5.3.2. Rechtsschutzbezogene Unterstützung	133
5.3.3. Ausübung des behördlichen Hausrechts	136
5.3.4. Gefährderansprache	144
5.3.5. Auskunftszu- bzw. Informationssperre	145
5.4. Fazit	148
6. Thesen für eine sichere(re) Verwaltung	149
Literatur	151
Link-Empfehlungen	155

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,



Foto: Eduard N. Fiegel, photofiegel.de

Gewalt gegen Kommunalbeschäftigte. Ein Thema, das wir als komba gewerkschaft nrw bereits seit einigen Jahren kontinuierlich in den Blick nehmen und dessen Brisanz wir an Politik, Arbeitgeber und Dienstherrn herantragen. Um diesen bestürzenden und untragbaren Entwicklungen jedoch mit konkreten Handlungsempfehlungen zu begegnen, fehlten bislang valide Zahlen.

Aus Gesprächen mit Vorgesetzten und Beschäftigten zu eigenen Gewalterfahrungen sowie Bürgerinnen und Bürgern zu ihren Einschätzungen hinsichtlich der Gegebenheiten innerhalb der Verwaltung, liegen nun gesicherte Erkenntnisse zu sicherheitsrelevanten Rahmenbedingungen vor. Was die Kolleginnen und Kollegen vorrangig benötigen, sind nicht zuletzt ausreichende Präventionsmaßnahmen und der Rückhalt der Vorgesetzten.

Wie bereits in einer ersten Untersuchung aus dem Jahr 2014 zur Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen konnte die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW erneut für die wissenschaftliche Durchführung der vorliegenden Studie gewonnen werden. Der besondere Dank gilt daher Prof. Dr. Bernhard Frelve und seinem Team für die hervorragende Zusammenarbeit. Danken möchten wir auch Ina Scharrenbach, Ministerin für Heimat,



Kommunales, Bau und Gleichstellung, und ihrem Ministerium für die Förderung des Projektes. Ein herzliches Dankeschön gebührt darüber hinaus den ausgewählten Kommunalverwaltungen (Bergisch Gladbach, Bonn, Kreis Steinfurt, Siegburg, Solingen und Willich), die für die Befragungen zur Verfügung standen.

Die Handreichungen werden in einem weiteren Schritt allen Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellt. Damit garantieren wir eine hohe Informations- und Verbreitungsbasis. Denn wir alle haben ein gemeinsames Interesse daran, den öffentlichen Dienst für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicher und attraktiv zu gestalten. Lassen Sie uns daher durch ganz konkretes Handeln ein deutliches Zeichen gegen Gewalt und für mehr Sicherheit in Kommunalverwaltungen setzen.

Eine erkenntnisreiche Lektüre wünscht



Andreas Hemsing,
Bundes- und NRW-Landesvorsitzender der komba gewerkschaft

1. Übergriffe reduzieren und Mitarbeitende schützen: Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen

Bernhard Frevel

Immer wieder erscheinen in den Zeitungen und Nachrichten Berichte über körperliche Angriffe auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. So wurde beispielsweise Jahr 2018 in Hamburg ein Beamter von einem psychisch Kranken mit einer brennbaren Flüssigkeit begossen, angezündet und tödlich verletzt. In Lippstadt wurde ein Jugendamtsmitarbeiter mit einem Messer angegriffen. Der Landrat des Kreises Hameln-Pyrmont wurde 2013 von einem 74jährigen Mann erschossen. Im September 2014 erschoss ein Steuerberater im Finanzamt von Rendsburg in Schleswig-Holstein einen Beamten. Zudem wird über Angriffe auf Mitarbeitende von Rettungsdiensten und Feuerwehren, Fahrer von Bussen und Bahnen, Sicherheitskräfte oder Ordnungsamtsmitarbeitende im Außendienst berichtet. Und auch politische Kommunalrepräsentanten sind gefährdet: im Oktober 2016 wurden die Oberbürgermeisterin von Köln am Tag vor ihrer Wahl, im Herbst 2017 der Bürgermeister der sauerländischen Stadt Altena bei einem Angriff mit einem Messer verletzt. Bekannt wurde 2016 der Fall des SPD-Fraktionsvorsitzenden und des Bürgermeisters von Bocholt, die massiv online bedroht wurden.

Wenn solche Vorfälle berichtet werden, haben sie die so genannte Nachrichtenschwelle erreicht. Journalisten greifen einen Vorfall auf und berichten wegen dessen Außergewöhnlichkeit. Andererseits werden berichtete Extremfälle zum Anlass genommen, weiter zu recherchieren und so geraten dann auch Vorkommnisse in die Berichterstattung, die sonst die Nachrichtenschwelle nicht überwunden hätten. Es können so Häufungen von Informationen entstehen, die den Eindruck eines „immer mehr, immer gefährlicher“ vermitteln können. Die öffentliche Berichterstattung kann insofern kaum verlässliche Auskunft geben über das Ausmaß der Übergriffe auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung. Und auch die polizeiliche Kriminalstatistik kann das Problem ebenso wenig erfassen wie Daten von Unfallkassen. Ein „objektives“ Lagebild ist somit nicht zu zeichnen. Damit liegt ein belastbares bundes- oder landesweites

Lagebild nicht vor. Die Landesregierung NRW stellte 2016 zwar fest, „dass der Respekt gegenüber hoheitlich tätigen Aufsichtspersonen deutlich abgenommen hat und verbale Angriffe wie Beleidigungen bzw. Anfeindungen zugenommen haben“¹, konnte dies aber nicht durch valide Zahlen belegen, so dass nach wie vor auf einzelne Untersuchungen und Erhebungen aus unterschiedlichen Quellen zurückgegriffen werden muss, um die Facetten des Problems wenigstens schlaglichtartig darstellen zu können.

Hinterfragt werden kann dabei die Notwendigkeit eines „objektiven“ Bildes. Ist denn nicht schon das Faktum von solchen Übergriffen und Bedrohungen hinreichend, um das Problem zu qualifizieren und Handlungsbedarfe zum Schutz von öffentlich Bediensteten festzustellen? Bedarf es nicht vielmehr der qualitativen Erfassung von Vorfällen hinsichtlich der Situationskontexte, um die Entstehung von Gewalt, Bedrohungen und Beleidigungen zu erfassen, darauf bezogene Präventions- und Reaktionskonzepte zu entwickeln und die Sicherheit in Kommunalverwaltungen zu erhöhen?

Im Auftrag der Kommunalgewerkschaft kombi gewerkschaft nrw und gefördert vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW untersuchte nun zum zweiten Mal das Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW Fragen zur Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen.

Für die erste Studie, die 2013/14 durchgeführt wurde, wurde neben einer allgemeinen kurzen Lageeinschätzung und einer Beschreibung des Phänomens in drei Untersuchungskommunen unterschiedlicher Größe in NRW ein qualitatives Untersuchungsdesign entwickelt. In Gesprächen mit Beschäftigten, Vorgesetzten und Personalräten wurden deren Erfahrungen mit belastenden Situationen, deren personelle, anlassbezogene und situative Komponenten hinsichtlich verbaler und physischer Gewalt und Gewaltandrohung sowie die Bewertung des Schutz-, Vermeide- und Copingverhaltens bzw. der Copingfähigkeit und Resilienz erfasst.

¹ Landtag Nordrhein-Westfalen (2016): Drs. 16/12659: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 4949 vom 12. Juli 2016 des Abgeordneten Ernst-Ulrich Alda FDP, Drucksache 16/12484 v. 9.6.2016: Gewalt gegen Beschäftigte in Jobcentern, Arbeitsagenturen und kommunalen Sozialämtern sowie in der Arbeitsschutzverwaltung in NRW. Düsseldorf. S. 2.

Die Erkenntnisse wurden in mehreren Beiträgen für das monatlich erscheinende Mitgliedermagazin „inform“ aufbereitet, wobei Fallbeschreibungen, Analysen und Bewertungen sowie konkrete Handlungsempfehlungen dargestellt wurden. Die Beiträge und ein wissenschaftlicher Bericht wurden zudem in einer Gesamtbroschüre gebündelt.² Neben der schriftlichen Aufbereitung der Ergebnisse der Studie und den präventionspraktischen Schlussfolgerungen wurde die Thematik in einem Symposium aufgegriffen sowie mit mehreren Vorträgen auf Kongressen oder kommunalen Belegschaftsversammlungen einem breiteren Publikum nahegebracht.

1.1. Konzeption, Methodik und Trends

In der hier vorgestellten zweiten Studie soll das Wissen über die Verbreitung des Phänomens verbessert und das Dunkelfeld aufgehellte, Erkenntnisse – im Sinne von guter und schlechter Praxis – über die Ist-Lage und die Möglichkeiten der Prävention angestrebt und sollen Handlungsempfehlungen problemspezifisch differenziert werden. Es gilt mit der Studie die verschiedenen Akteure in den Kommunalverwaltungen (Mitarbeitende, Führungskräfte, Personalrat, Behördenleitung) für das Problem zu sensibilisieren, die Kompetenzen zur stadtspezifischen Stärken-Schwächen-Analyse zu stärken und die Kenntnis über wirksame Handlungsmöglichkeiten zu verbessern.

Gegenüber der ersten Studie wurde die empirische Untersuchung bei Beibehaltung eines qualitativen Methodenkonzepts erweitert. In Fallstudien in sechs nordrhein-westfälischen Kommunen verschiedener Größe wurden

- in Gruppeninterviews mit Mitarbeitenden verschiedener Amts- und Fachbereichszugehörigkeiten,
- in Interviews mit Sachgebiets-, Amts-, Fachbereichs- und Behördenleitungen sowie Personalräten,

² Die Broschüre „Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen. Informationen und Empfehlungen für die Praxis“, herausgegeben von komba gewerkschaft nrw und der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (Köln 2014) steht zum Download unter <https://bit.ly/1vqlzcu> zur Verfügung.

- durch standardisierte Vorgangs- und Vorfallerhebungen,
- mit Gebäudebegehungen,
- mit Kunden-Kurzinterviews.

Problemaspekte und Einschätzungen differenziert erfasst. Eine NRW-repräsentative Bürgerbefragung konnte mit Unterstützung durch das Forsa-Institut weitere Erkenntnisse liefern. Eine rechtswissenschaftliche Einordnung der Handlungsmöglichkeiten der Verwaltungen ergänzt die empirische Untersuchung und die weiteren theoretischen Einordnungen und Analysen.

Als besonders aufschlussreich erwies sich die Kombination von insgesamt 12 Gruppendiskussionen mit knapp 100 Mitarbeitenden verschiedener Arbeitsbereiche der Kommunen und den insgesamt 34 Experteninterviews mit einer Gesamtdauer von 20 Stunden. Hier wurde deutlich, dass die Beschäftigten und Beamten sehr vielfältige Erfahrungen mit Beleidigungen, Drohungen und Übergriffen machten und dabei einerseits sehr unterschiedlich damit umgehen oder andererseits sehr verschiedene Erfahrungen machten, wenn sie die Vorfälle meldeten.

Die Spannweite der Betroffenheit wird deutlich, wenn die Übergriffe schwere Schädigungen des Selbstbildes zur Folge haben und weitreichende Eingriffe in die Lebenswelt der Mitarbeiter bedeuten. So wurden einem Mitarbeiter der Kommune E die Rollläden seines Privathauses mit einem Luftgewehr beschossen und es wurde Biomüll auf sein Auto und vor sein Haus gekippt (Gruppendiskussion Kommune E).

Andere sehen die erlittenen Angriffe nicht auf sich, sondern „auf das System“ bezogen und können damit Distanz zum Vorfall entwickeln:

„Wenn mich jemand anschreit, schreit er ja die Behörde an, die ich verrete. Das betrifft ja nicht mich persönlich.“ (Gruppendiskussion Kommune C)

Von Bedeutung sind hier die Unterstützung und Erfahrung von Empathie durch Kolleginnen und Kollegen und insbesondere auch Vorgesetzte:

„Wichtig ist, dass es die Möglichkeit gibt, die Dinge zu äußern, also dass keiner allein mit dem ist, was er erlebt, sondern dass er Möglichkeiten hat, darüber zu reden.“ (Interview Kommune B)

Andere Mitarbeiter hingegen berichten, wie sie von Führungskräften zusätzlich sekundär viktimisiert wurden:

„Bei uns wurde ein Mitarbeiter im Außendienst in der Wohnung des Bürgers gefesselt und mit Benzin übergossen, der Bürger hat gedroht ihn anzuzünden. Als er dann nachher Probleme damit hatte, hat sein Chef ihm nur gesagt, er soll sich nicht so anstellen.“ (Gruppendiskussion Kommune E)

In der Kontrastierung der Ergebnisse der Gespräche mit Beschäftigten zu den Führungskräfteinterviews zeigen sich quasi zwei Wahrnehmungswelten. Während die Mitarbeitenden eine Alltäglichkeit des rauen Umgangs erfahren und davon – auch vor dem Hintergrund einer geringen Erwartung auf unterstützende Reaktionen von Vorgesetzten – nur einen kleinen Teil offiziell melden, zeigen sich viele Führungskräfte überzeugt, einen guten Blick auf die Lage zu haben, Mitarbeitende zu schützen und zu betreuen sowie angemessen gegenüber übergriffigen Bürgern zu reagieren. Eine zentrale Schlussfolgerung und Forderung aus den festgestellten Diskrepanzen ist, dass die Kommunikation über Arbeitsbelastungen offener, regelmäßiger und konstruktiv-lösungsorientierter geführt werden muss. Eine entscheidende Rolle hat dabei sicherlich die Behördenleitung, die Offenheit für die Problematik schaffen und fordern muss. Doch zeigt sich in der Untersuchung, dass es vor allem die untere und mittlere Führungsebene ist, die quasi eine „Gate-Keeper“-Rolle ausübt, um den Dialog zu ermöglichen. Hier sitzen – so die Ergebnisse der Interviews – die hemmenden, aber auch die fördernden Kräfte, die die Behördenpolitik dann auch tatsächlich in die Praxis umsetzen müssen.

Vor allem die Gespräche mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zeigten eine Bandbreite und auch Vielzahl der belastenden bis hin zu gefährlichen Situationen, die bei der Tätigkeit im öffentlichen Dienst vorkommen können. Es wurde ja auch explizit danach gefragt. Um jedoch nicht nur



auf subjektive Erzählungen zurückgreifen zu müssen, um das Lagebild zu objektivieren wurde für das Projekt eine „Vorfallerhebung“ entwickelt. Mitarbeitende sollten über einen mehrwöchigen Erhebungszeitraum ihre diversen direkten und telefonischen Bürgerkontakte in Strichlisten nach der Kommunikationsqualität einordnen und bei besonderen Situationen standardisiert die Vorkommnisse beschreiben. In der Auswertung von 145 Rückmeldungen zu mehr als 18.000 Bürgerkontakten wurden 114 kritische Kontakte mit mehr als 200 Vorkommnissen erfasst. Die deutlich überwiegende Zahl der Kontakte wird als freundlich-sachlich bzw. neutral-sachlich eingestuft und nur ein geringer Teil als gefährlich/bedrohlich oder gar übergriffig charakterisiert. Der standardisierte Erhebungsbogen sollte jedoch nicht nur ein Analyseinstrument sein, sondern wurde im Projekt auch getestet, wie er Kommunen und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter helfen kann, im laufenden Betrieb die Vorkommnisse strukturiert zu erfassen und darüber das (lokale) Lagebild verlässlicher zu machen sowie für die Entwicklung und Evaluation von Handlungskonzepten zu nutzen.

Schwierig gestaltete sich in dem Projekt die Analyse der Kundensicht auf das Phänomen der Sicherheit in Kommunalverwaltungen. In allen untersuchten Kommunen wurden in verschiedenen Ämtern mit Bürgerkontakten Kunden vor und nach ihrem Kontakt in Kurzinterviews zu den räumlichen Bedingungen (Orientierung im Gebäude, Qualität der Wartezeiten u.ä.), zum Ablauf und zur Freundlichkeit der Kontakts und zu Aspekten der Sicherheit befragt. Doch leider war die Gesprächsbereitschaft vieler Bürger begrenzt, was teilweise mit zeitlichen Zwängen begründet wurde, auf Misstrauen gegenüber der Unabhängigkeit der Befragung zu Behördenleistungen zurückzuführen war oder auch an sprachlichen Hürden lag. Der gewonnene Datensatz war leider so gering, dass eine Auswertung keine reliable Aussage zulässt.

Repräsentativ für Nordrhein-Westfalen sind hingegen die über das forsa-Institut erhobenen Daten, die im Dezember 2018 und Januar 2019 bei 1.004 telefonisch Befragten gewonnen wurden. Gut die Hälfte der Befragten meint, dass Gewalt gegen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung ein großes oder sehr großes Problem sei. Hierbei zeigen sich auch nur geringe Unterschiede zwischen den Geschlechtern

und Altersgruppen, wobei die 30- bis 44-Jährigen mit 41 % unterdurchschnittlich so antworteten. Selbst hat nur eine Minderheit von ca. 18 % der Befragten Unsicherheitsgefühle bei Behördengängen erlebt. Ungefähr zwei Drittel der Interviewten schätzen die Qualifikation der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung als gut bis sehr gut ein, ca. jeder Vierte sieht dies kritischer. Während also die Qualität des Personals insgesamt recht gut bewertet wird, werden die Verwaltungsprozesse deutlich schlechter beurteilt. Hier sind es 68 Prozent, die diese als kompliziert und nicht recht nachvollziehbar bewerten. Hieraus kann die These abgeleitet werden, dass es wohl weniger die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind, die bei Bürgerinnen und Bürger Aversionen und Gewaltbereitschaft auslösen als vielmehr die Verwaltungsprozesse, die mit ihren Dauern, Regeln und Unklarheiten frustrierend wirken können. Dies zeigt sich auch in den Vorschlägen für Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit in öffentlichen Verwaltungen. Zwar denken hier ca. 30 % an die Einstellung von Sicherheitspersonal, doch liegt die zweithäufigste Nennung bei verbessertem Service und besserer Terminkoordination. Auf Platz 3 rangiert die Schulung der Mitarbeiter zur Kompetenzverbesserung. Technische Sicherheitsmaßnahmen kommen den Befragten kaum in den Sinn.

1.2. Zur Struktur des Berichts

Dass Fragen zur Sicherheit und Gewaltprävention nicht nur in Deutschland sondern auch in anderen Ländern, nicht nur in Verwaltungen sondern auch in anderen Arbeitsbereichen relevant sind, macht Andreas Kohl in seinen Ausführungen zum „Lagebild Workplace Violence“ deutlich. Hier wird das Phänomen einerseits theoretisch eingeordnet und in seinen Grundtendenzen beleuchtet.

Lucia Maldinger beschreibt das Lagebild in den Untersuchungsstädten und greift hierfür auf die Erkenntnisse aus den Gruppeninterviews und den Vorfallerhebungen zurück. Die theoriegeleiteten und statistischen Auswertungen verdeutlichen Art und Kontexte von Vorfällen, woraus sich Ansätze zur Sicherheitsarbeit ergeben.



Dass Gewalt auch eine Form der Interaktion zwischen Menschen ist und die Organisationsstrukturen hierauf einen bedeutsamen Einfluss haben, zeigt die Analyse von Claudia Kaup und Moritz Bühler. Sie stellen die Bürger, Mitarbeiter und Führungskräften in den Mittelpunkt und betrachten die Herausforderungen an Kommunikation und Empathie sowie die konfliktfördernden oder -mindernden Einflussfaktoren auf das Miteinander. Mit Blick auf sicherheitsgefährdende Stressoren werden Verwaltungsprozesse mit der Aufbau- und Ablauforganisation betrachtet. Untersucht werden die Möglichkeiten, behördenintern Unterstützungs- und Hilfesysteme zu gestalten, um die Resilienz der Mitarbeitenden und der Mitarbeiterschaft resp. der Behörden zu fördern.

Andreas Kohl betont in seinem Kapitel über die Infrastruktur die Möglichkeiten und Grenzen einer baulichen und technischen Sicherheitsverbesserung. Auch hier werden Stressoren wie Unübersichtlichkeit oder öde Wartezonen betrachtet, aber zudem die Wirksamkeit von Alarm- und Überwachungssystemen hinterfragt.

Wichtig ist es, dass die Erkenntnisse aus den vorgelegten sozial- und rechtswissenschaftlichen Betrachtungen auch Handlungsrelevanz entwickeln. Das Forscherteam legt ausgewählte Schlussfolgerungen und Empfehlungen vor.

Mit Erläuterungen zur Verwendung von Vorfallerhebungen und zugehörigen Formularen soll es Kommunen ermöglicht werden, dass eigene Lagebild zur Sicherheit in der Kommunalverwaltung zu erstellen und/oder die Erfassung und Auswertung von konkreten Gefährdungsfällen zu verbessern. Zudem werden Fortbildungsvorschläge gemacht, um die Kompetenz der Beschäftigten zu erhöhen, kritische Situationen besser zu meistern.

In der konfrontativen Auseinandersetzung zwischen Behördenbediensteten und Kunden hat auch das Internet mit den Sozialen Medien eine größere Bedeutung gewonnen. Angebracht sind deshalb einige Präventionsmaßnahmen der Mitarbeitenden in der Nutzung dieser Plattformen, zu denen das Projektteam Vorschläge unterbreitet.

Zudem werden noch Checklisten und Hinweise für die Gestaltung eines Orientierung gebenden „Notfallkoffers“ vorgelegt.

Ob und wie die sich aus den empirischen Untersuchungen ergebenden Wünsche und Empfehlungen umsetzen lassen, hängt einerseits von den politischen und finanziellen Bedingungen in den Kommunen ab. Doch sind sie auch im Kontext der rechtlichen Rahmenbedingungen zu betrachten. Christoph Görisch, Professor für Öffentliches Recht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, stellt die beamten- und arbeitsrechtlichen Fürsorgepflichten zum Schutz der Mitarbeitenden der Verwaltungen dar und konkretisiert den rechtlichen Rahmen unter anderem mit Blick auf die Bereitstellung von Beratungs- und Schulungsmaßnahmen, die Ausübung des behördlichen Hausrechts sowie die Möglichkeiten der Gefährderansprache.

Sehr kurz und sehr knapp werden mit Thesen die Ergebnisse und Schlussfolgerungen für mehr Sicherheit in der Kommunalverwaltung im abschließenden Kapitel 6 zusammengeführt.

1.3. Mehr Sicherheit in den Kommunalverwaltungen

Bekannt gewordene Vorfälle von verletzenden oder gar tödlichen Übergriffen auf Verwaltungsmitarbeitende haben die Öffentlichkeit und die Politik für das Problem von Unsicherheit in Kommunalverwaltungen, aber auch anderen Zweigen des öffentlichen Dienstes sensibilisiert. Die gewachsene Aufmerksamkeit für das Phänomen ist wichtig für die von Übergriffen Betroffenen und sie verbinden damit Erwartungen zur Verbesserung ihrer Sicherheit.

Einige Reaktionen auf Vorkommnisse sind dann zum Beispiel die Einstellung von Sicherheitspersonal, das im Empfangsbereich oder auf Fluren bereitsteht, die Installation von (vermeintlicher) Sicherheitstechnik mit Videoüberwachungen oder die Ausweitung von Bewaffnungen mit Schlagstöcken oder Reizgaspray für Außendienstmitarbeitende.

Die Ausweitung von Schutz und die Verbesserung der Interventionsfähigkeit sind Bestandteile einer Sicherheitsarbeit im engeren Sinn.

Doch Sicherheit wird auch mit anderen Ansätzen und Zielen erreicht:

- Die Wertschöpfungskette der Sicherheit beginnt mit der *Prophylaxe*, die verhindern soll, dass Gefährdungen überhaupt entstehen. Eine Förderung des gesamtgesellschaftlichen Bewusstseins für die Bedeutung des öffentlichen Dienstes für das Gemeinwohl ist Teil dieser Prophylaxe und erfordert eine Diskussion um die Rolle des Staates. Auch die Entwicklung und Bekanntmachung einer Anti-Gewalt-Erklärung und -Kultur in einem Rathaus gehört dazu.
- *Prävention* greift dann, wenn eine Gefahr schon möglich ist. Hier gilt es z.B. Tatgelegenheitsstrukturen zu mindern. Dies kann sich an potenzielle Täter richten (z.B. indem keine als Waffen missbrauchbaren Gegenstände auf Schreibtischen stehen) oder die potenziellen Opfer adressieren, die beispielsweise durch Kommunikations- und Deeskalationskompetenz schwierige Situationen entschärfen können.
- Es gilt die *Resilienz* und *Copingfähigkeit* zu stärken. Hier kann einerseits an soziale Instrumente wie Supervisionen oder andererseits an die Stärkung von Selbstverteidigungskompetenzen oder den Aufbau von kollegialen Hilfesystemen gedacht werden.
- Von besonderer Bedeutung ist die *Restoration*, die nach Vorfällen den Betroffenen hilft, das Erlebte zu verarbeiten und wieder ein Gefühl von Verlässlichkeit und Sicherheit zu entwickeln. Hier sind Soziale Ansprechpartner und insbesondere empathische Führungskräfte gefordert.

Ein zu enger Sicherheitsbegriff, der Abwehr, Schutz und Intervention betont, kann keine hinreichende Reichweite entwickeln und läuft auch Gefahr, von den Bürgerinnen und Bürgern abgelehnt zu werden, was der Kommunalverwaltung Akzeptanz und Legitimität entzieht. Ein Ausbau einer „Festung Rathaus“ läuft der Funktion, dem Ziel und dem Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung zuwider. Damit eine Sicherheitsarbeit gelingen kann, bedarf es einer analysegestützten, evidenzbasierten und lebensweltorientierten Gewaltprävention.

- Benötigt werden Risikoanalysen zu den verschiedenen Arbeitsbereichen der öffentlichen Verwaltung, da die Gefährdungen in einem Jugendamtsbüro (häufig mit Einzelbüros) anders sind als im Großraumbüro des Straßenverkehrsamts, da Büro gebundene Dienste auf schnellere Unterstützung zurückgreifen können als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lebensmittelkontrolle, des Veterinärdienstes oder der Gewerbeaufsicht im Außendienst.
- „Evidenzbasiert“ meint, dass etablierte und evaluierte Instrumente der Prävention genutzt werden, dass die Kommunen sich über wirksame Konzepte austauschen und auf Gelingen ausgerichtete Instrumente schaffen, statt eher zufällig Aktivitäten zu entwickeln, weil nach einem Vorfall Reaktionen gefordert sind.
- Die Lebensweltorientierung umfasst sowohl den Blick auf potenzielle Täter als auch potenzielle Opfer. Lebenswelten von Tätern sind häufig geprägt von Existenzsorgen, psychischen Belastungen, Suchterkrankungen und erfordern von den Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter personen- und situationsspezifisch abgestimmte Handlungen. Die Lebenswelt der Verwaltungsmitarbeiter ist beispielsweise durch die familiäre Situation, körperliche und seelische Konstitution oder die soziale Situation im Gemeinwesen geprägt, was die Viktimisierungsriskiken und -folgen beeinflusst.

Erforderlich für die Sicherheitsarbeit sind also einerseits allgemeine Standards, die sich in den Bereichen Gebäudegestaltung, Beschilderung, Warzonen, Terminvergaben und Bürogestaltung entwickeln lassen. Zudem gilt es Variabilität zu entwickeln, die sich aus den verschiedenen Aufgabenfeldern der Kommunalverwaltung begründen lässt. Sie muss jedoch auf Risikoanalysen beruhen. Und es gilt seitens der Vorgesetzten die Mitarbeitenden selbst mit ihren Interessen, Stärken und Schwächen im Blick zu behalten, damit sie in den Arbeitsbereichen eingesetzt werden, die sie auch bei Risiken voraussichtlich gut bewältigen können.

So betrachtet ist die Arbeit für Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen eine Querschnittsaufgabe, für die auch die Behördenleitung sich stark machen und sie in der Behördenkultur verankern muss. Sie bedarf einer kontinuierlichen Reflexion, Evaluation und Konzeption, für



die es gilt in der Organisation Zuständigkeiten zu definieren und personell zu hinterlegen. Im besten Fall kann dies in einer Stabsstelle oder im Bereich des Hauptamts angesiedelt werden, um Informationsflüsse zu ermöglichen und auch Eingriffsmöglichkeiten zu eröffnen.

Sicherheit gilt es „breit zu denken“, aber auch nicht zur überbordenden Handlungsmaxime zu erklären, die der Funktion der Kommune als Dienstleister für die Bürger widerspricht.

1.4. Zum Schluss

Das Team des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaften bedankt sich herzlich den Behördenleitungen und den Personalräten für die Möglichkeit in ihren Kommunalverwaltungen die Studie durchführen zu können, bei allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern für die Mitwirkung an der Untersuchung, bei der komba gewerkschaft nrw für die Beauftragung und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung NRW für die Finanzierung, ohne die diese Analyse nicht möglich gewesen wäre.

Als wissenschaftlicher Leiter des Projekts bedanke ich mich bei den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Dr. Claudia Kaup, Lucia Maldinger und Andreas Kohl sowie den studentischen Hilfskräften Moritz Bühler und Jan Potthoff für ihre umsichtige, wissenschaftlich-redliche und konstruktive – oder schlicht: professionelle – Arbeit. Das hat Freude gemacht! Der weitere Dank geht an meinen Kollegen, Prof. Dr. Christoph Görisch für sein Gutachten.

Wir hoffen sehr, dass die Studie einen Beitrag dazu leisten kann, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung mehr Sicherheit an ihrem Arbeitsplatz haben und so ihrer verantwortungsvollen Aufgabe zur Gestaltung des Gemeinwohls gut nachgehen können.

2. Das Lagebild der Gewalt gegen Verwaltungsmitarbeiter

Gewalt gegenüber Mitarbeitern öffentlicher Verwaltungen ist nicht allein ein deutsches Phänomen, sondern kann weltweit beobachtet werden. Unter dem Begriff „Workplace Violence“ sind in unterschiedlichen Staaten und durch transnationale Organisationen Untersuchungen entstanden, die sich zwar definitorisch und methodisch voneinander unterscheiden, sich nichtsdestotrotz mit den Ursachen, dem Vorkommen und der Bekämpfung von Gewalt gegen Mitarbeiter unterschiedlicher Unternehmens- und Behördenformen befassen. Diese Untersuchungen sind daher im Kontext der jeweils nationalen Eigenheiten³ zu sehen, es können jedoch auch für die vorliegende Untersuchung wichtige Kernbotschaften extrahiert werden. Im Folgenden sollen daher zunächst im Abschnitt 2.1 transnationale, im Kontext der Europäischen Union entstandene Untersuchungen vorgestellt werden, die durch Metaanalysen Datenmaterial aus den EU-Mitgliedern und von assoziierten Staaten vergleichen und den europäischen Ist-Zustand beschreiben.

Im Abschnitt 2.2. folgen dann ausgewählte einzelstaatliche Forschungsergebnisse aus Schweden, den Niederlanden und Neuseeland, die durch jeweils unterschiedliche Betrachtungsweisen und Forschungsansätze zur Erklärung von Workplace Violence neue Perspektiven auf die Problematik erlauben.

Im Anschluss an die internationalen Ergebnisse werden dann in Abschnitt 2.3 die durch die im Rahmen dieses Forschungsprojektes durchgeführte Erhebung gewonnenen Ergebnisse ausführlich dargelegt.

2.1. Gewalt am Arbeitsplatz – begriffliche Annäherung und transnationale Betrachtung

Andreas Kohl

Im Folgenden sollen aufgezeigt werden, wie weitverbreitet das Phänomen „Gewalt am Arbeitsplatz“ europa- und weltweit ist. Zu diesem Zweck wer-

³ Vgl. zur Definition und Vergleichbarkeit von Daten Abschnitt 2.1.



den einige beispielhafte Untersuchungen betrachtet, die sich dem Thema länderübergreifend nähern. Hier ist die Europäische Union ein wichtiger Akteur, die versucht Daten zu sammeln, zu analysieren und Prävention europaweit zu harmonisieren. Ergänzend werfen ausgewählte Untersuchungen aus einigen Staaten einen detaillierten Blick auf Workplace Violence⁴, hier besonders auch im Hinblick auf die externe Gewalt, also durch Kunden verübte Gewalttaten.

Bei der Betrachtung nationaler Untersuchungen und Statistiken über die Prävalenz von Workplace Violence müssen die unterschiedlichen Herangehensweisen an das Thema beachtet werden. Unterschiedliche kulturelle Gewohnheiten und rechtliche Definitionen, aber auch von einander abweichende methodische Vorgehensweisen erschweren hier die Vergleichbarkeit. Zwar versuchen sowohl die Vereinten Nationen als auch die Europäische Union hier Standards zu setzen und die Erfassung sowie die Bekämpfung des Phänomens zu vereinheitlichen, nationale Untersuchungen und Statistiken können allerdings immer noch auf den folgenden Ebenen differieren:

- Unterschiedliche rechtliche Grundlagen: Dies betrifft sowohl die zugrundeliegende (Legal-)Definition von Workplace Violence als auch die betroffenen strafrechtlichen bzw. strafprozessrechtlichen und arbeitsrechtlichen Normen und Vorschriften.
- Unterschiedliche gesellschaftliche/soziale Realitäten: Welchen gesellschaftlichen Stellenwert besitzen die Prävention von Gewalt am Arbeitsplatz oder der Schutz von Frauen vor sexueller Gewalt? Werden Belästigung und Gewalt gesellschaftlich wahrgenommen und diskutiert? Existiert ein soziales Klima, in dem Arbeitnehmer ermutigt werden, Vorkommnisse publik zu machen und Veränderungen einzufordern?
- Unterschiedliche Erfassungsmodalitäten: Wie wird Gewalt am Arbeitsplatz gemessen? Existieren nationale Institution, die Vorkommnisse regelmäßig landesweit erfassen und berichten? Welche Metho-

⁴ Die Begrifflichkeiten „Workplace Violence“ und „Gewalt am Arbeitsplatz“ werden im Folgenden synonym verwendet.

den werden bei der Erfassung angewendet? Oder werden Zahlen nur punktuell und mit Hilfe lokaler Projekte erfasst?⁵ Existieren nur Hellfelduntersuchungen oder wird auch das Dunkelfeld erforscht?

Diese und andere nationalstaatlichen Besonderheiten haben teilweise gravierende Auswirkungen auf die bekannt gewordenen Zahlen und das Verhältnis von Hell- und Dunkelfeld. Die im Folgenden wiedergegebenen Ergebnisse von Untersuchungen sind daher nur unter den o.g. Vorbehalten miteinander zu vergleichen, dies trifft auch die z.B. von der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für die EU vorgenommenen Analysen zu.

Auf europäischer Ebene haben sich vor allem die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Abk. EU-OSHA) mit Sitz in Bilbao und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Abk. EUROFOUND), ebenfalls eine Agentur der Europäischen Union mit Sitz in Dublin, ausführlich und über einen längeren Zeitraum mit dem Thema Gewalt am Arbeitsplatz befasst.

Eine Untersuchung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen⁶ hat sich mit dem Vorkommen und den Wirkungen von Gewalt und Belästigungen am Arbeitsplatz in Europa sowie den nationalen Strategien befasst. Zu diesem Zweck wurde festgestellt, dass Gewalt und Belästigungen die folgenden Formen annehmen können:

- Gewalt kann physisch, psychologisch oder sexuell sein.
- Gewalt kann von einer oder mehreren Personen ausgeübt werden.
- Gewalt kann als einzelner Akt oder systematisch ausgeübt werden.
- Gewalt kann unter Kollegen, zwischen Vorgesetzten und Untergebenen oder durch Dritte wie z.B. Klienten, Kunden, Patienten oder Schülern stattfinden.
- Gewalt reicht von mangelndem Respekt bis hin zu Straftaten.

⁵ European Agency for Safety and Health at Work (2010), Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg: Publications Office of the European Union. S. 44-46.

⁶ Eurofound (2015), Violence and harassment in European workplaces: Causes, impacts and policies. Dublin.

Externe Gewalt wird hier wie folgt definiert: Der Täter, der Gewalt oder Belästigungen verübt, ist nicht beim gleichen Arbeitgeber angestellt wie das Opfer. Da diese Definitionen auch von den Europäischen Sozialpartnern 2007 angenommen wurden, wird davon ausgegangen, dass sie in den Mitgliedsstaaten weite Verbreitung gefunden haben.⁷ Um der kulturellen und rechtlichen Vielfalt der Bearbeitung des Themas in den Nationalstaaten gerecht zu werden, wird in der Eurofound-Untersuchung das Konzept der Adverse Social Behaviours (ASBs) genutzt: Die Arbeitnehmer wurden gefragt, ob sie im letzten Monat oder in den letzten 12 Monaten während ihrer Arbeit Opfer von verbaler Gewalt, sexueller Belästigung, Drohungen oder Erniedrigungen geworden sind.

Eine Untersuchung der EU-OSHA hat 2010 mittels eines Literatursurveys und einer Anfrage an die Mitglieds- und Nachbarstaaten der EU das Vorkommen von Workplace Violence erfasst und dafür Daten von 19 EU-Mitgliedsstaaten sowie aus Norwegen, Albanien und der Schweiz auswerten können. Die für diese Untersuchung genutzte Definition von Workplace Violence lautet: „Incidents where staff are abused, threatened or assaulted in circumstances related to their work, including commuting to and from work, involving an explicit or implicit challenge to their safety, well-being and health“.⁸ Diese unter anderem von der EU anerkannte Definition benennt wichtige Aspekte der möglichen Gewaltakte gegenüber Mitarbeitern, wobei zunächst einmal nicht nach Wirtschaftssektoren unterschieden wird:

- Der Missbrauch („abuse“), der alle Arten von Belästigungen z.B. sexueller oder rassistischer Art umfasst, aber auch Mobbing und Bullying.
- Die Drohung („threat“), die sich gegen den Mitarbeiter oder seine Familie richten kann, und gegen das Leben oder die Gesundheit, aber auch das Eigentum und die soziale Stellung richtet.
- Der direkte Angriff („assault“) gegen Leben und Gesundheit des Mitarbeiters.

⁷ Eurofound (2015), Violence and harassment in European workplaces: Causes, impacts and policies. Dublin. S. 9f.

⁸ European Agency for Safety and Health at Work (2010), Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg: Publications Office of the European Union. S. 16f.

- Räumlich umfasst die Definition nicht nur den Arbeitsplatz selber, sondern auch den Arbeitsweg.
- Die Angriffe können sich sowohl gegen die Sicherheit, das Wohlbefinden oder auch die Gesundheit der Mitarbeiter richten.

Nicht erfasst wird von dieser Definition hingegen ein für die vorliegende Untersuchung wichtiger Aspekt, nämlich die Frage, von wem die Gewalt ausgeht, d.h. ob sie ihren Ursprung innerhalb der Organisation hat oder von außen kommt. Sie muss daher ergänzt werden um die Unterscheidung zwischen interner und externer Gewalt. Während erstere von Kollegen (Untergebene, Gleichrangige oder Vorgesetzte) herrührt und im Unternehmen/in der Behörde untereinander ausgeübt wird, sind bei letzterer Dritte (z.B. Kunden, Patienten, Schüler) die Täter, hier spricht man auch von third-party violence. Während z.B. Mobbing ein typisches Delikt interner Gewalt unter Mitarbeitern ist, werden dagegen Bedrohungen eher von externen Personen verübt.

Auch in dieser Untersuchung werden wie oben bereits erwähnt die definitorische Unklarheit, aber auch politische und gesellschaftliche Unterschiede thematisiert, die für den durchaus unterschiedlichen Grad an Beachtung, die dem Thema externe Gewalt in der EU entgegengebracht wird, verantwortlich gemacht werden können. Auf die Frage nach den Ursachen für die zu geringe Beachtung des Themas in ihrem Land gaben die Staaten als wichtigste an:

- einen Mangel an Bewusstsein/Wahrnehmung
- die geringe Priorisierung des Themas
- nicht vorhandene oder eingeschränkte Regeln/Gesetze für das Thema
- nicht vorhandene Werkzeuge und Methoden, um das Thema zu messen und zu managen
- fehlende oder eingeschränkte wissenschaftliche Grundlagen.⁹

⁹ European Agency for Safety and Health at Work (2010), Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg: Publications Office of the European Union. S. 38.

Auch die Belästigungen („harassment“) werden hier noch ausdifferenziert, und zwar in solche, die sich gegen

- die Reputation,
- die Durchführung der Arbeitsaufgaben,
- die Kommunikation mit Kollegen,
- das soziale Leben, oder
- die Gesundheit

der Mitarbeiter richten.¹⁰

Trotz der komplexen methodologischen Grundlagen konnten die folgenden Erkenntnisse gewonnen werden:

Physische Gewalt durch Dritte haben in 2005 4% der Arbeitnehmer in den damaligen 25 EU-Mitgliedsstaaten erlebt. 6% aller Arbeitnehmer wurde physische Gewalt (intern oder extern) angedroht, für die 15 Mitgliedsstaaten konnte von 1995 dabei ein Anstieg von 4% auf 6% festgestellt werden. Die Ergebnisse differierten dabei teilweise erheblich voneinander, die höchsten Fallzahlen wies die Ländergruppe Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden, Irland und Großbritannien mit 8 bis 9 % der Arbeitnehmer auf, nicht spezifiziert nach interner oder externer Gewalt. Die geringste Anzahl von Fällen (ca. 3% der Arbeitnehmer) wurde aus den Ländern Estland, Spanien, Italien, Portugal, Zypern und Malta berichtet.¹¹

Bullying oder Belästigungen haben in 2005 4% der Arbeitnehmer in den damaligen 25 EU-Mitgliedsstaaten erlebt, 2% der Arbeitnehmer berichteten von sexuellen Belästigungen. In fast allen EU-Mitgliedsstaaten sind Frauen die häufigeren Opfer von Bullying oder Belästigungen, auch hier unterscheiden sich die länderspezifischen Zahlen teilweise deutlich voneinander. So berichteten in Finnland 14% der Männer und 21% der Frauen

¹⁰ European Agency for Safety and Health at Work (2010), Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg: Publications Office of the European Union. S. 22.

¹¹ European Agency for Safety and Health at Work (2010), Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg: Publications Office of the European Union. S. 47f.

von entsprechenden Vorfällen, in den Niederlanden 11% der Männer und 13% der Frauen, demgegenüber in Italien und Bulgarien nur 2 bis 3% der Männer und Frauen. Diese Unterschiede können mehrere Gründe haben: Zum einen können die tatsächlichen Zahlen sich unterscheiden, zum anderen aber auch der kulturelle Umgang und die Akzeptanz solcher Vorfälle zu unterschiedlichem Berichtsverhalten führen.¹²

Die EU-OSHA schätzt, dass die ökonomischen Kosten von Gewalt am Arbeitsplatz substantiell hoch sind. Eine geringere Arbeitszufriedenheit und Produktivität der Opfer, erhöhte Krankenstände und Personalfuktuation führen zu höheren Kosten, als Beispiel wird eine Kalkulation von mindestens 160 Euro pro Krankentag/Person in Finnland angegeben.¹³

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) hat 2013 eine Untersuchung über Formen und Ausmaß von – interner wie externer - Gewalt am Arbeitsplatz in Europa veröffentlicht. Auf die Frage, ob sie in den letzten 12 Monaten Opfer physischer Gewalt geworden sind, antworteten ca. 6% aller Befragten mit Ja. Auf die Frage nach psychischer Gewalt antworteten 12% der Befragten mit Ja. Hier dominierten Mobbing und andere Formen der Belästigung vor sexueller Belästigung.

Während westeuropäische Staaten wie Frankreich, die Benelux-Länder und Österreich die höchsten Belastungsraten vorzuweisen haben, finden sich unter den Staaten mit einer geringen Belastung viele süd- und osteuropäische Staaten wie Bulgarien, Polen, Italien, die Slowakei oder Zypern. Dies kann auf eine tatsächlich höhere Belastung hinweisen, ein Erklärungsansatz sind aber hier auch Unterschiede hinsichtlich des „Bewusstseins für diese Thematik und der Bereitschaft, über einschlägige Erfahrungen zu berichten“¹⁴. Kulturelle Unterschiede zwischen den EU-Staaten führen z.B.

¹² European Agency for Safety and Health at Work (2010), Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg: Publications Office of the European Union. S. 49.

¹³ European Agency for Safety and Health at Work (2010), Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg: Publications Office of the European Union. S. 85.

¹⁴ Eurofound (2013), Physische und psychische Gewalt am Arbeitsplatz, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. S.6.

auch dazu, dass „ein Zusammenhang zwischen sexueller Belästigung und Stereotypen über die Rollen von Männern und Frauen in der Gesellschaft“¹⁵ festgestellt werden konnte.

Nicht alle Wirtschaftssektoren sind gleich hoch belastet, besonders hohe Raten physischer und psychischer Gewalt sind im Gesundheits- und Sozialwesen sowie an zweiter Stelle in der öffentlichen Verwaltung festzustellen, also dort, wo die Mitarbeiter häufigen Kontakt mit Kunden haben. Interessanterweise schützt eine gute Ausbildung nicht davor, Opfer von Gewalt zu werden. So waren hoch qualifizierte Angestellte genauso hoch belastet wie geringer qualifizierte Mitarbeiter, Angestellte vergleichsweise sogar höher durch psychische wie physische Gewalt belastet wie Arbeiter. Etwas anders sieht die Situation in der öffentlichen Verwaltung aus, hier sind die Geringqualifizierten, vor den Arbeitern und Hochqualifizierten, am häufigsten Opfer von Gewaltdelikten.¹⁶

Die erfahrene Gewalt hat große Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlbefinden der Arbeitnehmer, betroffene Mitarbeiter berichten signifikant häufiger über arbeitsbedingte gesundheitliche Beeinträchtigungen als andere, hierzu gehören am häufigsten (in dieser Reihenfolge) Stress, Schlafstörungen, Erschöpfung und Depressionen. Psychische Gewalt ist im Gegensatz zu physischer Gewalt eher kumulierend und in ihren Folgen mit dieser vergleichbar. Die Fehlzeiten von Gewaltopfern liegen signifikant über denen ohne Belastung, in der Kategorie „mehr als 50 Fehltag“ sind Gewaltopfer überrepräsentiert.¹⁷

¹⁵ Eurofound (2013), Physische und psychische Gewalt am Arbeitsplatz, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. S.13.

¹⁶ Eurofound (2013), Physische und psychische Gewalt am Arbeitsplatz, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. S.14f.

¹⁷ Eurofound (2013), Physische und psychische Gewalt am Arbeitsplatz, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. S.16.

2.2. Einzelstaatliche Untersuchungen

2.2.1. Schweden

Auf der politischen Agenda in Schweden ist das Problem der Gewalt am Arbeitsplatz vergleichsweise präsent, so dass hier unterschiedliche Untersuchungen zusammengefasst werden, die das Thema aus mehreren Blickwinkeln beleuchten.

Eine Analyse der regelmäßig durchgeführten schwedischen Surveys zu Lebensbedingungen von 1980 bis 2005 hat für die Alterskohorte von 16 bis 64 Jahren bei Männern und Frauen einen Anstieg von berichteter Gewalt am Arbeitsplatz ergeben. Bei den Männern stieg der Wert von ca. 1,4% um einen Prozentpunkt an, während er bei Frauen stärker anstieg, von ca. 1,7% um 2 Prozentpunkte im genannten Zeitraum, ein Trend, der bei den Frauen für mehr und weniger schwere physische Gewalt festgestellt wurde.

Der am stärksten belastete Sektor war das Sicherheitsgewerbe, gefolgt von der Sozialen Arbeit und dem Gesundheitssektor. Die Kommunalverwaltungen fallen unter „Sonstiges“, dort sind keine signifikanten Veränderungen festgestellt worden. Als Gründe für die Zunahme der Fallzahlen werden zum einen eine steigende Anzeigebereitschaft, gepaart mit einer ausgeweiteten Definition von Gewalt am Arbeitsplatz, sowie eine generelle Verschlechterung der Arbeitsbedingungen genannt.¹⁸

Auch die Statistikbehörde Schwedens hat seit 1989 alle zwei Jahre nach den Arbeitsbedingungen gefragt und dabei Daten über Gewalterfahrungen in den letzten 12 Monaten gesammelt. Die Daten zeigen, dass Gewalterfahrungen am Arbeitsplatz zwischen 1995 und 2005 bei Männern (von 8% auf 9% der Befragten) und Frauen (von 16% auf 19%) unterschiedlich stark angestiegen sind. Eine wichtige Erkenntnis der Autoren aus dieser Untersuchung ist daher, dass „there is good reason, not least for the purposes of prevention, to apply a gendered perspective in future studies of the

¹⁸ Estrada, Felipe u.a. (2010), Violence at Work - The Emergence of a Social Problem, In: Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, Heft 1, S. 48-52.

role played by the working environment and by changes in this environment, in employees' risks for exposure to threats and violence."¹⁹

Als weitere Datenquelle wurden für den Zeitraum von 1978 bis 2004 Berichte über Gewalt am Arbeitsplatz in Zeitschriften der schwedischen Gewerkschaften herangezogen. Hier fällt allein die Zahl der Beiträge auf: wurden zwischen 1978 und 1987 noch weniger als 20 Beiträge zum Thema Gewalt pro Jahr veröffentlicht, waren es ab 2000 mehr als 60 pro Jahr. Schon hier zeigt sich ein – wie auch immer begründeter – Anstieg des Themas in der medialen Wahrnehmung auf Gewerkschaftsebene. Während bis Ende der 1990er Jahre der Einzelhandel der am häufigsten erwähnte Sektor war, wird dieser seit 2000 vom den Sonstigen und vor allem vom Gesundheitssektor abgelöst. Die Kategorie „Sonstige“ beschäftigt sich hier – besonders nach dem tödlichen Attentat auf die schwedische Außenministerin Anna Lindh 2003 – vor allem mit Gewalt, deren Ziel Politiker sind. Während insgesamt zunächst die Gewalt durch Eindringlinge/Einbrecher das dominierende Thema darstellt, nimmt ab ca. 2000 die externe Gewalt durch Dritte an Bedeutung zu.²⁰ Die Autoren vermuten, dass der Anstieg der Artikelzahl reaktiv war und eine Folge des sich ab dem Jahrtausendwechsel zum „high-profile social problem“²¹ gewandelten Gewaltphänomen darstellt.

Eine Replikationsstudie des schwedischen nationalen Präventionsrates (Brottsförebyggande rådet = Brå), die sich insbesondere mit der externen Gewalt beschäftigt, hat Gewalt 2015 unter dem Generalthema „Unrechtmäßiger Einfluss auf Mitarbeiter öffentlicher Behörden durch Kunden“ untersucht. Dazu wurden mehr als 45.000 Staatsangestellte nach ihren Erfahrungen mit Belästigungen, Bedrohungen, Gewalt und Vandalismus innerhalb der vergangenen 18 Monate befragt und 14 Interviews mit Be-

¹⁹ Estrada , Felipe u.a. (2010), Violence at Work - The Emergence of a Social Problem, In: Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, Heft 1, S. 56.

²⁰ Estrada , Felipe u.a. (2010), Violence at Work - The Emergence of a Social Problem, In: Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, Heft 1, S. 57ff.

²¹ Estrada , Felipe u.a. (2010), Violence at Work - The Emergence of a Social Problem, In: Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, Heft 1, S. 59.

troffenen geführt. Die Ergebnisse unterschieden sich je nach Behörde teilweise deutlich voneinander. So waren in der – recht kleinen – Behörde des schwedischen Justizkanzlers 71% aller Befragten Vorfällen ausgesetzt, bei den ehrenamtlichen Richtern dagegen nur 4%.²² Der am häufigsten gemeldete Vorfall war die Belästigung, insbesondere in solchen Verwaltungen, in denen die Mitarbeiter intensiven, d.h. länger dauernden und sich wiederholenden Kontakten mit einzelnen Kunden ausgesetzt waren. Die Belästigungen wurden in z.B. Form von störenden Telefonaten, verletzender Sprache oder Selbstmorddrohungen dokumentiert. Die zweithäufigsten Vorfälle waren Bedrohungen, die ebenfalls insbesondere dann vorkamen, wenn die Mitarbeiter länger andauernde dienstliche Beziehungen zu einem Kunden hatten. Bedrohungen wurden insbesondere von der Polizei berichtet.

Weniger häufig wurden Gewalt und Vandalismus dokumentiert. Von Gewalt waren insbesondere solche Behörden betroffen, deren Aufgabenspektrum Intervention und Kontrolle beinhaltet, und hier an erster Stelle die Polizei. Die dort berichteten Gewaltformen bestanden hauptsächlich aus Schlagen und Treten. In Behörden mit eher administrativem Charakter wurde das Stoßen/Schubsen als häufigste Gewaltform gemeldet. Vandalismus kommt nicht sehr häufig vor, Polizei und Migrationsbehörde sind hier am stärksten belastet.²³

Als Gründe für die Vorfälle wurde insbesondere der Versuch seitens der Täter, beim Mitarbeiter – je nach Vorgang – Aktivität oder Passivität zu erzeugen, berichtet. Aus Kunden wurden dann auch Täter, wenn sie in einer ausweglos erscheinenden Situation waren oder psychologische Probleme hatten. Auch die Anwesenheit wütender Familienmitglieder wurde genutzt, um die Mitarbeiter zu belästigen, einzuschüchtern und Entscheidungen zu beeinflussen, z.B. durch verletzende Sprache, Filmen oder Fotografieren des Mitarbeiters. Während streitsüchtige Einzelpersonen ihre

²² Swedish National Council for Crime Prevention (2016): Unlawful influence on public agency personnel. A follow-up. English summary. Stockholm. S. 5f.

²³ Swedish National Council for Crime Prevention (2016): Unlawful influence on public agency personnel. A follow-up. English summary. Stockholm. S. 6.

Aktivitäten eher gegen die Mitarbeiter richteten, wurde von politischen Extremisten und Aktivisten berichtet, dass diese eher die Behörde als Ziel ihrer Attacken sahen und Vandalismusakte verübten.²⁴

Nicht alle Vorfälle werden in gleichem Maße an die Organisation gemeldet, am ehesten geschieht dies bei Gewalt (ca. 50 – 66% der Vorfälle) und Vandalismus, dann bei Bedrohungen, am seltensten bei Belästigungen (ca. 33% der Vorfälle). Insbesondere Vorfälle, die von den Mitarbeitern als „tägliches Brot“ angesehen werden, werden nicht gemeldet, dies gilt häufig auch für Drohungen, die nicht als substantiell bewertet werden.

Eine Schlüsselrolle bei der Aufarbeitung von Vorfällen kommt neben den Kollegen den Vorgesetzten zu. Ihre Art, mit Vorfällen umzugehen, diese nicht zu trivialisieren und unterstützende Maßnahmen für die Opfer zu ergreifen, schafft einen Referenzrahmen in der Organisation und bildet somit einen Schlüssel für den verantwortungsvollen Umgang mit Gewalt.²⁵

2.2.2. Niederlande

Die unabhängige niederländische Organisation für angewandte naturwissenschaftliche Forschung (niederländisch: Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek =TNO) hat in einer regelmäßig wiederholten Untersuchung 2014 die Situation zur Gewalt am Arbeitsplatz in den Niederlanden untersucht. Dabei wurden Arbeitnehmer danach befragt, ob sie im vergangenen Jahr Opfer von Belästigungen, sexueller Belästigung, Einschüchterung oder körperlicher Gewalt geworden sind. Unterschieden wurde auch zwischen interner und externer Gewalt, letztere z.B. verübt durch Kunden, Patienten, Schüler oder Passagiere.²⁶ So haben für das Jahr 2014 23% aller Befragten über externe Gewalt berich-

²⁴ Swedish National Council for Crime Prevention (2016): Unlawful influence on public agency personnel. A follow-up. English summary. Stockholm. S. 7.

²⁵ Swedish National Council for Crime Prevention (2016): Unlawful influence on public agency personnel. A follow-up. English summary. Stockholm. S. 7ff.

²⁶ Roozenboom, Maartje Bakhuis u.a. (2016): Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoefte aan maatregelen. Leiden: TNO. S. 13.

tet, 16% von interner Gewalt. Weitere Ergebnisse zur externen Gewalt waren, dass 5% aller Befragten sexuelle Belästigung, 19% Einschüchterungen, 6% physische Gewalt und weitere 6% Belästigungen erfahren haben.²⁷ Dabei konnten die folgenden Trends und Risikogruppen für externe Gewalt isoliert werden:

- Frauen sind mit einem Wert von 30% aller Befragten fast doppelt so häufiger Opfer von externer Gewalt als Männer (17%). Dies gilt auch für sexuelle Belästigung, Einschüchterung oder körperliche Gewalt, weniger für Belästigungen. Sie sind mehr als viermal häufiger sexueller Belästigung ausgesetzt als Männer.
- Die Erfahrung, Opfer externer Gewalt zu werden, ist über die Lebenszeit der Befragten ungefähr gleichmäßig verteilt und nimmt mit steigendem Alter der Arbeitnehmer leicht ab.
- Teilzeitarbeitnehmer mit einer wöchentlichen Arbeitszeit zwischen 12 und 34 Stunden sind überdurchschnittlich häufig Opfer externer Gewalt. Aushilfskräfte sind höher belastet als Festangestellte, Mitarbeiter mit Zeitverträgen und Leiharbeiter.
- Autochtone Mitarbeiter berichten mehr externe Gewalt als Allochtone, bei diesen sind westliche Allochtone etwas stärker belastet als nicht-westliche, wobei Allochtone insgesamt etwas häufig Opfer von Belästigungen durch Externe werden.²⁸
- Am höchsten ist die externe Gewalt in den Sektoren Pflege und Gesundheit, hier ist die Hälfte aller Beschäftigten von Gewalt betroffen. Auch Wohnungsbauvereinigungen, der Einzelhandel und Bildungseinrichtungen berichten von hohen Belastungen, Kommunal- und Provinzverwaltungen lagen mit einem berichteten Vorkommen von 26% leicht über der durchschnittlichen Belastung.²⁹

²⁷ Roozenboom, Maartje Bakhuis u.a. (2016): *Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoeftte aan maatregelen*. Leiden: TNO. S. 13

²⁸ Roozenboom, Maartje Bakhuis u.a. (2016): *Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoeftte aan maatregelen*. Leiden: TNO. S. 13-17. Als Allochtone werden in den Niederlande Menschen bezeichnet, von denen mindestens ein Elternteil im Ausland geboren ist. Nicht-westliche Allochtone sind Menschen mit Wurzeln in der Türkei, in Afrika, Lateinamerika oder Asien, nicht aber im ehemaligen Niederländisch-Indien/Indonesien und Japan.

²⁹ Roozenboom, Maartje Bakhuis u.a. (2016): *Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoeftte aan maatregelen*. Leiden: TNO. S. 22.

- Die Arbeitgeber betrachten das Risiko der Gewalt am Arbeitsplatz durchaus sehr unterschiedlich. Während in Durchschnitt nur einer von 20 Arbeitgebern hier ein Risiko für seine Mitarbeiter sieht, sind dies in der öffentlichen Verwaltung fast 50%. Damit besitzen sie das höchste Risikobewusstsein, erst mit großem Abstand gefolgt vom (tatsächlich höher belasteten) Gesundheitssektor (15%).³⁰

Auch die Folgen von externer Gewalt wurden betrachtet: Für Opfer gilt, dass diese allgemein über eine schlechtere Gesundheit verfügen, doppelt so häufig wie nicht-belastete Mitarbeiter über Burnout klagen, mit den Arbeitsumständen und ihrer Arbeit nicht so zufrieden sind, häufiger über einen Arbeitsplatzwechsel nachdenken bzw. diesen vollziehen und mehr Krankheitstage ausweisen. Die Auswirkungen interner Gewalt sind insgesamt gravierender sind als die externer Gewalt. Die Untersucher führen dies darauf zurück, dass zum einen ein Täter aus der eigenen Organisation belastender auf die Opfer wirkt und zum anderen bei externer Gewalt eine funktionierende Kollegenschaft unterstützend auf das Opfer einwirken kann.³¹

Auch die Kosten von externer Gewalt am Arbeitsplatz wurden berechnet. Dazu wurden die Anzahl der Fehltage pro Arbeitnehmer pro Jahr ausgerechnet (1,7 Tage) und Lohnkostenverluste sowie Produktionsausfall einbezogen. Auf dieser Basis errechnen die Autoren die Kosten externer Gewalt für die gesamten Niederlande pro Jahr auf ca. 626 Millionen Euro.³²

2.2.3. Neuseeland

Bentley u.a. haben 2011 auf der Grundlage von 96 Unternehmen mit zusammen mehr als 76.000 Beschäftigten Basiszahlen für Workplace Vio-

³⁰ Roozenboom, Maartje Bakhuis u.a. (2016): Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoefte aan maatregelen. Leiden: TNO. S. 25f.

³¹ Roozenboom, Maartje Bakhuis u.a. (2016): Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoefte aan maatregelen. Leiden: TNO. S. 29f.

³² Roozenboom, Maartje Bakhuis u.a. (2016): Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoefte aan maatregelen. Leiden: TNO. S. 34f

lence in Neuseeland generiert, die allerdings nur körperliche Gewalt und Sachbeschädigungen, die formal dokumentiert wurden, abdecken. Die öffentliche Verwaltung (Public Administration and Safety) war mit einem Anteil von knapp 38% der teilnehmenden Beschäftigten der größte Sektor innerhalb der Untersuchung.

Insgesamt haben mehr als die Hälfte aller befragten Unternehmen Fälle von Gewalt gegen Mitarbeiter berichtet. Am häufigsten genannt wurden erfolglose Versuche, Mitarbeiter zu verletzen oder Unternehmenseigentum zu beschädigen (35% aller beteiligten Unternehmen), gefolgt von versuchten Sachbeschädigungen ohne signifikante Schäden mit einem Anteil von gut 23%. Darauf folgten körperliche Angriffe gegen Mitarbeiter mit geringen Verletzungen (21%) und schließlich körperliche Angriffe gegen Mitarbeiter, bei denen Fehlzeiten und/oder ein Krankenhausaufenthalt als Folgen festgestellt wurden.³³

Eine Untersuchung der Fälle nach Unternehmenssektor ergab die höchsten Belastungen für den Gesundheitssektor und die Versorgungsdienstleister (55,1 bzw. 46 Fälle pro 1.000 Mitarbeiter). Die Belastung der öffentlichen Verwaltung ist hier mit einem Wert von 7,1 Fälle pro 1.000 Mitarbeitern als deutlich unterdurchschnittlich anzusehen (Durchschnitt: 32,3 Fälle pro 1.000 Mitarbeiter).³⁴ Blickt man auf die Täter und den Unterschied zwischen interner und externer Gewalt, so fällt auf, dass insgesamt Kollegen, Familienmitglieder und Vorgesetzte als wichtigste Verursacher von Gewalt angegeben werden, Kunden werden erst an vierter Stelle genannt. Betrachtet man nur die öffentliche Verwaltung, dann nehmen allerdings Kunden und Vorgesetzte die beiden vorderen Plätze in der Rangliste ein.³⁵

Des Weiteren wurden die beteiligten Unternehmen nach der Bedeutung von 29 Risikofaktoren für die Entstehung von Gewalt am Arbeitsplatz ge-

³³ Bentley, Tim u.a. (2011): Report on the 2011 New Zealand Workplace Violence Survey. Report Prepared by the Healthy Work Group. O.O.: School of Management, Massey University. S. 6.

³⁴ Bentley, Tim u.a. (2011): Report on the 2011 New Zealand Workplace Violence Survey. Report Prepared by the Healthy Work Group. O.O.: School of Management, Massey University. S. 7.

³⁵ Bentley, Tim u.a. (2011): Report on the 2011 New Zealand Workplace Violence Survey. Report Prepared by the Healthy Work Group. O.O.: School of Management, Massey University. S. 8.

fragt. Zunächst wurden interpersonelle Risikofaktoren bewertet. Insgesamt sahen die Befragten die Nennungen „Alkohol und Drogengebrauch“ sowie „Vorurteile und/oder Belästigung“ als wichtigste Risikofaktoren an.

Die Angaben der Unternehmen aus der öffentlichen Verwaltung gaben demgegenüber an erster Stelle die „empfundene Ungerechtigkeit“, dann interpersonelle Kommunikation und schließlich „Alkohol und Drogengebrauch“ als wichtigste Risikofaktoren in ihrem Arbeitsfeld an. Eine weitere Gruppe möglicher Belastungen bildeten organisatorische Faktoren ab, die zu mehr Gewalt am Arbeitsplatz führen können. Hier gaben alle Befragten an, dass die Arbeitsbelastung und Zeitdruck als wichtigste Verursacher in Frage kämen.

Im Gegensatz dazu wurden im Sektor „Öffentliche Verwaltung“ andere Risikofaktoren als entscheidend bewertet, nämlich zuerst die „Exponierung vor Kunden“ und danach die „Kommunikation der Organisation“. Zuletzt wurde nach Umweltfaktoren gefragt, die das Arbeitsklima negativ beeinflussen können. Hier gaben alle Befragten – ohne eine deutliche Priorisierung – den „Standort des Arbeitsplatzes und/oder die Kommune, in der das Unternehmen sich befindet“, und danach das „Design des Bauwerkes“ als wichtigste Risikofaktoren an. Die Befragten aus der öffentlichen Verwaltung hingegen priorisierten recht deutlich das „Design des Bauwerkes“ als wichtigsten organisatorischen Risikofaktor für Gewaltentstehung.³⁶

Abschließend wurde danach gefragt, welche Präventionsmaßnahmen die Unternehmen bereits ergriffen haben, um gegen Gewalt am Arbeitsplatz vorzugehen. Von den befragten Unternehmen haben ca. die Hälfte die Gewalt am Arbeitsplatz formal als Bedrohung identifiziert, 34% konnten ein zielgerichtetes Risikomanagement vorweisen. 38% aller Unternehmen berichteten von Trainingsmaßnahmen für wenigstens einige Mitarbeiter. Diese beinhalteten im Falle der öffentlichen Verwaltung in der Hauptsache situative Trainings zum Umgang mit Kunden mit ausfälligem Verhalten

³⁶ Bentley, Tim u.a. (2011): Report on the 2011 New Zealand Workplace Violence Survey. Report Prepared by the Healthy Work Group. O.O.: School of Management, Massey University. S. 10-13.

bzw. schwierigen, wütenden oder herausfordernden Kunden, Trainings für persönliche Sicherheit und für das Verhalten bei bewaffneten Raubüberfällen.³⁷

2.2.4. Zusammenfassung

Aus diesen – methodisch und inhaltlich durchaus heterogen angelegten – Untersuchungen können die folgenden Kernaussagen abstrahiert werden:

- Die externe Gewalt am Arbeitsplatz stellt in jeder der hier betrachteten Untersuchungen einen ernst zunehmenden Faktor der Arbeitnehmersicherheit dar. Zwar variieren je nach Sample und Messmethode die Ergebnisse, insgesamt scheint gerade die öffentliche Verwaltung überdurchschnittlich belastet zu sein.
- Die jeweils unterschiedlichen Belastungen von Frauen und Männern und (in den Niederlanden) von Mitarbeitern mit und ohne Migrationshintergrund deuten darauf hin, dass hier auch Potenziale für zielgruppenspezifische Präventionsansätze vorhanden sein könnten.
- Die Rolle von Vorgesetzten beim Umgang mit Gewaltdelikten kann nicht überschätzt werden. Sie setzen das Thema auf die betriebliche Agenda oder nicht, sie beeinflussen das Arbeitsklima, in dem Vorkommnisse berichtet werden oder nicht, sie unterstützen betroffene Mitarbeiter oder nicht, sie fördern oder blockieren Hilfsmaßnahmen für Opfer und Strafmaßnahmen für Täter.
- Als wichtiger Risikofaktor kommt der Kommunikation innerhalb der Organisation, aber auch mit dem Kunden, eine zentrale Bedeutung für die Verhinderung schwieriger Situationen, die zu Gewalt führen können, zu. Hier müssen Aus- und Weiterbildungsanstrengungen ansetzen.
- Schließlich wird in einer Untersuchung das „Design des Bauwerkes“ als wichtigster organisatorischer Risikofaktor für Gewaltentstehung in der öffentlichen Verwaltung genannt. Wenngleich die Ressourcen der Kommunen hier nicht grenzenlos sind, sind Ansatzpunkte für Prävention vorhanden und sollten genutzt werden.

³⁷ Bentley, Tim u.a. (2011): Report on the 2011 New Zealand Workplace Violence Survey. Report Prepared by the Healthy Work Group. O.O.: School of Management, Massey University. S. 14.

2.3. Die Sicherheitslage in den Untersuchungskommunen

Lucia Maldinger

„Die ständig steigende Zahl von gewaltsamen Übergriffen ist nicht hinnehmbar. Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter werden alles tun, um die Beschäftigten zu schützen. In manchen Gesellschaftsschichten scheinen der Staat und seine Beschäftigten immer mehr als Gegner wahrgenommen [sic!]. Da ist eine Mentalität entstanden, die hohes Anspruchsdenken und Aggressivität bei Verweigerung in sich trägt.“³⁸

Diese eindringlichen Worte sprach 2016 der Vorsitzende des DBB Beamtenbund und Tarifunion (DBB), Klaus Dauderstädt, auf einer internationalen Konferenz des Bundesministeriums des Inneren (BMI) und verschiedener deutscher Gewerkschaften zum Thema „Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst“.³⁹

Doch spiegeln diese Worte auch die Realität wider? Wie ist tatsächlich die aktuelle Situation in öffentlichen Verwaltungen? Wie häufig kommt es zu Übergriffen und wie schätzen Angehörige aus der Führungsebene und Mitarbeitenden im Bereich Arbeitsschutz die Situation ihrer Mitarbeitenden ein? Wie bereits dargestellt, existiert in Deutschland kein bundesweites Lagebild zu Gewaltvorkommnissen in öffentlichen Verwaltungen mit dem diese Fragen geklärt werden können. Und auch die Kommunen und Städte selbst führen in der Regel keine Statistiken über die Vorkommnisse in ihrem Hause. Meistens werden nur gravierende Vorkommnisse gemeldet bzw. es werden ausschließlich Übergriffe, die zu Anzeige führten, festgehalten. Die tatsächliche Situation in einer öffentlichen Verwaltung gibt dieses Vorgehen jedoch kaum ansatzweise wieder und lässt viel Raum für Vermutungen.

³⁸ Dauderstädt, Klaus (2016): Konferenz „Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst“. Abrufbar unter: <https://bit.ly/2CvFUaZ> (zuletzt abgerufen am 01.02.2019).

³⁹ Vgl. ebd.

Vermutungen und Einschätzungen, die vor allem auf die umfangreichen Berichterstattungen der Medien nach tragischen Vorkommnissen wie der Fall aus Hamburg im Herbst 2018 basieren als bei einer Zwangseinweisung ein 28-Jähriger mehrere Behördenmitarbeitende anzündete und ein Mitarbeiter des Bezirksamts in Folge seiner Verletzungen starb. Fälle wie diese führen dazu, dass auch die Öffentlichkeit wiederholt auf die Situation von Mitarbeitenden von öffentlichen Verwaltungen aufmerksam wird. Laut einer aktuellen Forsa-Umfrage glaubt die Hälfte der in Nordrhein-Westfalen lebenden Personen, dass Gewalt gegen Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltungen ein (sehr) großes Problem ist.⁴⁰ Doch auch diese Einschätzung beruht nur auf Vermutungen. Eine Gegebenheit, die in Zukunft jedoch geändert werden soll.

Aus diesem Grunde wurde im Rahmen der Studie ein Erhebungsinstrument entwickelt, das für die Untersuchung differenziert die verschiedenen Begegnungen der Mitarbeitenden mit Verwaltungskunden qualitativ kategorisiert und problematische Vorfälle strukturiert erfasst. Die gewonnenen und im Folgenden näher dargestellten Ergebnisse können aufgrund des zeitlich sehr begrenzten Untersuchungszeitraums und der Anwendung in nur sechs Untersuchungsstädten keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben, zeigen jedoch Trends der Sicherheitslage in Kommunalverwaltungen auf.

Der Einsatz des Instruments zur Vorfallerhebung hatte auch die Funktion zu testen, ob mit einem solchen standardisierten Verfahren die Kommunen ihr Lagebild zur Sicherheit periodisch prüfen können sowie systematisch Berichte zu gravierenden Vorfälle sammeln und auswerten zu können. Tatsächlich zeigten sich in der Anwendung verschiedene Schwierigkeiten der Anwendung, z.B. derart, dass Formulierungen missverstanden wurden oder Angaben, die für die statistische Auswertung relevant waren, fehlerhaft waren oder fehlten. Die Schlussfolgerungen zur Erkenntnis der Schwächen des Erhebungsinstruments werden am Ende dieses Kapitels diskutiert.

⁴⁰ Vgl. Forsa (2018/19): Einschätzung zur Sicherheit in der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, Berlin.

So sind für die Untersuchung verschiedene statistische Analysen nicht möglich. Diese Defizite konnten aber durch die qualitativen Instrumente, insbesondere die Interviews mit Mitarbeitenden des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und von Führungspersonal der öffentlichen Verwaltungen, in denen die Anwendung des Erhebungsinstruments stattfand, kompensiert werden, um das Lagebild in den Untersuchungsverwaltungen zu objektivieren.

2.3.1 Objektives Lagebild in den Untersuchungskommunen

An den Feldstudien mit dem Probelauf des Erhebungsinstruments nahmen insgesamt 126 Mitarbeitende (69% weiblich, 30% männlich und 1% keine Angaben) von öffentlichen Verwaltungen in NRW teil, wovon die überwiegende Mehrheit (72 %) im Innendienst bzw. parallel im Innen- und Außendienst tätig ist. Die Teilnehmenden arbeiten dabei u.a. in folgenden Bereichen: Amt für Jugend und Soziales, Ordnungsamt, Jobcenter, Bürgeramt und im Amt für Integration und Migration.

Direkte Bürgerkontakte und indirekte Bürgerkontakte

Im Erhebungszeitraum wurden insgesamt 17.965 Bürgerkontakte registriert, wovon die überwiegende Mehrheit von 63% ($n = 11.282$) direkte Kundenkontakte in Rahmen von face-to-face-Situationen waren. Insgesamt 6.683 Kundenkontakte (37 %) fanden hingegen im indirekten Kontakt also per E-Mail, Brief oder am Telefon statt.

Direkte Bürgerkontakte

Beinahe die Hälfte der direkten Bürgerkontakte also 48% bzw. 5.414 Kontakte (1) werden von den Teilnehmenden als freundlich-sachlich, 42% bzw. 4.719 Kontakte (2) als neutral-sachlich und 9% bzw. 1.060 Kontakte (3) als sachlich-angespannt bezeichnet. Insgesamt 89 Vorfälle, entsprechend 0,5% aller Kontakte (4), bewerteten die Teilnehmer den Kundenkontakt jedoch als gefährlich bzw. bedrohlich (66 Vorfälle) oder als übergriffig (23 Vorfälle).

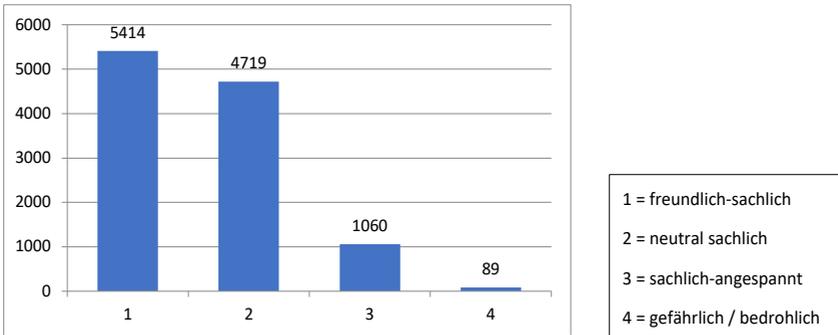


Abb. 2.1: Kategorisierung direkte Bürgerkontakte

Indirekte Bürgerkontakte

Von den insgesamt 6.683 indirekten Kundenkontakten waren für die Mitarbeitenden 3.144 Kontakte freundlich-sachlich (1), 3.079 neutral-sachlich (2) und 435 sachlich-angespannt (3). 25 Kontakte (entspricht 0,37 %) (4) werden von ihnen als gefährlich bzw. bedrohlich bewertet, wie z.B. folgende E-Mail:

„Werde ich einen von ihren Mitarbeitern erwischen der mich persönlich verwarnt dann erleidet er direkt einen Kieferbruch ihr gierigen geier könnt nur an parkplätzen notieren!!! Sieh das als drohung gegen deine Mitarbeiter ich werde herausebkommen wo die am meisten notieren weil ist nicht normal das eine Stunde das auto die strasse blockiert und den bürgersteig und kein mitarbeiter ist erreichbar!!!! Ihr Fotzenknechte mit eurer hinterfotzigen hinhalte technik seit an den falschen geraten... wirst noch sehen, das einer von deinen Arbeitern attackiert wird“ (Erhebungsbogen Kommune C).

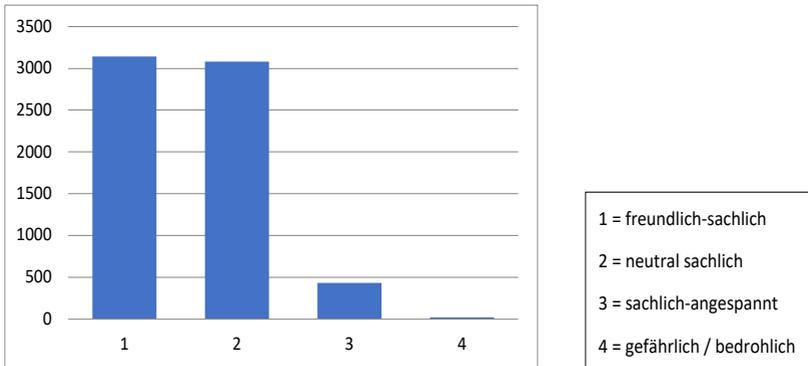
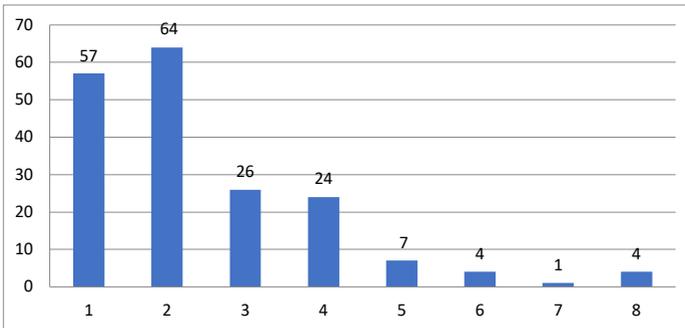


Abb. 2.2: Kategorisierung indirekte Bürgerkontakte

Bedrohungsform

Die Form der Bedrohungen war dabei ganz unterschiedlich. So kam es neben 57 Fällen von *persönlichen Vorwürfen* (Kategorie 1), wie zum Beispiel dem Vorwurf einer angeblichen Untätigkeit und Unfähigkeit des Mitarbeitenden, besonders häufig mit 64 Fällen zu *bedrohlichem Auftreten* (2) des Kunden bzw. Täters durch eine entsprechende Körperhaltung oder Stimmlage gegenüber dem Mitarbeitenden. Ebenfalls kam es in 26 Fällen zu *Bedrohungen gegenüber dem Mitarbeitenden* (3) und in 24 Vorfällen zu *Bedrohungen gegenüber der gesamten Mitarbeiterschaft bzw. der Behörde als solche* (4). Auch kam es in 7 Fällen zu *Gewalt gegen Sachen* (5) und in 4 Fällen wurde dem *Mitarbeitenden selbst Gewalt angedroht* (6): „*Als wir wieder rein gingen schrie XY mir hinterher: ‚ich bringe Dich um!‘*“ (Erhebungsbogen Kommune B).

Darüber hinaus kam es auch zu *gewaltsamen Übergriffen*. In einem Fall wurde für den gewaltsamen Übergriff *eine Waffe* (7) eingesetzt. Die sieben weiteren Fälle von gewaltsamen Übergriffen erfolgten *ohne Waffe* (8). Hierbei ist anzumerken, dass sich die Bedrohungsformen zum Teil auch mischten. So kam es durchaus vor, dass im gleichen Fall beispielsweise ein Mitarbeitender persönlichen Vorwürfen ausgesetzt war und der Kunden dazu auch Mobilien beschädigte.



1 = persönliche Vorwürfe, 2 = bedrohliches Auftreten, 3 = Bedrohung Mitarbeitende, 4 = Bedrohung Mitarbeiterschaft / Behörde, 5 = Gewalt gegen Sachen, 6 = Gewaltdrohung gg. Mitarbeitende, 7 = Übergriff mit Waffe, 8 = Übergriff ohne Waffe

Abb. 2.3: Kategorisierung Bedrohungsformen

Die tatbegehende Person war dabei mit 73% überwiegend männlich, zwischen 21 und 50 Jahre alt und trat alleine auf. Auch waren sie sehr häufig den Mitarbeitenden schon im Vorfeld bekannt:

„Der Kunde ist ein bekannter Gewalttäter, der regelmäßig aggressiv auftritt und mit dem extremst sensibel umgegangen werden muss, damit er nicht ‚explodiert‘. Von daher hat jede seiner Vorsprachen ein sehr hohes Gefahrenpotenzial“ (Erhebungsbogen Kommune B).

Umgang mit der Situation

In der überwiegenden Zahl der bedrohlichen und gefährlichen Fälle (54%) bewältigten die Mitarbeitenden den *Konflikt alleine* (1). In 12% der Fälle erhielten sie in der Situation *Hilfe von Kolleginnen und Kollegen bzw. von Kundinnen und Kunden* (2) ohne diese extra angefordert zu haben. Doch kam es beinahe gleich oft zur Anforderung bzw. zur Hinzurufung von Hilfe. So wurden bei 11% der Fälle *Kolleginnen und Kollegen hinzugerufen* (3) und in 8% der Fälle die *vorgesetzte Person* (4). Darüber hinaus wurden in 4% der Fälle der *hausinterne Sicherheitsdienst* (5) und in 11% der Fälle die *Polizei* (6) angefordert. Auf den Einsatz von *hausinternen und vorinstallierten*

Notrufmöglichkeiten (7), wie zum Beispiel das Telefon oder den PC, wurde völlig verzichtet.

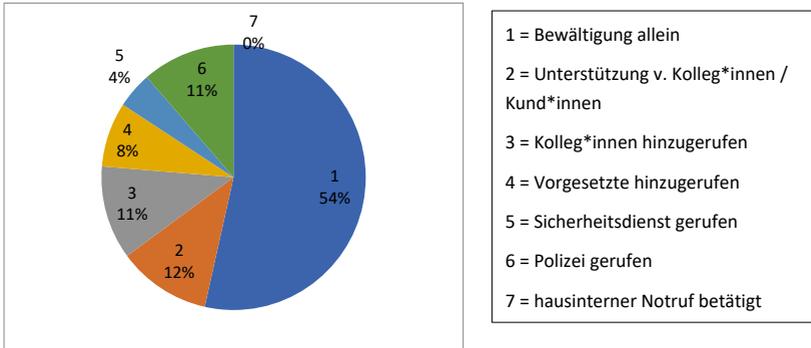


Abb. 2.4: Bewältigung bedrohlicher / gefährlicher Situationen

Situationen mit Übergriffen sind durchaus noch eine Ausnahmeerscheinung in öffentlichen Verwaltungen, aber sie existieren. Bedrohliches Auftreten und persönliche Vorwürfe kommen hierbei am häufigsten vor. Zu tätlichen bzw. gewalttätigen Angriffen bzw. Übergriffen auf einen Mitarbeitenden einer öffentlichen Verwaltung kommt es laut der erhobenen Daten sehr selten. Überwiegend wird der Kundenkontakt in öffentlichen Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen von den Mitarbeitenden vielmehr als *freundlich-sachlich* und *neutral-sachlich* bewertet. Nicht außer Acht gelassen werden dürfen jedoch die Kundenkontakte, die Mitarbeitende als angespannt bewerten. Diese beinhalten ein großes Gefahrenpotenzial, schließlich kann aus ihnen schnell auch ein Konflikt entstehen.

Konflikte werden dabei in den meisten Fällen von den Mitarbeitenden alleine gelöst und bleiben aus diesem Grund eventuell unbemerkt. Häufig kommt es auch dazu, dass Kolleginnen und Kollegen oder andere Kunden dem Mitarbeitenden unaufgefordert zu Hilfe kommen. Die Hilfe von Führungspersonen wird hingegen nur selten angefordert, die Mitarbeitenden greifen eher auf die Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen zurück.

2.3.2 Einschätzungen von Fach- und Führungskräften der Behörden

Um ein breiteres Bild der Problematik generieren zu können, ist es zwingend notwendig neben der objektivierten Einschätzung aufgrund von Vorfallserhebungsdaten, auch subjektive Beurteilungen mit zu beachten. Die Ansichten von Mitarbeitenden des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, dem Personalrat und von Mitarbeitenden der Führungsebenen sind dabei besonders informativ, denn als Fachpersonal bzw. als Führungspersonal sind sie bzw. sollten sie die Ansprechpersonen für ihre Mitarbeitenden zu allen Themen rund um den Arbeitsschutz sein, aber auch als Vertrauensperson nach Übergriffen jeglicher Art bereitstehen. Wie nehmen also diese die Diskussion über Gewalt, Respektlosigkeit und Unsicherheit in Bezug auf die Kommunalverwaltung selbst wahr, welche Bedeutung hat das Thema ihrer Meinung nach für ihre Verwaltung und verfügen sie über Kenntnis von konkreten Fällen von Gewaltanwendung gegenüber Mitarbeitenden Um diese Fragen beantworten zu können, wurden im Rahmen der Studie insgesamt 34 Interviews mit Mitarbeitenden aus dem Arbeits- und Gesundheitsschutz, dem Personalrat und der Führungsebene geführt. Ihre Ansichten zu diesem Thema werden nun gebündelt dargestellt.

Einheitlich gaben alle Befragten an, dass sie in den letzten Jahren deutlich häufiger als zuvor über die Medien von Gewalttaten gegen Mitarbeitenden von öffentlichen Verwaltungen erfahren haben. Ob auch im eigenen Hause eine Zunahme an Gewalttaten stattfindet, kann die überwiegende Mehrheit der Befragten nicht eindeutig sagen. Die meisten von ihnen erhalten nämlich stets nur von Übergriffen Kenntnis, die auch zu einer Anzeige bzw. zu einem Unfallbericht führten. Hierbei konnten sie von unterschiedlichen Übergriffen berichten: Ein Mitarbeitender von ihnen wurde zum Beispiel mit Benzin bespritzt. Eine andere hingegen wurde bei einem Hausbesuch mit einem Messer bedroht und in der besuchten Wohnung eingesperrt. Die Fach- und Führungskräfte gehen überwiegend davon aus, dass sich der generelle Umgangston von Kunden zu den Mitarbeitenden verschlechtert hat und dass ihre Mitarbeitenden beinahe täglich mit Gewaltvorkommnissen und Beleidigungen konfrontiert werden. Auch Bedrohungen seien ihrer Ansicht nach zu einem Teil des Routinegeschäfts geworden, auch wenn sie ihrer Meinung nach nicht täglich vorkommen. Zudem



wurde erzählt, dass es nicht nur bei Drohungen während der Verrichtung ihrer beruflichen Aufgaben bliebe. Mehrfach berichteten die Befragten von Übergriffen, die in der Privatsphäre der Mitarbeitenden stattgefunden haben. So wurden u.a. Mitarbeitende im Supermarkt oder auch über Social Media Plattformen wie Facebook oder Instagram beleidigt. Darüber hinaus kam es auch zu Sachbeschädigungen im privaten Bereich der Mitarbeitenden. So wurden ihnen beispielsweise die Reifen zerstoehen oder ihre Hauswände wurden mit Beleidigungen versehen. Dies betraf vorwiegend die Mitarbeitenden in kleineren Städten und Gemeinden, sowie die Mitarbeitenden im Außendienst.

Vorkommnisse dieser Art finden jedoch nicht in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung statt. Besonders gefährdet sind nach Ansicht der Fach- und Führungskräfte besonders die Mitarbeitenden in den Sozial-, Jugend-, Gesundheits-, Veterinär- und Ordnungsämtern, sowie die Mitarbeitenden in Jobcentern und in Ämtern für Integration. Insbesondere die in diesen Bereichen tätigen Außendienstmitarbeitenden sehen sie als gefährdet an. Viele Interviewte betonten mehrfach ihre Sorge um diese Mitarbeitenden. Meist müssen diese aus Personal- oder Kostengründen in den Arbeitsrandzeiten alleine ihren Dienst verrichten. Hierzu kommt, dass diese zum Teil mit mangelhafter Technik ausgestattet sind und in vielen Fällen keinerlei Rückkopplungssystem existiert, sodass es durchaus vorkommen kann, dass niemand weiß, wo und wie lange schon der Mitarbeitende vor Ort ist. Ebenfalls sind der überwiegenden Mehrheit der Befragten Fälle bekannt, in denen die Mitarbeitenden im Außendienst in bedrohliche Situationen geraten sind. Als besonders gefährdet sehen hier viele die Politessen an.

Die meisten der befragten Personen gaben darüber hinaus an, dass sie es sehr bedauern, dass sie keine genauen Kenntnisse in Form von Zahlen über die tatsächliche Situation ihrer Mitarbeitenden besitzen, da nur die gravierenden Vorfälle bei ihnen im Hause dokumentiert würden. Viele der Führungskräfte wünschen sich auch für weniger dramatische Vorfälle exakte Angaben

„um mal zu schärfen und mal wahrzunehmen, was hier überhaupt stattfindet und vielleicht auch mal den öffentlichen Dienst auch mal

darzustellen, wir sind nicht der Fußabtreter dieser Nation“ (Interview Kommune B).

Schutzmaßnahmen für die Mitarbeitenden sind nicht für alle Befragten gleichermaßen relevant. Einige geben an, dass ihre aktuellen Schutzvorrichtungen ausreichend seien und keinerlei Verbesserung bedürfen. Andere wiederum berichteten, dass sowohl sie als auch die Mitarbeitenden mehr Schutz fordern, dieser aber mitunter von höherem Führungspersonal aus Kostengründen versagt wird:

„Wir müssen das Thema noch ernster nehmen. Wir müssen die Ängste der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen noch ernster nehmen. Wir müssen sie fragen, was sie selber für Lösungsmöglichkeiten sehen und was sie sich wünschen“ (Interview Kommune B).

Aufgrund der von Mitarbeitenden selber als mangelhaft bewerteten Schutzmaßnahmen bzw. des zu großen Gefährdungspotenzials kam es in der Vergangenheit auch schon zu Versetzungsbemühungen von Seiten des Mitarbeitenden:

„Teilweise zeigt es sich, dass die Leute auch wirklich Angst haben., ne. Also sagen wir mal so, dass manche Menschen in manchen Bereichen nicht mehr arbeiten wollen“ (Interview Kommune C).

Auch kommt es in manchen Fällen zur Ablehnung von dienstlichen Anweisungen. So verweigerte zum Beispiel ein Mitarbeitender die Begehung einer Wohnung, um seine Familie zu schützen, da der Kunde vorab verlauten ließ, dass er wisse, wo die Kinder des Mitarbeitenden zur Schule gehen und er diesen, im Falle eines Hausbesuchs, einen Besuch abstatten würde. Doch nicht nur die Mitarbeitenden sind Opfer von Vorfällen dieser Art. Auch die befragten Führungskräfte konnten zum Teil über Erlebnisse berichten. Wenn es zu Übergriffen auf sie kam, dann erfolgten diese meistens im privaten Bereich. So war eine befragte Führungskraft Opfer eines Stalkers. Einer anderen wiederum wurde das Garagentor mit Beleidigungen und Verleumdungen beschmiert. Auch erzählten sie von Vorkommnissen auf ihren Social Media Accounts. So konnten einige von Verleumdungen

und Beleidigungen ihrer Person über Facebook oder andere Kanäle berichten. Andere wiederum berichteten hingegen, noch nie einer Situation dieser Art ausgesetzt gewesen zu sein.

2.3.3 Zusammenfassung

Laut den erhobenen Daten sind gravierende Übergriffe auf Mitarbeitende von öffentlichen Verwaltungen noch seltene Ausnahmereischeinungen. Die überwiegende Mehrheit der Kundenkontakte erfolgt auf einer freundlichen und sachlichen Basis. Aber dennoch kommt es immer wieder zu Kontakten, die Mitarbeitende selbst als „angespannt“ bewerten. In diesen Situationen erfahren die Mitarbeitenden zwar keine tätlichen Übergriffe, sind jedoch häufig Opfer verbaler Gewalt und unangebrachten Sozialverhaltens. Die befragten Vorgesetzten ahnen zwar zum Teil von diesen Situationen, geben jedoch selbst an, dass ihnen in der Regel nur von gravierenden Fällen berichtet wird. Gravierendere Übergriffe werden dabei sehr häufig von den Mitarbeitenden alleine bzw. mit Hilfe von Kollegen gelöst. Unmittelbare Hilfe durch ihren direkten Vorgesetzten erfolgt in wenigen Fällen. Die Vorgesetzten erfahren vielmehr erst im Nachhinein von Vorkommnissen dieser Art und zwar durch Strafanzeigen oder Unfallberichte. Insbesondere Mitarbeitende der sogenannten Eingriffsverwaltungen sehen sie dabei als gefährdet an, sowie Mitarbeitende im Außendienst. Aber dennoch ist einem Großteil von ihnen bewusst, dass ihre Mitarbeitenden - je nach Arbeitsbereich - meist deutlicher häufiger mit schwierigen Situationen bzw. sogar mit Gewaltvorkommnissen konfrontiert werden als ihnen mitgeteilt wird. So gehen sie vor allem davon aus, dass ihre Mitarbeitenden mit Beleidigungen und anderes unangebrachtes Sozialverhalten in ihrem Arbeitsalltag täglich zu tun haben. Schriftliche Nachweise hierzu fehlen jedoch in der Regel. Wie also die tatsächliche Situation ihrer Mitarbeitenden ist, ist in den meisten Fällen den Führungskräften und dem für Arbeitsschutz zuständigen Personal nicht bekannt. Abhilfe hierfür kann jedoch das im Projekt entwickelte Erhebungsinstrument schaffen.

2.3.4 Die optimierte Version des Erhebungsinstrumentes

Andreas Kohl und Lucia Maldinger

Wie bereits angemerkt, hatte sich im Verlauf der Anwendung und Testphase gezeigt, dass das Erhebungsinstrument (in der Form eines Fragebogens) an einigen Stellen für den künftigen Einsatz zur eigenen Lagebilderfassung in den Kommunen noch optimiert werden konnte. So wurde in Feedbackrunden von Mitarbeitenden der Untersuchungskommunen u.a. auf Aspekte hingewiesen, die nicht oder nur unzureichend abgefragt wurden oder die bei der Verwendung Fragen aufwarfen. Um das Erhebungsinstrument besser an die Erfordernisse der Kommunen anzupassen und ihn der Öffentlichkeit zur Nutzung bereit stellen zu können, wurden daher auf der Basis dieser Rückläufe und des mündlichen und schriftlichen Feedbacks Änderungen in folgenden Bereichen vorgenommen:

- Die grundlegende Struktur des Fragebogens wurde überarbeitet, er liegt nun in je einer Version für den Innendienst und für den Außendienst vor.
- Die für das Projekt wichtigen personenbezogenen Fragen wurden aus Datenschutzgründen entfernt, um einen möglichst hohen Rücklauf zu erreichen.
- Das Anschreiben wurde vereinfacht und Raum für anwenderspezifische Aussagen geschaffen.
- Die Kontaktkategorien wurden präzisiert und nach Innen- und Außendienst getrennt.
- Die Gefährdungstufen wurden aus Gründen Vergleichbarkeit auf der Basis der Stufen 0 bis 3 der Unfallkasse NRW neu definiert.
- Es wurde je ein Detailbogen für den Innen- und Außendienst erarbeitet, die Fragen wurden präzisiert und erweitert.⁴¹

⁴¹ Eine ausführlichere Vorstellung des umgestalteten Erhebungsinstrumentes mit Empfehlungen zur Durchführung einer Erhebung findet sich in Abschnitt 5.1

3. Handlungsfelder der Sicherheitsarbeit in Kommunalverwaltungen

Im Folgenden werden auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse des Forschungsprojekts die beiden Handlungsfelder „Interaktion und Organisation“ und „Bauliche und technische Infrastruktur“ dargestellt. Es werden mögliche Ursachen aufgezeigt, die sowohl bei Mitarbeitern als auch Besuchern zu Verärgerung und Stress führen können und damit als potenzielle Auslöser von Gewalt in Frage kommen.

Basierend auf den skizzierten Problemlagen werden Handlungs- und Verhaltensempfehlungen abgeleitet und formuliert. Die Empfehlungen sollen Beschäftigte von Kommunalverwaltungen für das eigene Arbeitsumfeld sensibilisieren und kurz-, mittel- oder langfristig umzusetzende Möglichkeiten aufzeigen, Gewaltvorkommnisse am Arbeitsplatz zu reduzieren.

3.1 Interaktion und Organisation als handlungsfeldspezifische Themen der behördeninternen Gewaltprävention

Claudia Kaup und Moritz Bühler

Die Ergebnisse der Studie verdeutlichen, dass die Ursachen von Gewalt am Arbeitsplatz sehr komplex und vielfältig sind. Aggressives Verhalten gegenüber Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung resultiert häufig aus einer engen Verflechtung verschiedenster Gründe. Problemlagen wie falsche Erwartungen bzw. Fehleinschätzungen hinsichtlich der angebotenen Dienstleistungen, eine generelle Konfliktbereitschaft oder auch Existenzängste der Kunden belasten die Bürgerinnen und Bürger und erfordern behördeninterne Handlungsstrategien. Aber auch das ggf. unangepasste Auftreten gegenüber Kunden, mangelnde Fachkenntnisse und fehlende Handlungskompetenzen der Mitarbeiter gilt es zu berücksichtigen.

Das Kapitel setzt den Analyseschwerpunkt sowohl auf die Interaktion von Bürgern, Mitarbeitern und Führungskräften als auch auf die Prozesse in der Aufbau- und Ablauforganisation in öffentlichen Verwaltungen.

Ziel ist es, sicherheitsgefährdende und stressauslösende Faktoren zu erfassen sowie Gestaltungsmöglichkeiten einer wirksamen und modernen Gewaltprävention darzulegen. Der Zielsetzung entsprechend ist es erforderlich, sich mit folgenden Fragestellungen auseinanderzusetzen: Wie kann die Kommunikations- und Empathiefähigkeit von Mitarbeitern und Führungskräften verbessert werden? Wie lassen sich konfliktfördernde Faktoren zwischen Kunden und Mitarbeitern minimieren? Welche Strukturen müssen im Hinblick auf mehr Sicherheit in den Behörden geschaffen werden? Wie lassen sich die Aufgaben und Kompetenzen von Verantwortlichen und Beauftragten verbindlich festlegen? Und wie lassen sich die Präventionsaufgaben mithilfe von Informations- und Arbeitsprozessen erfüllen bzw. ggf. optimieren?

3.1.1 Interaktions- und organisationsbedingte Stressoren für Gewalt am Arbeitsplatz

Die exemplarische Darstellung der interaktions- und organisationsbedingten Stressoren für Gewalt am Arbeitsplatz basiert in erster Linie auf den Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Führungskräften der untersuchten Verwaltungen. Aber auch die Begehungen von Wartebereichen und Büroräumen sowie die repräsentative Bürgerbefragung in NRW konnten in diesem Zusammenhang relevante Erkenntnisse generieren.

Diskrepanzen in der Problemwahrnehmung von Mitarbeitern und Führungskräften

„Es wird geschimpft, gepöbelt und gerempelt, Benimmregeln scheinen aus der Mode zu sein.“ (Gruppendiskussion in der Kommune E)

In den Gruppendiskussionen aller Fallstudien berichten die Mitarbeitenden, dass sich in den letzten Jahren der Umgang ihnen gegenüber deutlich verändert habe. Der Ton wird als immer rauer und respektloser empfunden. Ihrer Meinung nach sind es weniger die körperlichen Gewalttaten, sondern vielmehr die Beleidigungen und Bedrohungen, die deutlich zugenommen haben und demnach ihren Alltag prägen.

Ferner machen die Mitarbeitenden deutlich, dass sie nach derartigen (Gewalt-)Vorfällen in erster Linie den Austausch mit ihren direkten Kollegen suchen und sich nur in seltenen Fällen an ihre jeweiligen Vorgesetzten, die Behördenleitung oder den Personalrat wenden.

Während einige Mitarbeitenden von ihren Führungskräften sehr viel Unterstützung und Hilfestellungen angeboten bekommen, vermeiden es andere Mitarbeitenden oftmals ihre Probleme offen gegenüber ihren Vorgesetzten anzusprechen. Sie befürchten, nur wenig Verständnis bzw. keinen entsprechenden Rückhalt zu erhalten, wie beispielhaft an folgenden Aussagen deutlich wird:

„Ich habe nicht das Gefühl, dass die Behörde einem den Rücken stärkt. Die Unterstützung vom Chef fehlt. Ich habe stattdessen das Gefühl, dass Negatives nicht publik gemacht werden soll.“ (Gruppendiskussion in der Kommune B)

„Ob ich den Vorfall nun melde oder nicht - das ist doch eigentlich egal. Ich habe in der Vergangenheit ein paar Mal versucht mit meinem Chef zu reden, aber wirklich ernstgenommen fühlte ich mich nie.“ (Gruppendiskussion in der Kommune C)

Enttäuscht und resignierend wird zudem festgestellt:

„Ich habe häufig das Gefühl, dass überhaupt nicht wahrgenommen wird, was wir Tag für Tag leisten und welchen Gefahren wir uns dabei aussetzen. Manchmal würde es mir ja schon ausreichen, wenn einfach mal jemand sagt: Das hast du gut gemacht.“ (Gruppendiskussion in der Kommune C)

Doch nicht nur die häufig als gering empfundene Wertschätzung der eigenen Person und der beruflichen Tätigkeit hemmen die Beschäftigten dabei ein Gespräch mit ihren Führungskräften zu suchen, sondern auch die Angst, es könne der Eindruck entstehen, sie seien den (hohen) Arbeitsbelastungen nicht gewachsen.

„Wenn ich meinen Vorgesetzten häufiger von den Vorfällen erzählen würde, dann glaube ich, dass die eher davon ausgehen, dass ich nicht in der Lage bin solche Situationen zu bewältigen. - Ja, ich glaube, dass würde mir eher als persönliche Schwäche ausgelegt.“ (Gruppendiskussion in der Kommune C)

Eine bundesweit repräsentative Befragung des Deutschen Gewerkschaftsbundes⁴² zum Thema Betriebsklima bekräftigt diese Einschätzung: Demnach geben 85 Prozent der Beschäftigten an, Hilfe und Unterstützung in einem (sehr) hohen Maß durch Kollegen zu erhalten, knapp die Hälfte aller Befragten (44 Prozent) traut sich jedoch nicht oder nur in geringem Maße, Probleme gegenüber den Vorgesetzten anzusprechen.

Trotz der Tatsache, dass sich längst nicht alle Beschäftigten ihren Vorgesetzten anvertrauen und nur einen geringen Anteil an Vorfällen weitergeben bzw. melden, sind hingegen viele Vorgesetzte davon überzeugt, einen guten Überblick über die Lage in ihrer Kommune zu haben und ihre Mitarbeiter ausreichend zu unterstützen bzw. zu schützen.

„Also, wenn jetzt etwas Schlimmeres passiert, bekomme ich auf jeden Fall eine Meldung. Ich glaube schon, dass ich einen guten Überblick über die Vorkommnisse hier im Haus habe.“ (Interview in der Kommune C)

Insgesamt verdeutlichen die Aussagen in der Gruppendiskussionen und den Interviews, dass die Behördenleitung häufig lediglich auf bürokratischem Wege (z.B. durch die Erstattung von Unfall- und Strafanzeigen) von Gewaltvorfällen in ihren Verwaltungen erfährt, während das Gespräch mit den Betroffenen eher selten stattfindet. Als Folge der mangelnden Transparenz und des fehlenden Vertrauens sind Spannungen zwischen den Beschäftigten und ihren Vorgesetzten oftmals vorprogrammiert.

⁴² Im Jahr 2018 wurden im Rahmen der bundesweit repräsentativen Befragung zum DGB-Index Gute Arbeit 8.011 abhängig Beschäftigte zum Thema Betriebsklima befragt.

Kompetenzdefizite und hohe Arbeitsbelastungen von Mitarbeitern

Laut der Umfrage des forsa-Instituts sind 64% der Befragten der Meinung, dass die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen für ihre Tätigkeit (sehr) gut ausgebildet und qualifiziert seien. Nur etwa jeder Vierte hält die Mitarbeiter für weniger gut bzw. schlecht ausgebildet.⁴³

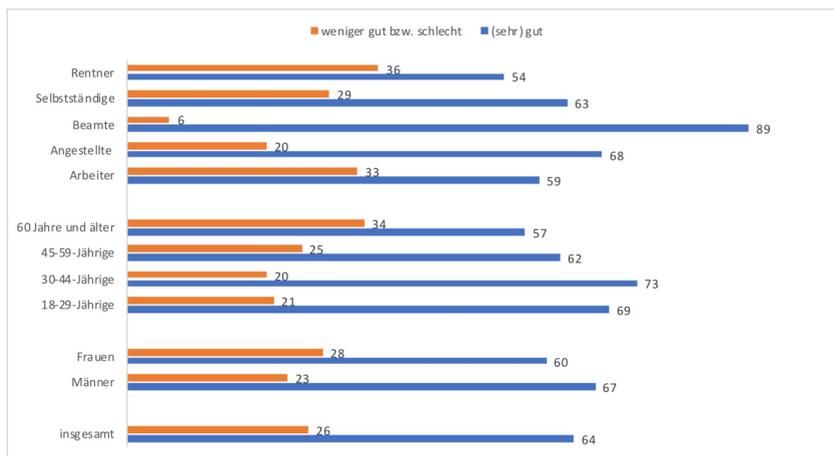


Abb. 3.1: Einschätzungen zur Qualifikation der Verwaltungsmitarbeiter
Frage: Die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen sind für ihre Tätigkeit qualifiziert und ausgebildet
Antwortoptionen: sehr gut – gut – weniger gut – schlecht

(Quelle Forsa-Umfrage 2019, S. 2)

Trotz dieses hier deutlich werdenden Vertrauensvorschlusses in ihre Qualifikation vermuten die Mitarbeiter einen möglichen Auslöser für aggressives Kundenverhalten nicht selten ihre individuellen Unsicherheiten und unzureichenden Handlungskompetenzen. So teilen einige Mitarbeiter die Einschätzung, dass fehlende Kommunikations- und Deeskalationsstrategien die Risiken des Scheiterns von Gesprächssituationen erhöhen.

Die Beschäftigten äußern daher oftmals den Wunsch nach einer höheren Wiederholungsfrequenz bzw. einer generellen Regelmäßigkeit von Kom-

⁴³ Forsa-Umfrage (2019): Einschätzungen zur Sicherheit in der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 2.

munikations-, Deeskalations- und Selbstverteidigungstrainings, um bedrohliche Situationen zu verhindern bzw. bewältigen zu können.

„Deeskalationstrainings- und Selbstverteidigungsangebote sollten regelmäßig und am besten mehrmals jährlich stattfinden, mindestens zweimal pro Jahr.“ (Gruppendiskussion in der Kommune E)

„Selbstverteidigungskurse werden fast gar nicht angeboten. [...] Deeskalationstrainings nur einmal im Jahr und leider nicht kontinuierlich fortlaufend, beispielsweise 14-tägig.“ (Gruppendiskussion in der Kommune D)

Problematisch schätzen einige Mitarbeiter vor allem die Organisation der angebotenen Maßnahmen ein, wie etwa die nachfolgende Aussage verdeutlicht:

„Termine [für Kommunikationstrainings] werden von den Vorgesetzten ausgemacht, werden danach aber wieder über den Haufen geworfen.“ (Gruppendiskussion in der Kommune D)

Auch die Interviews mit den Führungskräften verschiedener Kommunen lassen Rückschlüsse auf ein generelles Bewusstsein für den Nutzen und das Vorhandensein entsprechender Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen zu. Im Gegensatz zu den Schilderungen der Mitarbeiter sind sie jedoch überwiegend der Meinung „in diesem Bereich prinzipiell ein gutes Angebot vorzuhalten“ (Interview in der Kommune A) und dabei gut organisiert zu sein.

Einigkeit zwischen Führungskräften und Mitarbeitern herrscht hingegen darüber, dass die geringe Personaldecke in den Verwaltungen ebenfalls Gewaltvorkommnisse begünstigen können und eine Teilnahme der Mitarbeiter an Fortbildungsmaßnahmen erschweren.

„Mehr Personal wird gebraucht, um mehr Fortbildungen zu ermöglichen.“ (Gruppendiskussion in der Kommune A)

„Der Personalmangel hat Auswirkungen auf die Grundstimmung im Team. Dadurch sind nicht wirklich Kapazitäten vorhanden um Fortbildungen wahrnehmen zu können.“ (Gruppendiskussion in der Kommune D)

In einer untersuchten Kommune fehlen laut eigener Aussage beispielsweise über 250 Stellen zum Durchschnitt vergleichbar großer kreisangehöriger Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Zudem wurde kommunenübergreifend mehrfach die Schwierigkeit benannt, neues, qualifiziertes Personal zu akquirieren. Beide Sachverhalte erweisen sich für die Beschäftigten als erhebliches Problem:

„Daran kann man erkennen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wenig Zeit haben auch Beratung oder sowas durchzuführen. Das kann auch zu einer Eskalation führen. Das heißt mit einer vernünftigen Personalausstattung würde ich auch schon eine Deeskalation hinbekommen, wenn die Sachen ruhiger abgewickelt werden können.“ (Interview in der Kommune A)

„Viele Leute sind leider nur angelernt. [...] Der Fachkräftebedarf [bringt es] mit sich, dass die meisten Leute irgendwie das Gesetz kennen, dass sie es auch gelernt haben, [dieses] einigermaßen zu erklären, aber dass sie vielleicht jetzt [...] nicht unbedingt in Kommunikation geschult sind oder das jetzt zu ihren super Tugenden zählen.“ (Interview in der Kommune B)

Schwierigkeiten und Nöte der Kunden

Ferner berichten die Mitarbeiter, dass manche Ursachen für Gewalt am Arbeitsplatz auch auf die Persönlichkeit einiger Kunden zurückzuführen sind. Manche Kunden sähen Gewalt als das schnellste und effektivste Mittel zu Lösung ihrer Probleme an und nutzen dieses erlernte Handlungsmuster im Umgang mit Konflikten.

Aber auch psychische Erkrankungen bzw. Persönlichkeitsstörungen von Kunden stellen aus Sicht der Beschäftigten einen Erklärungsansatz für eine erhöhte Aggressivitäts- und Konfliktbereitschaft dar:

„Ich habe das Gefühl, dass die psychischen Erkrankungen bei den Kunden insgesamt zugenommen haben. Und ich finde, diesen Situationen ist man häufig machtlos ausgeliefert. Man weiß ja gar nicht, warum reagiert der jetzt so und wie verhalte ich mich am besten.“ (Gruppendiskussion in der Kommune C)

Insbesondere die Diskussionsteilnehmer aus den Fachbereichen wie etwa dem Sozialamt, Jugendamt oder auch dem Jobcenter räumen ein, dass sich ihre Kunden oftmals in schwierigen wirtschaftlichen und familiären Notlagen befinden. Viele Kommunalbeschäftigte können daher nachvollziehen, dass eine schwierige und als ausweglos empfundene Lebenssituation ein Nährboden für aggressives Kundenverhalten sein kann. Häufig seien es multiple Problemlagen wie Existenzängste in Verbindung mit Alkohol- bzw. Drogenproblemen, die Gewaltvorkommnisse in den Verwaltungen hervorrufen können:

„Also, ich kann das schon verstehen, wenn jemand z.B. aufgrund eines zunehmenden Alkohol- oder Drogenkonsums immer frustrierter und unzufriedener wird, weil kurz vor dem 1. des Monats das Geld knapp wird.“ (Gruppendiskussion in der Kommune A)

Nicht selten seien es aber auch falsche Erwartungen bzw. Fehleinschätzungen bezüglich der angebotenen Dienstleistung, die sich negativ auf die Gesprächssituationen zwischen Mitarbeitern und Kunden auswirken können. Eine falsche „fachliche“ Beratung durch Bekannte oder die eigene Recherche in verschiedenartigen Internetforen können hierfür ursächlich sein.

Fehlende Standards nach Gewaltvorkommnissen

Die eingangs beschriebenen Diskrepanzen in der Problemwahrnehmung von Mitarbeitern und Führungskräften können auch auf einen Mangel von innerbehördlichen Dokumentationssystemen zurückgeführt werden. Keine der untersuchten Kommunalverwaltungen registriert bislang das Ausmaß der Übergriffe auf Mitarbeiter systematisch, so dass sich ein „objektives“ Lagebild nicht zeichnen lässt.

In den Führungskräfteinterviews wurde zwar immer stets betont, dass eine Dokumentation der Vorfälle wünschens- und erstrebenswert sei, jedoch die Umsetzung dieses Vorhabens aufgrund mangelnder Ressourcen häufig scheitere.

„Da haben wir einen blinden Fleck. Oder ich sage mal, wo wir keinen Preis für gewinnen [...] Ich glaube, ein großes Problem ist einfach, so etwas strukturiert zu implementieren in solchen Systemen, die zum Teil einfach auch vom Tagesgeschäft getrieben werden. [...] Dann [sagen] die Kollegen, ‚Oha, das muss man jetzt auch noch machen‘, und so ist das bei allen Dingen, die draufgepackt werden. [...] das hier ist auch etwas, das wir schon länger hätten machen müssen oder anders machen müssen.“ (Interview in der Kommune E)

Das Defizit einer „gelebten Sicherheitskultur“ in den Behörden machen viele Beschäftigte jedoch nicht nur am fehlenden Dokumentationswesen fest. Sie bemängeln, dass es kein ausreichendes Informations- und Notfallkonzept gibt, welches das Verfahren der Informationsweitergabe, die Verantwortlichkeiten oder auch die Ahndung von Übergriffen klar regelt.

„Irgendwelche Handlungs- und Verhaltensempfehlungen bzw. Dienstvereinbarungen wie Übergriffe geahndet werden sollen – etwa durch Hausverbote, Strafanzeigen etc., gibt es nicht.“ (Gruppendiskussion in der Kommune D)

Gerade im Hinblick auf die Erstattung von Unfall- und Strafanzeigen äußern einige Mitarbeiter wiederholt den Wunsch nach mehr Unterstützung durch die Abteilungsleitung bzw. Behördenleitung:

„Eine Unterstützung bei der Erstellung der Strafanzeige habe ich nicht bekommen. Ich wurde selbst bei der Gerichtsverhandlung allein gelassen. Ein Rechtsbeistand durch die Behörde war quasi nicht existent.“ (Gruppendiskussion in der Kommune A)

Häufig wird in diesem Zusammenhang der Unmut darüber ausgedrückt, dass die Anzeigen oft ins Leere laufen und die Verfahren wegen Gering-

füchtigkeit eingestellt werden. Dies wird als demotivierend empfunden hinsichtlich des Stellens zukünftiger Strafanträge.

Während einige Beschäftigte Gewaltvorkommnisse nicht persönlich auf sich beziehen, sondern diese eher als einen Angriff „auf das System“ (Gruppendiskussion in der Kommune C) begreifen, fühlen sich andere allein gelassen und erheblich in ihrem Selbstbild verletzt. Ihrer Meinung nach, gehen Auseinandersetzungen mit Kunden vielfach mit Ängsten, Motivationsverlusten und vermehrten Krankheitstagen einher.

Die generelle Forderung nach mehr Empathie, Fürsorge und Beistand seitens der Behördenleitung sowie die konsequente Ahndung von Übergriffen greift auch ein Vertreter des Personalrats in der Kommune B auf:

„Ich find´s auch gut, dass Menschen, die sagen, ‚Mich belastet das aber jetzt`, dass man denen zuhört und sich um die kümmert. Und da liegt die Verantwortung, die entsprechende Führungskraft zu schulen, sensibel zu machen und auch die entsprechenden Angebote zu machen - über eine Stabstelle Gesundheitsmanagement, über die Meldung über den Vorfall, konsequent zu sein was Hausverbote angeht, ich denke, es ist ein Gesamtpaket.“ (Interview in der Kommune B)

Unzureichende Vorbereitung auf Gefährdungssituationen

Ebenso betonen die Mitarbeiter, dass die vorhandenen Alarmierungssysteme, die im Falle eines Vorfalls eine schnelle Hilfe gewährleisten sollen, vielfach zwar vorhanden seien, deren Handhabung jedoch nicht geübt werde.

„Also, ab und zu wird das System schon getestet (Mitarbeiter lacht), aber nur, weil jemand aus Versehen den Knopf betätigt - und dann kommen auch alle Kollegen. Aber regelmäßige Übungen oder Unterweisungen finden keine statt. Nein!“ (Gruppendiskussion in der Kommune C)

Allgemeiner Tenor in den Gruppengesprächen ist es, dass generell „viel zu wenig geredet und zu wenig geübt“ (Gruppendiskussion in der Kommune C) werde.

„Was nützen diese ganzen Maßnahmen, wenn die genauen Verfahrensabläufe nicht bekannt sind und verinnerlicht werden. Wie soll ich sie dann im Notfall abrufen?“ (Gruppendiskussion in der Kommune C)

Ein optimierbarer Kundenservice

Einen weiteren organisationsbedingten Stressor für Aggression und Gewaltbereitschaft kann, die aus Kundenperspektive häufig geäußerte unzureichende Nachvollziehbarkeit von Verwaltungsabläufen darstellen. So verdeutlicht die repräsentative Bürgerumfrage für Nordrhein-Westfalen, durch das Forsa-Instituts durchgeführt, dass die Befragten die Verwaltungsprozesse recht kritisch beurteilen: nur ein Viertel der Befragten (26%) gibt an, dass diese meist gut und verständlich ablaufen. Die große Mehrheit von 68 Prozent hält die Verwaltungsprozesse für kompliziert und nicht nachvollziehbar.⁴⁴

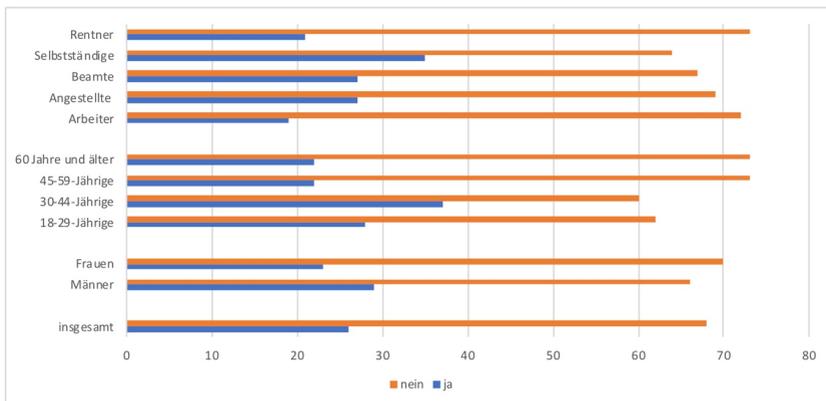


Abb. 3.2: Einschätzungen zu den Verwaltungsprozessen

Frage: Die Verwaltungsprozesse laufen meist gut und nachvollziehbar ab

Antwortoptionen: ja - nein, *) da ist manches auch kompliziert und nicht nachvollziehbar

(Quelle: nach Forsa-Umfrage 2019, S. 2)

„Ich glaube, das hat viele Gründe. Ich glaube oft ist dem Bürger nicht klar oder nicht transparent, warum manche Entscheidungen fallen –

⁴⁴ Forsa-Umfrage (2019): Einschätzungen zur Sicherheit in der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 3.

es ist ja auch immer schwierig zu vermitteln, je nachdem wo sie arbeiten. Wenn jetzt jemand sagt, ‚Ich will aber Geld haben‘ und sie können es ihm nicht gewähren, dann muss man das transparent machen und erklären. Das wird nicht bei jedem klappen, aber bei einigen schon.“
(Interview in der Kommune A)

Ein Mangel an transparenten Strukturen, Arbeitsabläufen sowie Entscheidungsprozessen kann bei den Kunden nicht nur Verärgerung hervorrufen, sondern auch das Gefühl auslösen, ungerecht behandelt worden zu sein.

„Ich glaube, dieses ‚Ungerecht-Behandelt-Fühlen‘ ist eine große Triebfeder.“ (Gruppendiskussion in der Kommune E)

Lange Wartezeiten oder lieblos gestaltete Kundenbereiche können die Stimmung der Kunden ebenfalls negativ beeinträchtigen. In einigen Fachbereichen der untersuchten Kommunen prägen veraltete und abgenutzte Ausstattungsgegenstände das Bild der Empfangs- und Wartezonen. Die Sitzlandschaften entsprechen dabei zudem nicht der Besucherstruktur und -dichte, so dass die Einrichtung eines passenden Mix aus Einzel-, Gruppen- und Kommunikationsbereichen vorteilhaft erscheint.

Diffusion der Bedrohung vom Arbeitsplatz in das Privatleben der Mitarbeiter

Mitarbeiter berichten, dass die Bedrohungen und Beleidigungen sich nicht mehr nur auf die Interaktion mit Kunden am Arbeitsplatz beschränken, sondern in den Privat- und Freizeitbereich hineinreichen. Die Tatsache, dass einige Diskussionsteilnehmer berichteten, sich bewusst für eine Trennung von Wohnort und Arbeitsstätte entschieden zu haben, lässt vermuten, wie sehr belastende Vorkommnisse auch das Privatleben der Mitarbeiter beeinträchtigen können:

„Man guckt sich abends öfter mal um“ (Gruppendiskussion in der Kommune A)

„Ich meide bestimmte Bereiche in der Stadt und gehe nicht auf Feste. Ich gehe in anderen Städten einkaufen, um nicht in der Freizeit von Kunden angesprochen zu werden.“ (Gruppendiskussion in der Kommune A)

Der Umgang und die Nutzung sozialer Medien durch Behördenmitarbeiter kann einem aggressiven Kunden eine weitere Angriffsfläche bieten. In den Gruppengesprächen schildern einzelne Mitarbeiter davon, wiederholt von Kunden im Netz beleidigt bzw. bedroht worden zu sein. Nachfragen bei Führungskräften bezüglich etwaiger Handlungsempfehlungen seitens des Arbeitgebers für den privaten Gebrauch von Social Media, beispielsweise hinsichtlich der Nutzung von Klarnamen, zeigen einen hohen Handlungsbedarf und mitunter ein fehlendes Problembewusstsein auf.

3.1.2 Ansatzpunkte für ein individuelles und organisationales Resilienz-Management

Um den gestiegenen Arbeitsanforderungen bzw. -belastungen besser begegnen zu können, erscheint die Stärkung der Resilienz und Coping-Fähigkeiten der Beschäftigten von zentraler Bedeutung. Resilienz und Coping-Fähigkeiten beschreiben die psychische Widerstandskraft, schwierige und stressige Situationen leichter zu bewältigen und ggf. an ihnen zu wachsen.⁴⁵

Der Resilienz-Begriff konzentriert sich jedoch nicht nur auf das Individuum, sondern wird auch im Zusammenhang mit Organisationen und Betrieben verwendet.⁴⁶ So kann – in Analogie zum Menschen – auch eine Behörde „ein Immunsystem mobilisieren, mit dem [sie] sich den krisenauslösenden

⁴⁵ Soucek, R. u.a. (2016): Resilienz im Arbeitsleben. Eine inhaltliche Differenzierung von Resilienz auf den Ebenen von Individuen, Teams und Organisation. In: Gruppe. Interaktion. Organisation: Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie. Heft 2, S. 131-137.

⁴⁶ Zur näheren Betrachtung der Begriffe individuelle und organisationale Resilienz vgl. Flüter-Hoffmann, C. u.a. (2018): IW-Analysen 127. Individuelle und organisationale Resilienz. Theoretische Konzeption und empirische Analyse auf Basis eines kombinierten Beschäftigten-Betriebsdatensatzes. Köln.

oder -verursachenden Faktoren widersetz[t] beziehungsweise diese ein-
dämm[t] und damit potenzielle negative Folgen abfeder[t].“⁴⁷

Im weiteren Verlauf des Beitrags sollen auf der Grundlage theoretischer Erkenntnisse sowie der Forschungsergebnisse mögliche Ansatzpunkte eines individuellen und organisationalen Resilienz-Managements vorgestellt werden.

Vertrauensvolle Kommunikation und ein wertschätzendes Miteinander auf Mitarbeiter- und Führungsebene

Eine vertrauensvolle Kommunikation sowie ein wertschätzendes Miteinander von Kollegen und Vorgesetzten stellt die Basis aller Präventionsbemühungen dar. Um einen offenen und kontinuierlichen Austausch hinsichtlich der Themen Sicherheitsempfinden und Arbeitsbelastung in der Behördenkultur zu verankern, stellt die Schaffung nachhaltiger Strukturen und Rahmenbedingungen eine Grundvoraussetzung dar.

Nicht nur die Behördenleitung ist zentraler Akteur und Motivator der behördlichen Prävention, sondern insbesondere auch die untere und mittlere Führungsebene stehen in einer besonderen Verpflichtung: nur wenn eine Vertrauensbasis geschaffen wird und es für alle Führungskräfte selbstverständlich ist, Hilfestellungen anzubieten, und Beschäftigte bereit sind, Probleme zu kommunizieren und Hilfsangebote zu erfragen, kann der innerbehördliche Dialog auf allen Ebenen vorangebracht werden.

In allen Gruppendiskussionen des Forschungsprojektes wurde deutlich, dass sich die Mitarbeiter – insbesondere der Eingriffsverwaltung, die mit Kundenverkehr betraut sind – sich mehr Austauschmöglichkeiten mit ihren Kollegen über Gewaltvorkommnisse wünschen. In regelmäßigen Teamgesprächen könnte Mitarbeitern die Gelegenheit gegeben werden, über ihre Erfahrungen und Erlebnisse zu berichten, Probleme und Ängste zu

⁴⁷ Flüter-Hoffmann, C. u.a. (2018): IW-Analysen 127. Individuelle und organisationale Resilienz. Theoretische Konzeption und empirische Analyse auf Basis eines kombinierten Beschäftigten-Betriebsdatensatzes. Köln, S. 40.

artikulieren und Lösungsansätze einzubringen. Allein die Erfahrung, dass andere Kollegen mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind, kann helfen, dass das Thema über die individuelle Ebene hinaus, innerhalb der Behörde kommuniziert wird. Zudem bieten derartige Besprechungsrunden auch den Führungskräften die Chance, der bislang fehlenden Transparenz von Gewaltvorfällen beizukommen und einen Einblick über das Ausmaß des Problems zu erhalten.⁴⁸

Entwicklung von gemeinsamen Standards nach Gewaltvorkommnissen

Bereits im Vorfeld einer Gefahrensituation ist es notwendig, geregelte Organisationsabläufe, Verantwortlichkeiten und verbindliche Meldewege zu erarbeiten bzw. festzulegen:

- Wer erstattet eine Strafanzeige?
- Wird ein Hausverbot ausgesprochen? Und wenn ja, von wem?
- Welche Informations- und Meldewege sind zu beachten?
- Wie ist der Vorfall zu dokumentieren?

Die Transparenz etwaiger Prozessabläufe können die Handlungssicherheit der Mitarbeiter steigern und somit positiv deren Sicherheitsgefühl beeinflussen.

Um eine Lageeinschätzung über Gewaltvorfälle in öffentlichen Verwaltungen vornehmen zu können, bedarf es neben der Erfassung der subjektiven Empfindungen der Mitarbeiter des Aufbaus eines internen Dokumentationssystems. Die Dokumentation ermöglicht eine Differenzierung der Vorfälle in unterschiedliche Gefahrenstufen und kann zugleich die Entwicklung von zielgerichteten Präventionsmaßnahmen erleichtern. Die Einführung eines solchen Vorhabens setzt jedoch zunächst die Sensibilisierung aller Mitarbeiter voraus: so gilt es nicht nur die Beschäftigten von der Sinnhaftigkeit eines solchen Dokumentationswesens zu überzeugen,

⁴⁸ Frevel, B. u.a. (2014): Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen. Informationen und Empfehlungen für die Praxis. Köln, S. 18.

sondern auch ein abgestimmtes Grundverständnis und eine gemeinsam festgelegte Vorgehensweise bei der Erfassung der Vorfälle voranzubringen. Unter Berücksichtigung der mitunter hohen Arbeitsbelastungen der Mitarbeiter wird die Einführung eines niederschweligen Systems befürwortet.

Kollegiale Hilfeleistungen

Dass Gewalterfahrungen durchaus multiple Auswirkungen sowohl auf die unmittelbar betroffenen Opfer wie aber auch auf Arbeitgeber haben können, wurde bereits von der DGUV (2011) dargelegt.

Für die Opfer:	Für den Arbeitgeber:
<ul style="list-style-type: none">• Körperliche Schäden und Verletzungen• Stress• Gefühle der Ohnmacht und Hilflosigkeit• Angstzustände• Schlafstörungen• Posttraumatische Belastungsstörung• Motivationsverlust• Sozialer Rückzug• Konzentrationsschwierigkeiten	<ul style="list-style-type: none">• Zunahme der Fehlzeiten• Abnahme der Produktivität• Sinkende Motivation• Höhere Versicherungskosten• Imageverlust

Tab. 3.1: Folgen von Gewalt am Arbeitsplatz
(Quelle: nach Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung 2011, S. 19)

Im Sinne der Betroffenen scheint es daher von großer Wichtigkeit zu sein, die Vorfälle nachzubereiten und ihnen Hilfestellungen anzubieten.

In der betrieblichen Praxis haben sich neben der Einbindung von Betriebsärzten und Traumapsychologen auch Betreuungskonzepte wie die Ver-

netzung mit Opferschutzeinrichtungen (z.B. Weißer Ring) oder kollegiale Hilfsangebote etabliert.⁴⁹

Unter dem Motto „Kollegen helfen Kollegen“ besteht die Möglichkeit, Teams von ausgebildeten Beschäftigten in den Verwaltungen einzurichten, die folgende Aufgaben bzw. Funktionen wahrnehmen können:

- Ansprech- und Vermittlungsfunktion: Die Teams stehen sowohl den Mitarbeitern als auch den Führungskräften als erste Ansprechpartner hinsichtlich der Themen Sicherheit und Gewaltprävention zur Verfügung.
- Darüber hinaus können die Teams als Schnittstelle zwischen den Mitarbeitern und den Führungskräften fungieren und den innerbehördlichen Dialog hinsichtlich der Themen Sicherheit und Gewaltprävention fördern. Entscheidend ist, dass dieser Dialog nicht nur top down geführt wird, also Informationen der Leitung an die Mitarbeiter übermittelt werden, sondern gerade auch bottom up aktuelle Fälle und Probleme, die der Leitung nicht zu Ohren gekommen sind, weil Mitarbeiter nicht alle Vorfälle melden, besprochen werden.
- Gewaltprävention: Die Teams sind in der Lage, Gefahrensituationen am Arbeitsplatz im Vorfeld zu erkennen und weisen regelmäßig auf Verbesserungspotenziale und Schwachstellen der betrieblichen Prävention hin.
- Notfallversorgung/Nachbetreuung: Im Falle eines Vorfalls sind die geschulten Kollegen in der Lage, dem Opfer erste Hilfe zu leisten und Maßnahmen gemäß des behördlichen Informations- und Notfallmanagements zu veranlassen. Die geschulten Teammitglieder können im Rahmen der psychologischen Erstbetreuung bzw. der psychologischen Notfallversorgung mit dem betroffenen Opfer über das Erlebte reden, Problemlösungen entwickeln und sie ggf. auf weitere professionelle Betreuungsangebote hinweisen. Aber auch bei Nachbesprechungen in der Behörde, beim Gang zur Polizei oder zum Gericht kann das Team dem Betroffenen zur Seite stehen.

⁴⁹ Unfallkasse Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010): Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen?! „Das Aachner Modell“. Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr. Düsseldorf, S. 62.

- Organisation der Notfall-Übungen: Die analog zu Brandschutzübungen mindestens einmal jährlich durchzuführende Notfall-Übung werden vom Team in Absprache mit der Behörden- bzw. den Abteilungsleitungen organisiert und durchgeführt. Bei diesen Übungen werden die Alarmknöpfe und Notfallpläne geübt und ggf. aufgetretene Probleme besprochen.

Anfertigung eines innerbehördlichen Notfallordners

Damit im Notfall die wichtigsten Unterlagen schnell zu Hand sind, ist die Anfertigung eines Notfallordners hilfreich. Der Ordner bündelt dabei alle sicherheitsrelevanten Dokumente und Hinweise wie

- Grundsatzerklärung gegen Gewalt am Arbeitsplatz
- Hinweise zur kollegialen Unterstützung
- Notfallpläne und innerbetriebliche Meldewege
- Räumungsplan/Flucht- und Rettungswege/Sammelpläne
- wichtige Telefonnummern
- Liste der medizinischen und psychologischen Erstbetreuung
- betriebliches Nachsorgekonzept und Ansprechpartner
- Formulare für Vorfallsberichte
- Formblatt zur Strafanzeige.

Grundlegend dabei ist, dass nicht nur jeder Fachbereich der Verwaltung mit einem Ordner ausgestattet wird, sondern dass auch jeder Mitarbeiter die Möglichkeit erhält, in einer akuten Gefahrensituation auf die entsprechenden Dokumente zurückzugreifen. Die grundsätzliche Verfügbarkeit der entsprechenden PDF-Dokumente lässt sich dabei mittels Intranet sicherstellen. Die Verantwortlichkeit hinsichtlich der Pflege bzw. der Aktualisierung des Ordners gilt es verbindlich zu regeln.

Konkrete Vorschläge zur Gestaltung des Notfallordners hat die Unfallkasse NRW (2010) in ihrer Publikation „Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen?! „Das Aachner Modell“. Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr“ zu-

sammengestellt, die über <https://bit.ly/1Xi6sTh> zum Download und zur Übertragung auf die lokalen Spezifika bereitsteht.

Gefahrenbewusste Raum- und Arbeitsplatzgestaltung

Zugangskontrolle und Kundensteuerung

In einigen Verwaltungen wird der Kunde zunächst an einer Infotheke empfangen, an der bereits erste Fragen beantwortet werden können und eine Weiterleitung an den zuständigen Sachbearbeiter erfolgt. Derartige Infotheken erfüllen somit zweierlei Funktionen: einerseits dienen sie als zentrale Anlaufstelle, andererseits ermöglichen sie auch die Zugangskontrolle. Die Einrichtung einer solchen Zugangskontrolle verhindert nicht nur den freien Zugang zum Gebäude und zu den Büros der Sachbearbeiter, sondern der Mitarbeiter an der Infotheke erhält bereits bei der Begrüßung die Möglichkeit, deeskalierend auf einen aufgebrachten Kunden einzugehen und ggf. den Sachbearbeiter über den Gemütszustand des Kunden zu informieren.⁵⁰

Neben den Aspekten der Zugangskontrolle bietet eine Trennung zwischen dem Warte- und Bürobereich weitere Vorteile für den Sachbearbeiter und den Kunden. Ein hohes Kundenaufkommen kann mit einer unangenehmen Geräuschkulisse einhergehen, so dass die Trennung der beiden Bereiche Störungen von Kundengesprächen vorbeugt. Gleichzeitig kann sich der Sachbearbeiter bei einer hohen Arbeitsbelastung oder auch nach einem schwierigen Gespräch kurze Auszeiten nehmen und sich auf die nachfolgenden Gespräche einstellen. Wartet der nächste Kunde bereits vor dem Büro, geben sich die Kunden oftmals nur noch „die Klinke in die Hand.“ Die Option, einem Sachbearbeiter zwischen schwierigen Kundengesprächen ggf. Pausen einzuräumen, kann auch im Rahmen der Ablauforganisation anhand von Aufrufsystemen, dem Arbeiten mit Terminvorgaben oder der Begrenzung der Öffnungszeiten erfolgen.⁵¹

⁵⁰Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2012): Alles für den Kunden? Arbeitsbelastungen und Bedrohungen an Arbeitsplätzen mit Kundenkontakt. Berlin, S. 14.

⁵¹Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2012): Alles für den Kunden? Arbeitsbelastungen und Bedrohungen an Arbeitsplätzen mit Kundenkontakt. Berlin, S. 32.

Gestaltung der Empfangs- und Wartebereiche sowie der Büroräume

In dem Moment, wo ein Kunde das Verwaltungsgebäude betritt, nimmt er auch Kontakt mit der Behörde auf. Es ist somit durchaus entscheidend, dass dieses Umfeld die Werte und Vorzüge der Behörde widerspiegelt. Eine wertschätzende Atmosphäre sowie eine freundlich und einladend gestaltete Wartezone kann die Zufriedenheit der Kunden erhöhen. Aspekte wie ausreichende Beleuchtung und Sitzgelegenheiten, ein funktionales Farbkonzept sowie positive Ablenkung in Form von Kunst, mehrsprachige Lese- und Infomaterialien, freies WLAN etc. können bei der spezifischen Beurteilung der Wartezone durch den Kunden eine große Rolle spielen. Ebenso können Grünpflanzen, Getränke- und Süßwarenautomaten sowie die Schaffung von genügend Privatsphäre und einer ruhigen Geräuschkulisse, z.B. durch das Abspielen von leiser Musik, den Wohlfühlfaktor in den Aufenthaltsbereichen positiv beeinflussen.⁵²

Eine gefahrenbewusste Büroeinrichtung kann zur Risikominimierung am Arbeitsplatz beitragen. Es empfiehlt sich, Arbeitsmaterialien wie Locher, Schere oder Tacker, die als Wurf- und Schlagwerkzeug dienen könnten, außerhalb der Reichweite von Kunden aufzubewahren (z.B. in Bürocontainern).

Ebenfalls ist davon abzusehen, private Fotos bzw. Bilder von Familienangehörigen, die dem Kunden Rückschlüsse auf den familiären Hintergrund des Mitarbeiters geben könnten, im Büro aufzustellen oder aufzuhängen. Nicht selten dienen die Fotos dem Kunden als Anhaltspunkt, um gezielte Drohungen gegen Kinder und Ehepartner des Mitarbeiters auszusprechen.⁵³

Bei der Gestaltung der Büroräume ist nicht nur darauf zu achten, dass der Kunde möglichst im Blickfeld des Mitarbeiters sitzt, sondern auch ausrei-

⁵² Frevel, B. u.a. (2014): Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen. Informationen und Empfehlungen für die Praxis. Köln, S. 23-24.

⁵³ Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2012): Alles für den Kunden? Arbeitsbelastungen und Bedrohungen an Arbeitsplätzen mit Kundenkontakt. Berlin, S. 29.



chend räumliche Distanz zwischen den Gesprächsbeteiligten geschaffen wird. Die Umsetzung dieser Maßnahme kann durch einen Schreibtischanbau oder einen Tresen erfolgen.

Wichtig ist es, die Beschäftigten regelmäßig auf das Thema der gefahrenbewussten Büroeinrichtung hinzuweisen und sie im Sinne der Eigensicherung für das Problem zu sensibilisieren.

Vorsorgemaßnahmen bei Gesprächssituationen mit Konfliktpotenzial

Ist bereits im Vorfeld erkennbar, dass ein Gespräch mit einem Kunden Gefahrenpotenzial birgt, sind entsprechende Präventionsmaßnahmen zu veranlassen. Die Benachrichtigung der Kollegen im Nachbarzimmer oder des Vorgesetzten stellt eine dieser Handlungsoptionen dar, um Gefahren zu minimieren.

Gleichzeitig ist es ratsam, dass vor allem Mitarbeiter im Außendienst ihre Kollegen über anstehende Kundentermine bzw. konfliktreiche Treffen informieren, so dass im Falle eines Notfalls umgehend Hilfe veranlasst werden kann. Die gegenseitige Verständigung über die ungefähre Dauer und den Aufenthaltsort des Kundengesprächs sind dabei unerlässlich. Die Herstellung der Erreichbarkeit des Mitarbeiters über Telekommunikationsmittel oder auch mithilfe von Personen-Notsignal-Systemen sind erstrebenswert.

Mitarbeiter im Außendienst, die nicht mit einem Dienstfahrzeug, sondern mit einem Privatfahrzeug zu Kundengesprächen fahren, können über ihre Behördenleitung eine Übermittlungssperre im Fahrzeugregister beantragen. Diese Maßnahme verhindert, dass Daten eines Kraftfahrzeughalters an Dritte übermittelt werden und so ggf. Informationen zum Sachbearbeiter an einen aufgebrauchten Kunden weitergegeben werden.

Kontinuierliche Aus- und Weiterbildungsangebote

Ein wesentlicher Baustein der Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen stellt ein regelmäßiges Angebot von Aus- und Weiterbildungsmaß-

nahmen für Mitarbeiter und Führungskräfte dar. So können beispielsweise das Erkennen, die Bewertung und der Umgang mit psychischen Belastungen bei Mitarbeitern Inhalte einer Führungskräftebildungen sein. Aber auch Seminare und Informationsveranstaltungen zu Straftatbeständen und Selbsthilferechten können nicht nur das Interesse Verwaltungsmitarbeiter wecken, sondern gleichzeitig auch zu mehr Handlungssicherheit in den Behörden beitragen.⁵⁴

Darüber hinaus ist es empfehlenswert, Seminarangebote zum Ausbau von Kommunikations- und Deeskalationsfähigkeiten der Beschäftigten einen hohen Stellenwert beizumessen. Derartige Seminare sollen die Mitarbeiter auf schwierige Situationen mit Kunden vorbereiten und ihnen eine professionelle Gesprächsführung ermöglichen sowie Deeskalationsstrategien aufzeigen.⁵⁵

Auch die Ausbildung von psychologischen Erstbetreuern ist eine wichtige Voraussetzung, um Beschäftigte in berufsbezogenen Extremsituationen adäquat unterstützen zu können. Die psychologische Erstbetreuung bzw. Notfallversorgung erfolgen dabei in der Regel durch Kollegen. Aufgrund ihrer Zusatzausbildung sind sie in der Lage mit dem Betroffenen über die Gewalterlebnisse zu reden, Problemlösungen zu entwickeln und sie ggf. auf weitere professionelle Hilfsangebote hinzuweisen.⁵⁶

Um eine größtmögliche Handlungssicherheit aller Verwaltungsmitarbeiter gewährleisten zu können, sind wiederkehrende Alarm- und Notfallübungen und Unterweisungen in Bezug auf eine gefahrenbewusste Raum- und Arbeitsplatzgestaltung sinnvoll. Gerade in Verwaltungsbereichen mit einer hohen Personalfuktuation ist es wichtig, Handlungsverpflichtungen zu klären und Notfallabläufe zu trainieren.

⁵⁴ Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2012): Alles für den Kunden? Arbeitsbelastungen und Bedrohungen an Arbeitsplätzen mit Kundenkontakt. Berlin, S. 33.

⁵⁵ Wesuls, R. u.a. (2005): Professionelles Deeskalationsmanagement (ProDEMa). Praxisleitfaden zum Umgang mit Gewalt und Aggression in den Gesundheitsberufen. 4. Aufl. Stuttgart, Karlsruhe: Unfallkasse Baden-Württemberg.

⁵⁶ Frevel, B. u.a. (2014): Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen. Informationen und Empfehlungen für die Praxis. Köln, S. 18-21.

Arbeitsplatzbegehungen, die Erstellung und Aktualisierung von Gefährdungsbeurteilungen können mit externen Partnern im Rahmen von Begehungen durchgeführt werden. Auf Grundlage dieser Analysen lassen sich Standardmaßnahmen überprüfen, ggf. Mängel in der betrieblichen Organisation aufdecken und Verbesserungspotenziale erkennen.

Vernetzung mit externen Partnern

Die Bewältigung des komplexen Themas Gewalt kann eine Kommunalverwaltung nicht alleine bewerkstelligen. Vielmehr ist die Vernetzung mit externen Partnern aus den Bereichen Sicherheit und Arbeitsschutz wie beispielsweise der Polizei, privaten Sicherheitsdiensten oder Unfallkassen und Versicherungen unerlässlich. Die Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Partnern ermöglicht dies den Kommunalverwaltungen unterschiedliche Denk- und Handlungsweisen kennenzulernen sowie verschiedene Perspektiven auf das Thema „Gewalt gegen Behördenmitarbeiter“ zu gewinnen. Es bietet sich an, nicht das „Rad neu erfinden zu wollen“, sondern vielmehr auf den umfangreichen Erfahrungsschatz anderer Akteure zurückzugreifen und durch die Intensivierung der Kommunikation, Kooperation und Koordination Synergieeffekte zu nutzen.

Gewerkschaften, Kommunale Spitzenverbände und ihre entsprechenden Fachgremien stellen einen weiteren wichtigen Baustein einer erfolgreichen Präventionsarbeit dar. Im Rahmen von Beratungs- und Veranstaltungsangeboten sind sie in der Lage, Hilfestellungen anzubieten und eine Vernetzung von Kommunalvertretern zu fördern. Durch einen wechselseitigen Austausch von wirksamen organisatorischen Grundmustern und Handlungskonzepten kann ein gegenseitiger Lernprozess der Behörden erfolgen.

3.2 Bauliche und technische Infrastruktur

Andreas Kohl

Die bauliche Gestaltung und technische Ausrüstung sowie die persönliche Ausrüstung der Mitarbeiter, letzteres besonders für diejenigen im

Außendienst, sind zentrale Ansatzpunkte für die Prävention von Gewalt am Arbeitsplatz. Die Aufenthalts- und Nutzungsqualität der Verwaltungsbauten, aber auch die Einrichtung der unterschiedlichen Räume innerhalb der Gebäude sind wichtig dafür, Mitarbeitern und Kunden ein angenehmes Arbeitsklima zu ermöglichen. Wie gerne halten sich Mitarbeiter und Besucher in den Büros, Fluren oder Wartezonen auf, wie übersichtlich und angenehm sind diese Räumlichkeiten gestaltet? Wird den Kunden eine vielleicht längere Wartezeit z.B. durch ein Getränkeangebot und Lesestoff, eine helle Atmosphäre, leise Musik oder eine Spielecke für mitgebrachte Kinder erleichtert? Die räumliche Gestaltung und Infrastruktur ist aber auch bei Gewaltvorfällen von großer Bedeutung, wenn es auf Alarmsysteme, Fluchtmöglichkeiten oder schnelle Hilfe von Kollegen ankommt. In den Gesprächen, die die Projektmitarbeiter mit den Mitarbeitern der Untersuchungskommunen geführt haben, wurde immer wieder der Wunsch nach einer besseren baulichen Ausstattung geäußert.

In diesem Abschnitt soll daher die Infrastruktur von Kommunalverwaltungen erstens daraufhin überprüft werden, welche Gefahr von ihr für die Sicherheit der Mitarbeiter ausgeht bzw. ob sie deren Gefährdung durch externe Personen fördert. Zweitens soll aufgezeigt werden, mit Hilfe welcher Maßnahmen die Prävention von Gewalt am Arbeitsplatz verringert werden kann. Gedankliche Grundlage ist das Konzept der Kriminalprävention durch Raumgestaltung (engl. CPTED = Crime Prevention Through Environmental Design), das sich dieser Thematik annimmt. Hier werden Räume (das können sowohl Räume in einem Gebäude, aber auch Plätze oder ganze Stadtteile sein) im Hinblick auf ihre Sicherheit für alle Nutzer betrachtet. Grundlegend ist dabei der Gedanke, dass ein gut funktionierender Raum das Wohlbefinden der Nutzer (in diesem Falle Mitarbeiter und Kunden) verbessert und so einen problemlosen und konfliktfreien Aufenthalt wahrscheinlicher macht.⁵⁷ Im Folgenden wird zunächst kurz dargelegt, welche Aspekte im vorliegenden Projekt betrachtet wurden, danach werden die empirischen Ergebnisse aus den Untersuchungskommunen beispielhaft

⁵⁷ Vgl. dazu z.B. Crowe, T. D./Fennelly, L. J. (2013). *Crime prevention through environmental design* (3. Aufl.). Amsterdam: Elsevier; oder auch Stummvoll, G. (2002): *Kriminalprävention durch Gestaltung des öffentlichen Raumes: CPTED*. In: *Neue Kriminalpolitik*. 14. Heft 4. S. 123-126.

vergleichend diskutiert und schließlich auf dieser Grundlage Empfehlungen zur Verbesserung der Infrastruktur der Kommunalverwaltungen im Hinblick auf die Arbeitssicherheit gegeben.

Von Bedeutung ist hier zunächst die grundlegende bauliche Infrastruktur der Behördenleistungen, es müssen also die Gebäude betrachtet werden. Von Interesse sind hier natürlich das Alter der Bausubstanz, etwaige Umbauten oder Renovierungen oder auch die Frage, ob alle Behördenteile an einem Ort versammelt oder verstreut auf dem Gebiet der Kommune verteilt sind. Auch die Frage, ob die Liegenschaft zu diesem Zweck errichtet wurde oder vor der Nutzung durch die Kommune einem anderen Zweck diente, kann Aufschluss über die Eignung für die Verwaltungsarbeit mit Kundenverkehr geben. Oft hatten angemietete Gebäude eine völlig andere Vornutzung, die gerade bei Anmietungen eine bauliche (und dabei auch sicherheitsorientierte) Veränderung nicht möglich machten. Behördenmitarbeiter bewerten die Bausubstanz und Architektur häufig kritisch, hier wird einer der wichtigsten organisatorischen Risikofaktoren für Gewaltentstehung verortet.⁵⁸

Neben der generellen Betrachtung der Bauten an sich werden alle publikumsrelevanten Bereiche (und hierzu zählen auch interne Bereiche, die dem öffentlichen Publikum mangels Schließanlage frei zugänglich sind) betrachtet, dazu gehören Einzel-, Mehrfach- und Großraumbüros, Service-/ Infobereiche, Flure, Sozialräume und Teeküchen, Kopier- und Lagerräume oder Eingangsbereiche. Hier sind nicht nur die bauliche Größe und Ausrichtung an sich, sondern auch Türen, Möbel, Fenster und andere Einrichtungsgegenstände bis hin zu persönlichen Gegenständen der Mitarbeiter und Büromaterial von Interesse. Die Ausrichtung der Schreibtische und Schränke, Wartezonen für Kunden, Ausschilderung der Wege in den Fluren, die generelle „Willkommenskultur“ einer Verwaltung beeinflussen Wohlbefinden und Sicherheit aller Nutzer.

Neben der baulichen wurde auch die technische Infrastruktur der Kommu-

⁵⁸Vgl. z.B. Bentley, T. u.a. (2011): Report on the 2011 New Zealand Workplace Violence Survey. Report Prepared by the Healthy Work Group. O.O.: School of Management, Massey University. S. 10-13.

nalverwaltungen betrachtet. Hierzu zählen vor allem Alarmsysteme in den Mitarbeiterbüros, durch die diese mittels Notfallknopf, PC oder Telefonanlage unterschiedliche Alarmkreise aktivieren können. Hier sind auch etwaig vorhandene Videoüberwachungsanlagen oder Metalldetektoren von Bedeutung. Schließlich muss auch die Schließanlage bzw. der Schließplan betrachtet werden. Wer hat wann Zugang zu welchen Bereichen in der Behörde? Sind Front- und Back-Office-Abschnitte klar voneinander getrennt oder können Besucher alle Abteilungen frei betreten, ohne kontrolliert zu werden oder auf eine geschlossene Tür zu treffen?

Schließlich wird auch die personelle Infrastruktur dahingehend betrachtet, wie die Mitarbeiter für ihre unterschiedlichen Aufgaben ausgerüstet sind. Neben den Alarmvorrichtungen für den Innendienst sind dies z.B. für die Mitarbeiter im Außendienst die Ausrüstung mit Schutz- und Selbstverteidigungsmitteln. Aber auch Kommunikations- und Transportmittel sind für die Sicherheit der Mitarbeiter wichtig. Verfügen alle Außendienstler über ein dienstlich angeschafftes Handy/Mobilfunkgerät? Müssen sie mit ihrem eigenen Pkw zu Kundenbesuchen fahren oder können sie hierfür vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellte Dienstwagen nutzen?

3.2.1 Bauliche Infrastruktur

Betrachtet man die Gebäude der Untersuchungskommunen, in denen die zentralen Abteilungen mit regelmäßigem Kundenkontakt untergebracht sind, so fällt auf, dass wenige dieser Gebäude neueren Datums sind, einige sogar deutliche Altersspuren und einen Renovierungsstau aufweisen und die Grundsubstanz oft noch aus den 1960/1970er Jahren stammt. Fast alle untersuchten kommunalen Gebäude und deren Zustand spiegeln daher mehr oder weniger deutlich die finanzielle Lage wider, in der sich viele Städte in Nordrhein-Westfalen befinden. Der Städte- und Gemeindebund NRW spricht hier von einer „äußerst angespannte[n] Finanzsituation der Kommunen“⁵⁹, auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund konstatiert

⁵⁹ Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2011): Thesenpapier zum Stärkungspakt Stadtfinanzen. Düsseldorf. S. 3.

in einem Positionspapier von 2015: „Besonders dramatisch ist der rapide Verfall der kommunalen Infrastruktur.“⁶⁰ Die untersuchten kommunalen Liegenschaften lassen sich wie folgt charakterisieren:

Der Bürgerservice der Kommune A residiert innenstadtnah in einem Gebäude aus den 1950er Jahren, welches einen deutlichen Renovierungsstau aufweist. Die problematische Situation ist den befragten kommunalen Führungskräften durchaus bewusst: „Also wir haben uralte Gebäude, [...] da funktioniert der Aufzug nicht, seit Monaten nicht, und und und“ (Interview Kommune A). In Kommune B ist das Hauptgebäude ein zentral gelegenes mehrgeschossiges Stadthaus aus den 1970er Jahren mit einem Renovierungsstau. Das ebenfalls zentral gelegene Ausländeramt ist in einem älteren Gebäude untergebracht, das Jobcenter der Kommune liegt etwas abseits des Stadtzentrums und ist jüngerer Datums. Auch das Hauptgebäude der Untersuchungskommune C ist älteren Datums. Zusätzlich zum Haupthaus wurde eine Liegenschaft betrachtet, die angemietet wurde, hier handelt es sich um neuere Gebäude mit vormaligen Wohnungen.

Die Verwaltungsgebäude in Kommune D liegen nahe beieinander. Der Großteil der unterschiedlichen Verwaltungen, wie z.B. der Bereich Kinder- und Jugend, Soziales und Senioren oder Ordnung, ist gemeinsam in einem modernen, mehrstöckigen Neubau untergebracht. Weitere Verwaltungsbereiche, wie das Ausländeramt oder der Bürgerservice befinden sich jedoch in angemieteten Gebäuden älterer Bauart, die den Anforderungen einer Behörde zum Teil kaum gerecht werden können.

Kommune E residiert in einem Gebäude aus den 1960er Jahren, hat diese Liegenschaft aber grundlegend renoviert und mehrfach erweitert. Ebenfalls betrachtet wurden ein zweites Hauptgebäude, das in einer anderen Kommune im Kreis liegt, dieses Gebäude ist älter und wurde wenig renoviert, und sowie eine dritte Abteilung, die in einer weiteren kreisangehörigen Kommune in einer angemieteten Liegenschaft untergebracht ist. In der Kommune F liegen die Verwaltungsgebäude sehr weit auseinander

⁶⁰ Deutscher Städte- und Gemeindebund (2015): Infrastrukturoffensive notwendig. In: Position v. 15.9.2015. S. 1.

und sind auch zum Teil nicht zentrumsnah. Die überwiegende Mehrheit der Gebäude ist älterer Bauart und angemietet. Das Ordnungsamt beispielsweise ist in einer alten Grundschule untergebracht.

Wegegestaltung und Beschilderung

Die Planung und Gestaltung der Wege am und besonders im Gebäude und die Beschilderung sind sozusagen die „Eintrittskarte“ der Verwaltung. Hier kommt es darauf an, Wege und Flure so zu gestalten, dass die Kunden ihr Ziel auch ohne Ortskenntnisse ohne Probleme finden können. Wenn Kunden – wie z.B. in Kommune E durch spätere Anbauten verursacht – lange Wege im Gebäude zurücklegen müssen, sollten Beschilderungen und Hinweise wiederholt angebracht werden, um die Orientierung zu erleichtern. Die Räume und Flure sollten so angeordnet sein, dass keine nicht einsehbaren Winkel entstehen. So existieren z.B. in den Kommunen A und B (hier zusätzlich in Verbindung mit einem nicht kontrollierten Gebäudeeingang) überdachte, jederzeit zugängliche und schwer einsehbare Bereiche im



Abbildung 3.3: Flure für den Publikumsverkehr sollten hell und übersichtlich gestaltet sein und nicht wie in diesem Beispiel dunkel und verwinkelt angelegt. (Foto: Andreas Kohl)

Außenbereich des Gebäudes, die unerwünschten Personen als Aufenthalt bzw. Schlafstätte dienen können. Im Ausländeramt in Kommune B sind in einigen Fluren um mehr als einen Meter zurückversetzte Türen zu finden. Die so entstandenen Nischen können beim Betreten des Flurs nicht eingesehen werden und bieten ein Versteck für mögliche Angreifer. Auch Aktenschränke und Kopiergeräte, die aus Platzmangel auf den Fluren mit

Publikumsverkehr abgestellt werden, wie z.B. in Kommune C gesehen, verstärken einen unübersichtlichen Eindruck.

Auch sollte der Weg des Kunden vom Betreten des Gebäudes bis zur Beendigung seines Dienstgeschäftes für diesen deutlich gekennzeichnet sein. Alle öffentlichen Bereiche der Verwaltung sollten auch als diese erkennbar sein, was durch Schilder, Beleuchtung und Möblierung positiv verstärkt werden kann. Einige untersuchte Kommunen verfügten über eine nicht eindeutige Beschilderung, teilweise wurden von den Mitarbeitern selbst ausgedruckte Zettel an die Wände und Türen geheftet. So steht der Kunde nach dem Betreten des Stadthauses der Kommune A in einem kahlen und unmöblierten Eingangsbereich bzw. Treppenhaus mit einem etwas unübersichtlichen Infokasten, einer geschlossenen Pförtnerloge und einem defekten Info-Terminal. Hier hat z.B. Untersuchungskommune E, deren Hauptgebäude über Anbauten neueren Datums verfügt, zwar lange Wege für die Besucher, diese sind jedoch hell, mit Automattüren versehen und gut – und teilweise mehrsprachig – beschildert. Da mittlerweile fast ein Viertel der Gesamtbevölkerung über einen Migrationshintergrund verfügt⁶¹, sollten zumindest die wichtigsten Schilder generell nicht nur in deutscher Sprache, sondern mehrsprachig verfasst werden, um auch Personen mit geringen deutschen Sprachkenntnissen die Orientierung zu erleichtern. Dies betrifft natürlich besonders Abteilungen wie Ausländerämter mit vielen sprachunkundigen Kunden, sollte aber zumindest für die wichtigsten Übersichtstafeln selbstverständlich sein. Gut gelöst

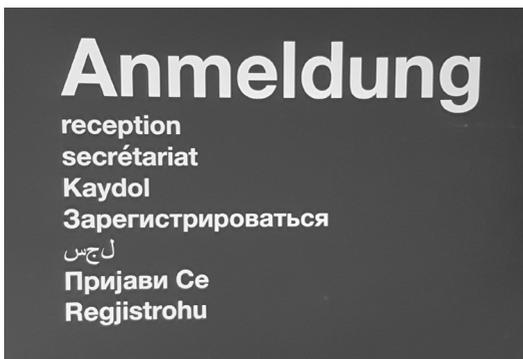


Abbildung 3.4: Beschilderung in Kommune E.
(Foto: Andreas Kohl)

⁶¹ 2017 waren dies 23,6% der deutschen Gesamtbevölkerung, die Tendenz ist weiter steigend. Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung (2018): Bevölkerung mit Migrationshintergrund I. Bonn. URL: <https://bit.ly/1fnW3NM> (zuletzt abgerufen am 12.02.2019)

wurde die Eingangssituation in Kommune E, hier findet der Besucher nach dem Eintreten einen hellen und übersichtlichen Eingangsbereich (oft mit Ausstellungen darin) mit einem Mitarbeiter am Empfangsschalter.

Bei der flurseitigen Beschilderung der Büros sollte geprüft werden, ob zum Schutz der Mitarbeiter nicht deren Namen genannt wird, sondern nur deren Aufgaben bzw. Zuständigkeitsbereiche. Wenn doch Namen genannt werden, dann nur die Nachnamen, damit im Konfliktfall eine Recherche nach Namen und Wohnort des Mitarbeiters nicht zu sehr erleichtert wird.

Generell sollte möglichst auf das CPTED-Prinzip der natürlichen Überwachung⁶² zurückgegriffen werden. Anstatt vieler nicht überwachter Eingänge ins Gebäude sollte der Zugang (und damit der Übergang vom öffentlichen in den halb-öffentlichen Raum), wenn baulich möglich, nur durch solche Eingänge möglich sein, an denen Mitarbeiter die Besucher sehen können. Idealerweise können diese an einem Schalter empfangen werden, hier können dann auch Informationen über die zu erreichenden Ämter gegeben werden. In einer Untersuchungskommune (B) wurde ein Sicherheitsdienst damit beauftragt, alle Besucher eines Amtes, in dem sich Konflikte mit Kunden häuften, mit Metalldetektoren zu scannen, um die Mitnahme gefährlicher Gegenstände in das Verwaltungsgebäude zu verhindern. Obwohl die Maßnahme nach Aussage der Kommune von Mitarbeitern und Kunden begrüßt wird, kann sie anderen Kommunen nur bei Vorliegen spezieller Problemlagen empfohlen werden und wurde auch von den anderen Untersuchungskommunen abgelehnt, weil sie aus deren Sicht dem gewünschten Bild der offenen Kommune nicht entspricht.

Wenn – wie z.B. in den Kommunen C und E geschehen – aus Platzmangel Büro- und Wohngebäude angemietet werden, um Ämter dorthin zu verlegen, könnten schlecht oder gar nicht einsehbare Eingangsbereiche per Videoüberwachungskamera überwacht werden, um den Mitarbeitern eine Sichtkontrolle zu ermöglichen, bevor sie den Besucher einlassen.

⁶² Crowe, T. D./Fennelly, L. J. (2013). Crime prevention through environmental design (3. Aufl.). Amsterdam: Elsevier. S. 45f.

Die Wege der Besucher im Gebäude sollten so gekennzeichnet werden, dass deutlich wird, wo welches Amt zu erreichen ist. Dieses kann z.B. durch optische Markierungen wie Farben, Farbbänder o.ä. für die unterschiedlichen Abteilungen erreicht werden. Auch optische und taktile Bodenindikatoren helfen Besuchern, sich im Gebäude zurechtzufinden. Darüber hinaus sollten organisatorisch klar getrennte Front- und Back-Office-Bereiche optisch und baulich so gestaltet werden, dass eine Verwechslung und damit ein irrtümlicher Aufenthalt von Kunden im Back-Office-Bereich unwahrscheinlich wird. Zu öffentlichen Fluren hin offene Teeküchen, wie z.B. in Untersuchungskommune C vorzufinden, laden dazu ein, diese unerlaubt zu betreten und z.B. Lebensmittel zu entwenden oder gar eine Bewaffnung mit dort gelagertem Besteck zu ermöglichen. Die Markierung der unterschiedlichen Zonen kann entweder niederschwellig durch Farbkonzepte erfolgen, auch elektronisch zu öffnende Drehkreuze oder Schranken sind hier möglich. Schließlich können Zwischentüren eingebaut werden, für die nur Mitarbeiter einen Schlüssel bzw. Zugangscode besitzen.

Wartebereiche



Abbildung 3.5: Dieser Wartebereich ist karg möbliert und für längere Wartezeiten eher ungeeignet. (Foto: Andreas Kohl)

Die Wartebereiche sind von zentraler Bedeutung für die Aufenthaltsqualität der Besucher, und dies umso mehr, wenn durch Personalknappheit oder andere organisatorische Gründe längere Wartezeiten für diese nicht vermeidbar

sind. Wenn ein Kunde nach einer längeren Wartezeit in einem dafür nicht geeigneten Raum schlecht gelaunt in ein Gespräch mit einem Verwaltungsmitarbeiter geht, steigert das sein Aggressionspotenzial und damit das Risiko, dass ein Gespräch eskaliert. Wenn, wie in Kommune E von Mit-

arbeitern mokiert, die Wartezonen ein schlechtes Raumklima aufweisen, zu eng und zu laut sind, herrscht bei den Kunden „schlechte Stimmung“. Wenn lange Wartezeiten nicht vermieden werden können (z.B. kann dies durch die obligatorische Vergabe von Terminen erreicht werden), sollten Wartezonen so gestaltet sein, dass den Besuchern zumindest der Aufenthalt dort erleichtert wird.

Zu diesem Zweck sollte für die Wartenden eine ausreichende Anzahl von Sitzgelegenheiten zur Verfügung stehen. Diese sollten nicht zu eng platziert werden, um die Privatsphäre der Besucher zu respektieren. Der Wartebereich sollte insgesamt nicht zu groß sein. Unter Beachtung der Brandschutzvorschriften sollte der Wartebereich mit Blumen und Wandschmuck freundlich dekoriert werden. Insbesondere für Besucher, die mit ihren Kindern warten müssen, können in einer Spielecke Spielzeuge zur Verfügung gestellt werden. Mehrere der Untersuchungskommunen hatten – teilweise aus Altbeständen der Mitarbeiter gespendet– solche Spielbereiche eingerichtet. Konsumangebote (Kaffee-, Snackautomat, kostenloser Wasserspender), Lesestoff, Fachbroschüren, TV-Monitore und ein freies WLAN erleichtern den Besuchern ebenfalls die Wartezeit. Wenn möglich, sollten die Wartenden (z.B. in Verbindung mit Wartenummern) über einen Monitor über ihre aktuelle Wartezeit informiert werden. Das Wissen um die Wartezeit verringert mögliche Frustrationen bei den Besuchern. Der Raum sollte auch bei voller Auslastung über ein angenehmes Raumklima verfügen, zugige Bereiche sind zu vermeiden. Natürliches Licht durch Fenster oder Oberlichter ist Kunstlicht vorzuziehen. Für die Besucher sollten eigene, nicht zu weit vom Wartebereich entfernte Toiletten vorhanden sein, die von denen der Mitarbeiter getrennt sind.

Servicebereiche

Ein Empfangs- oder Servicebereich kann erheblich dazu beitragen, Kundenfrustrationen zu reduzieren, indem diesen dort alle relevanten Informationen über ihren Besuch in der Behörde bereitgestellt werden. Es können Auskünfte zur Auslastung der Mitarbeiter gegeben werden, auch kleinere Sachfragen können bereits hier geklärt und so unnötige Wartezeiten vermieden werden. Dazu muss der Servicebereich zumindest wäh-

rend der Publikumszeiten permanent besetzt sein. Die Service-Mitarbeiter sollten den Eingang zum Gebäude einsehen können, in einigen der Untersuchungskommunen waren z.B. noch klassische Pförtnerloggen am Haupteingang installiert. Ein Zusatznutzen der Einlasskontrolle ist, dass eventuell ausgesprochene Hausverbote besser durchgesetzt werden können. Für Besucher sollte es nicht möglich sein, den Servicebereich zu betreten, dies kann durch Schranken und brusthohe Tresen erreicht werden. Nachdem in Untersuchungskommune B die Mitarbeiter am Empfang von Kunden angegriffen wurden, ist der dortige Serviceschalter komplett verglast worden, so dass für Unbefugte kein Zutritt oder Zugriff mehr möglich ist.

Büroarbeitsplätze

Der Arbeitsplatz der Mitarbeiter ist in den meisten Fällen der Ort, an dem Übergriffe von Kunden stattfinden. Hier hält sich der Mitarbeiter während seiner Arbeitszeit hauptsächlich auf, und hier werden die Kunden betreut. In den untersuchten Kommunen wurden sehr unterschiedliche Bürosituationen bzw. -arbeitsplätze vorgefunden, die Spannweite reichte hier – je nach Baudatum und Geeignetheit des Gebäudes – von Einzelbüros bis hin zu Großraumbüros, so z.B. in Kommune B mit mehr als 70 Arbeitsplätzen.

Die Forderung nach sicheren Arbeitsplätzen und besseren Fluchtmöglichkeiten im Konfliktfall tauchte auch in den Gruppendiskussionen immer wieder auf, hier war es vor allem der „klassische“ Bürozuschnitt, der von den Mitarbeitern als Unsicherheitsfaktor kritisiert wurde. Das Büro mit einem Schreibtisch, einer Eingangstür zum Flur und Zwischentüren vor dem Schreibtisch, die es mit den Nebenbüros verbinden, wurde in mehreren Untersuchungskommunen vorgefunden. Hier besteht ein Fluchtwegproblem: Der Mitarbeiter kann im Konfliktfall nur fliehen, indem er um den Schreibtisch herum geht und dann am Täter vorbei den Raum verlässt. Ist im Erdgeschoß zusätzlich noch die Flucht durch das Fenster möglich, besteht diese Option ab der ersten Etage nicht mehr. So ein Mitarbeiter aus Kommune E: *„Ich bin im eigenen Büro gefangen!“* Diese Kommune hat dieses Problem unter anderem dadurch zu lösen versucht, indem in einem Amt Öffnungen in die Türen zum Flur eingebaut wurden, durch die die Kunden dann bedient werden, der Zutritt zum Büro selber wird ihnen dort zunächst ver-

wehrt. Eine Option, die nur bei Renovierungen und Neuplanungen zur Verfügung steht, aber in diesen Fällen genutzt werden sollte, ist die Verlegung der Zwischentüren auf die Fensterseite hinter die Schreibtische der Mitarbeiter, so dass diesen im Konfliktfall eine schnelle Flucht aus dem Raum ermöglicht wird. Dies ist dann umso wichtiger, wenn Mitarbeiter sich alleine im Büro oder sogar im ganzen Gebäudeteil befinden. Diese Situation tritt häufig dann auf, wenn Kollegen krank sind oder Urlaub haben oder wenn zu Tagesrandzeiten Dienst geleistet wird, und führt gerade auch bei weiblichen Mitarbeitern zu Unsicherheitsgefühlen. Sind bauliche Maßnahmen nicht möglich, sollte zumindest geprüft werden, ob Schränke und Schreibtische so gestellt werden können, dass Fluchtwege für die Mitarbeiter bestehen.

Trotz der häufig problematischen Raumsituation wurden in den Gruppendiskussionen viele Beispiele erwähnt, in denen kritische Situationen von Kollegen bemerkt wurden, weil ein Alarm ausgelöst wurde oder laute Stimmen zu hören waren, und diese dem Mitarbeiter dann zu Hilfe kamen. Dies gilt natürlich gerade in Großraumbüros, wo immer schnelle Unterstützung geleistet werden kann, sollte aber generell durch regelmäßige Notfallübungen unterstützt werden.⁶³



Abb. 3.6: Fluchtwege, wie hier eine Zwischentür zum Nachbarbüro, sollten nicht zugestellt werden. (Foto: Andreas Kohl)

⁶³ Vgl. dazu Kapitel 3.1 der vorliegenden Untersuchung.

Sonstige Bereiche

Neben den genannten Räumlichkeiten sollten auch weitere Bereiche innerhalb und außerhalb der Verwaltungsgebäude in den Blick genommen werden, wenn es darum geht, mehr Sicherheit für die Mitarbeiter zu schaffen. So verfügt Kommune B über eine unübersichtliche und nicht videoüberwachte Tiefgarage, in der ein Kunde einer Mitarbeiterin aufgelauert hat und sie zum Essen einladen wollte. Hier könnten getrennte Parkzonen und Zugänge für Besucher und Mitarbeiter Abhilfe leisten. Zugänge zu Keller-, Vorrats- und sonstigen nicht als Büros genutzten Räumen oder Teeküchen sollten stets abgeschlossen sein, z.B. durch ein elektronisches und frei programmierbares Schließsystem.

3.2.2 Technische Infrastruktur

Alarmsysteme

Alarmsysteme am Schreibtisch sind ein zentraler Sicherheitsaspekt und wurden in den Gruppendiskussionen in allen Untersuchungskommunen immer wieder thematisiert. Es zeigte sich, dass hier Systeme verbaut wurden, die entweder per PC, per Telefon oder vermittels eines Notfallknopfes am/unter dem Schreibtisch aktiviert werden können und an die dann unterschiedliche Alarmkreise angeschlossen sind: Alarmiert werden entweder die Kollegen in den unmittelbar angrenzenden Büros, im ganzen Amt oder auch direkt die Polizei. Dabei waren teilweise innerhalb einer Kommune nicht in allen Ämtern die gleichen Systeme verbaut, oder manche Ämter waren überhaupt noch nicht damit ausgerüstet. Hier scheint das Fehlen eines kommunalen Gesamtkonzeptes zur Arbeitssicherheit zur Folge zu haben, dass jeder Amtsleiter in seinem Verantwortungsbereich nach Lösungen sucht – oder eben auch nicht. Auch die Erfahrungen mit diesen Systemen waren dabei durchaus heterogen. Während einige Mitarbeiter die vorhandenen Systeme lobten und auch schon erfolgreich angewendet hatten, hatten andere für ihre Systeme weder eine Einweisung bekommen noch die Anwendung geübt. Wieder andere waren noch ganz ohne Alarmsystem, wussten aber von Kollegen, die über eines verfügten.

Für mehr Transparenz und Bedienungssicherheit wird hier eine behördenweite und flächendeckende Ausrüstung mindestens aller Arbeitsplätze mit Kundenkontakten mit mehrstufig ausgelegten Alarmierungssystemen dringend empfohlen. Dabei sollte auch die Verschiedenartigkeit der Gefährdungslagen und der geforderten Reaktionen berücksichtigt werden. Während bei Situationen mit übergriffigen Kunden der Alarm eine personelle Unterstützung Dritter auslösen soll, muss bei Amoklagen der Alarm die anderen Mitarbeiter und Kunden auffordern sich in Räumen zu verschanzen und Türen zu verriegeln. Bei Feueralarm hingegen müssen alle Personen möglichst schnell das Gebäude verlassen.

Videoüberwachung

Das Instrument der Videoüberwachung wird wenig genutzt und nur in einer der untersuchten Kommunen Kamerasysteme verwendet. Trotz der massenhaften Verbreitung dieser Technik im halböffentlichen und öffentlichen Raum nicht nur in Deutschland überwiegen seit einigen Jahren die Evaluationsstudien, die der Kameraüberwachung keine oder allenfalls auf bestimmte Orte begrenzte Effekte bei der Reduzierung von Kriminalität zusprechen.⁶⁴ Obwohl Mitarbeiter von Kommunalverwaltungen häufig eine Kameraüberwachung einfordern, weil sie sich davon eine Verbesserung ihres Sicherheitsgefühls versprechen, gelten für den Einsatz dieser Technik nach wie vor die schon im ersten komba-Projekt geäußerten Einschränkungen:

a. Prävention: Dem flächendeckenden Einsatz innerhalb von Verwaltungsgebäuden, der abschreckend auf die Täter wirken soll, stehen der Wunsch der Kunden nach Diskretion sowie Datenschutzaspekte entgegen. Darüberhinaus können – häufig vorkommende – Affekttaten, Taten unter Drogeneinfluss oder von Tätern mit psychischen Problemen so nicht verhindert werden. Das Ziel sind hier eher rational abwägende Täter.

⁶⁴ Vgl. dazu z.B. Piza, E. L., u. a. (2018): CCTV and Crime Prevention. A New Systematic Review and Meta-Analysis. Brå, 2018. URL: <https://bit.ly/2FnkRbk> (zuletzt abgerufen am 06.03.2019); sowie Ratcliffe, J. H., & Groff, E. R. (2018): A Longitudinal Quasi-Experimental Study of Violence and Disorder Impacts of Urban CCTV Camera Clusters. In: Criminal Justice Review. URL: <https://bit.ly/2upSkfY> (zuletzt abgerufen am 06.03.2019).

b. Intervention: Soll die schnelle Intervention im Konfliktfall das Ziel sein, müssten die Kameramonitore während der Publikumszeiten ständig überwacht werden, außerdem muss Interventionspersonal vorgehalten werden. Hier sprechen Kostenargumente gegen die Implementierung.

c. Beweissicherung: Sollen die Überwachungskameras der Beweissicherung dienen, stellen sich die gleichen Diskretions- und Datenschutzaspekte wie unter a., eine akustische Aufzeichnung der am häufigsten vorkommenden verbalen Aggressionen ist aus Datenschutzgründen erst recht nicht möglich.⁶⁵

Von Sondernutzungen wie der oben erwähnten optischen Einlasskontrolle, wenn keine Sichtkontrolle möglich ist, abgesehen, sollten Kommunen Videoüberwachungsanlagen nur nach sorgfältiger Prüfung der bestehenden Problematik und einer positiven Kosten-Nutzen-Abwägung in Betracht ziehen.

Schließsysteme/Zutrittskontrollen

Zu vermeiden sind Ein- und Ausgänge zum Gebäude, die entweder über kein Schließsystem verfügen oder die sich außerhalb visueller Überwachung durch Mitarbeiter der Kommune befinden. Nicht erwünschte Personen können sich so unbemerkt Zutritt zum Gebäude verschaffen. Dies hat z.B. die Kommune B im Ausländeramt durch im Eingangsbereich positionierte Security gelöst, im Jobcenter der gleichen Kommune sind ebenfalls Mitarbeiter eines Security-Unternehmens während der Öffnungszeiten anwesend. Darüber hinaus hält ein Mitarbeiter in der Empfangsloge visuellen und akustischen Kontakt zu den ankommenden und wartenden Kunden. Das Stadthaus der Kommune A verfügt demgegenüber über mehrere Eingänge, die nicht alle von Mitarbeitern eingesehen werden können, lediglich der Haupteingang im Erdgeschoß liegt teilweise im Blickfeld des Empfangstresens des Bürgerbüros.

⁶⁵ Frevel, B. u.a. (2014): Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen. Düsseldorf, Münster: komba Gewerkschaft NRW, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW. S. 21f.

Kommune C hat für ein Amt private innerstädtische Wohnungen angemietet, diese liegen im ersten Stockwerk und darüber, Sichtkontakt zu den im Erdgeschoß klingelnden Personen ist erst dann möglich, wenn diese bereits im Vorraum zu den Büros der Mitarbeiter stehen. Neben den Gebäudezugängen sollten alle internen Bereiche, in denen kein Publikumsverkehr vorgesehen ist, durch Zutrittskontrollen abgeschlossen werden. Das verringert auch das Risiko, dass Personen Gegenstände stehlen, Teeküchen plündern oder sich abends im Gebäude verstecken und es z.B. als Übernachtungsort nutzen.

3.2.3 Infrastruktur für den Außendienst

Standen bisher die Mitarbeiter im Innendienst von Kommunalverwaltungen im Fokus der Betrachtung, so wird hier gesondert auf die Außendienstmitarbeiter eingegangen. Hierunter fallen z.B. Mitarbeiter kommunaler Ordnungsdienste, Sozialarbeiter, Veterinäre, Mitarbeiter von Gesundheitsämtern und Gewerbeaufsicht, die entweder im öffentlichen Raum unterwegs sind oder die Kunden im privaten oder geschäftlichen Rahmen aufsuchen. Wie die empirische Untersuchung gezeigt hat, sind diese Mitarbeiter teilweise besonders gefährdet, Opfer von Angriffen durch Dritte zu werden, etwa im Rahmen der Parkraumüberwachung, der Geschwindigkeitskontrolle oder bei der Sicherung von Großereignissen. Hier wurden aus den Gruppendiskussionen auch mehr schwere Gewaltvorfälle berichtet als dies beim Innendienst der Fall war: So wurde ein Mitarbeiter der Kommune E im Haus des Kunden gefesselt und mit Benzin übergossen, gefolgt von der Drohung, ihn anzuzünden. In Kommune C wurde ein Mitarbeiter des Ordnungsdienstes mit einem Messer verletzt und mit einem Auto angefahren. Die folgenden Faktoren sind – neben der Ausbildung – für die Sicherheit der Mitarbeiter von großer Bedeutung und sollen daher kurz diskutiert werden.

Schutzausrüstung

Wer als kommunaler Mitarbeiter im Außendienst tätig ist, ist – wie oben geschildert – anderen Gefahren als Innendienstkollegen ausgesetzt. Daher

ist es sinnvoll, diese Mitarbeiter auch mit persönlichen Schutzausrüstungen auszustatten, dazu gehören u.a.:

- Stich- und schusssichere Westen
- Schutzhandschuhe
- Sicherheitsschuhe
- Handlampe⁶⁶

Während dies für die meisten Angehörigen der kommunalen Ordnungsdienste auch schon geschieht und unstrittig ist, wurde in den Gesprächen mit kommunalen Mitarbeitern im Außendienst deutlich, dass auch andere Aufgaben vergleichbare Gefahrenpotenziale bergen. Beispielhaft seien hier die Begleitung von Abschiebungen, die Zwangseinweisung psychisch Kranker⁶⁷ oder wenn nach Tierschutzverstößen ein behördliches Haltungsverbot von Haus- oder Nutztieren ausgesprochen und umgesetzt werden muss, erwähnt. Gerade wenn eine längere dienstliche Beziehung vorliegt, kennen die Mitarbeiter ihre problematischen Kunden und Fälle und wissen oft im Voraus, wenn ein Gefahrenpotenzial für sie und ihre Kollegen besteht. Neben der Hinzuziehung der Polizei sollten die Kommune hier ebenfalls Schutzausrüstungen zur Verfügung stellen, die dann bei Bedarf genutzt werden können.

Bewaffnung/Selbstverteidigung

Während Pfefferspray oder Reizgas heute zur Standardausrüstung kommunaler Ordnungsdienste gehören, haben einige Kommunen in Nordrhein-Westfalen, zu denen auch eine der Untersuchungskommunen gehört, die Mitarbeiter ihrer Ordnungsdienste mittlerweile mit sogenannten Multifunktions- oder Einsatzmehrzweckstöcken („Schlagstöcken“) ausge-

⁶⁶ Für eine ausführliche Aufstellung der für den kommunalen Ordnungsdienst sinnvollen Ausrüstung vgl. Unfallkasse Hessen (2018): Gefährdungsbeurteilung für kommunale Ordnungsdienste. Praxisleitfaden zur Erstellung der Gefährdungsbeurteilung. Frankfurt/Main. S. 53-56.

⁶⁷ So hat etwa in Hamburg im September 2018 ein psychisch kranker Mann bei einer Zwangseinweisung einen Mitarbeiter des Bezirksamtes Altona getötet. Heinemann, C./Zand-Vakili, A. (2018): Psychisch Kranker zündet in Hamburg Behördenmitarbeiter an. In: Berliner Morgenpost. URL: <https://bit.ly/2CDmYHw> (zuletzt abgerufen am 06.03.2019)

rüstet, um sich im Falle eines Angriffs gegen den Täter zur Wehr setzen zu können. Diese in den Kommunen und der Öffentlichkeit noch umstrittene Maßnahme⁶⁸ wird in der Regel nach erst schweren Vorfällen gegen Mitarbeiter ergriffen, so der Bürgermeister der Kommune B im Interview:

„Mit den Multifunktionsgeräten, die die Kolleginnen und Kollegen mit sich führen, [...] zur Verteidigung, also nur wenn die Kolleginnen und Kollegen angegriffen werden, das halte ich für eine Maßnahme, die erforderlich ist, weil es eben leider Gottes auch bei uns immer wieder dazu kommt, oder hin und wieder dazu kommt, dass die Kollegen angegriffen werden. Und dann sollen die sich auch verteidigen können.“

Angesichts der Gefährdung gerade der Mitarbeiter der Verkehrsüberwachung erscheint diese Maßnahme gerechtfertigt, muss aber in jedem Fall durch gründliches und regelmäßig zu wiederholendes Training vorbereitet und begleitet werden, damit Mitarbeiter dieses Einsatzmittel sicher handhaben können.

Transport

Viele kommunale Mitarbeiter im Außendienst berichteten in den Gruppengesprächen davon, dass sie beim Besuch von Kunden vor Ort generell ihr eigenes Fahrzeug nutzen müssen (Mitarbeiter aus Kommune E: „Das war Teil der Arbeitsplatzbeschreibung.“ „Das erste, was ich gelernt habe, ist, das Auto immer in Fluchtrichtung zu parken.“). Das birgt die Gefahr, dass gewaltbereite Kunden das Auto im Konfliktfall beschädigen oder – gerade in kleinen Kommunen – im Alltag wiedererkennen. So wurden von Mitarbeitern nachträgliche Beschädigungen am Wohnort berichtet (Lack zerkratzt, Fahrzeug mit Biomüll überschüttet). Dazu kommt, dass Täter über einen Anruf bei der Straßenverkehrsbehörde die Privatadresse der Mitarbeiter erfahren konnten und diese dann privat belästigt haben. Wenn daher pri-

⁶⁸ Hierzu beispielhaft die Debatte über die Einführung dieser Einsatzmehrzweckstöcke in Dortmund: O.V. (2017): Debatte um „Schlagstöcke“ für Ordnungskräfte in Dortmund. In: Westfälische Nachrichten Online v. 29.9.2017. URL: <https://bit.ly/2O189xV> (zuletzt abgerufen am 25.01.2019) sowie in Münster: Repöhler, R. (2019): Hartgummistöcke für das Sicherheitsgefühl. In: Münstersche Zeitung Nr. 19. v. 23.1.2019.



vate Fahrzeuge genutzt werden müssen, sollte immer eine Auskunftssperre auf die Kennzeichen gelegt werden, damit dies nicht vorkommen kann. Besser – aber auch aufwendiger – ist die Nutzung von Dienstfahrzeugen zumindest für solche Besuche, die von vorne herein Eskalationspotenzial in sich bergen.

Kommunikation

Die Ausstattung mit Diensthandy ist nach den Aussagen der befragten Außendienstmitarbeiter schon sehr gut, aber noch nicht vollständig erfolgt. Gerade wenn – was aus den Gruppendiskussionen immer noch berichtet wurde – Mitarbeiter alleine im Außendienst sind, muss seitens des Arbeitgebers ein Kommunikationsmittel bereitgestellt werden, um sich ab- und anzumelden und gegebenenfalls einen Notruf abzusetzen.

4. Handlungsempfehlungen und Materialien

Die Ausführungen in den Kapiteln 2 und 3 zum Lagebild sowie zu den Handlungsfeldern der Sicherheitsarbeit in Kommunalverwaltungen machten deutlich, dass das Phänomen der Gewalt gegen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sehr komplex ist. Noch immer ist es im Umfang und den Ausprägungen nicht hinreichend erfasst und sind die Umgangsweisen heterogen. Mitarbeiter bewerten es häufig sehr anders als ihre Vorgesetzten. Die verschiedenen Einflussfaktoren auf das Entstehen von Übergriffen müssen betrachtet werden, um mit diversen Maßnahmen die Prävention gestalten zu können sowie um die negativen Folgen nach einem Angriff für die betroffenen Beschäftigten und die Behörde zu mindern. Mit den folgenden Ausführungen sollen von den Behörden selbst nutzbare Instrumente zur Problemanalyse vorgeschlagen und zu aus Sicht des Projektteams relevanten Problemfacetten Hinweise gegeben werden.

Angeregt wird, dass die Behörden sich bemühen sollten, ihr Lagebild zu Übergriffen besser und systematischer zu erfassen. Dies soll sowohl ermöglichen, den Anteil der gefährlichen und verbal oder physischen Angriffe innerhalb der Mitarbeiter-Kunden-Kontakte zu erkennen und/oder Klarheit über die Arbeitsbereiche, Übergriffsformen und die situativen Kontexte zu gewinnen. Hierfür wird in Abschnitt 4.1 die Weiterentwicklung des in der Forschung eingesetzten Instruments der Vorfallserhebung dargestellt und werden für den Innen- und Außendienst nutzbare standardisierte Erfassungsbögen vorgeschlagen.

In kaum einem Interview mit Führungskräften und Personalratsangehörigen oder den Gruppendiskussionen mit Mitarbeitenden verschiedenster Arbeitsbereiche wurde nicht auf den dringenden Bedarf an Schulungen und Trainings verwiesen. Im wahrsten Wortsinn notwendig sind Kommunikations- und Deeskalationstrainings, Schulungen zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz oder auch Trainings für die Selbstverteidigung. In Abschnitt 4.2 stellt das Projektteam einen Vorschlag für die Formen, die Zielgruppen und die Taktung verschiedener Fortbildungen vor. Dieser reibt sich sicherlich mit den organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen in den Verwaltungen. Doch sind hohe Potenziale für die Präven-



tion von Gewalt vorhanden und eine genaue Kosten-Nutzen-Abwägung angeraten.

Die zunehmende Digitalisierung der Kommunikation und die weit verbreitete Nutzung von Sozialen Medien verändern auch die Möglichkeiten, verbal übergriffig zu werden. Nicht nur Prominente erleben auf ihren Facebook-, Instagram- und sonstigen Plattformen die so genannten Shitstorms. Und nicht nur innerhalb von z.B. Schüler-Gruppen wird digital gemobbt. Auch die Mitarbeiter der Verwaltungen berichten, dass sie in ihrem privaten Online-Bereich von aufgebracht Kundinnen und – häufiger – Kunden beleidigt und bedroht werden. Empfohlen werden in Abschnitt 4.3 deshalb Schutz- und Präventionshinweise, um hier weniger Angriffsoptionen zu schaffen.

Dass die Gestaltung der Gebäude, der Wartezonen und der Büros einen erheblichen Einfluss auf die Interaktion von Verwaltungsmitarbeitern und Kunden hat, ist in Kapitel 3.2 umfassend dargestellt worden. Der selbstkritische Blick von Mitarbeitenden, Führungskräften, Sicherheitsbeauftragten und Personalrat auf die örtlichen Bedingungen kann helfen, Problembereiche zu identifizieren, Handlungsanforderungen zu benennen und zu priorisieren sowie Verantwortlichkeiten zu klären. Das Forscherteam schlägt in Abschnitt 4.4 mit der „Checkliste zur Gefährdungsbewertung“ ein (mehr oder minder häufig zu wiederholendes) Verfahren vor, um die infrastrukturellen, aufbau- und ablauforganisatorischen Voraussetzungen für ein sicheres Miteinander zu prüfen und weiter zu entwickeln.

Unzweifelhaft ist die Gewalt gegen Beschäftigte und Beamte der öffentlichen (nicht nur Kommunal-) Verwaltung ein Problem. Aber ein Lamento über die (vermeintlich) gestiegene Gewaltbereitschaft und Respektlosigkeit in der Gesellschaft hilft hier kaum weiter. Wichtig ist, die möglichen Einflussfaktoren zu erkennen sowie hierauf bezogene Präventionsstrategien zu entwickeln und zu nutzen, um das Ausmaß von kritischen Situationen zu mindern und den etwaigen Schädigungsgrad zu reduzieren. Hier sind sicherlich die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefordert, aber die Entscheidungen über bauliche und technische Bedingungen, über das Fort- und Weiterbildungsangebot werden von Führungskräften und

politischen Gremien getroffen. Das „Klima“ für ein gewaltarmes bzw. -freies Miteinander muss innerhalb der informalen Organisation geschaffen und gepflegt werden. Und selbstverständlich muss bei aller Diskussion um die Sicherheit in Kommunalverwaltungen beachtet werden, dass der weit- aus überwiegende Teil aller Interaktionen freundlich und sachlich, respektvoll und themenorientiert ist und gelingt. Die Gestaltung der Sicherheit darf nicht zum Schaden einer offenen, bürgerorientierten und rechtsstaatlichen Verwaltungsarbeit werden.

4.1 Der Fragebogen zur Vorfallerhebung zur Nutzung in den Kommunen

Andreas Kohl & Lucia Maldinger

Ein wichtiger methodischer Bestandteil dieses Forschungsprojektes war die Erarbeitung und Nutzung eines Fragebogens zur Vorfallerhebung, der erstens zur Aufhellung des Dunkelfeldes in den beteiligten Untersuchungskommunen diene (siehe die Ergebnisse in Abschnitt 2.2) und zweitens auf seine Tauglichkeit für den Einsatz in weiteren Kommunen getestet wurde. Nachdem der Fragebogen in den Untersuchungskommunen eingesetzt und von der Forschungsgruppe ausgewertet wurde, wurden für den zukünftigen Einsatz Änderungen vorgenommen, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen. Gleichzeitig enthält dieser Abschnitt Hinweise für Kommunen, die diese Fragebögen nutzen möchten, um in ihrer Behörde eine interne Erhebung zum Vorkommen externer Gewalt gegen ihre Mitarbeiter durchzuführen.

Im Originalbogen findet sich zunächst ein Anschreiben mit einer kurzen Erläuterung zum Ausfüllen und zur Wahrung der Anonymität, danach eine Seite, in der die mitwirkenden Mitarbeiter aufgefordert wurden, codiert personenbezogene Angaben zu sich und ihrer Arbeitsstelle zu machen; diese Seite wurde getrennt von den Erhebungsbögen gesichert. Es folgte der eigentliche Erhebungsbogen, in dem die Mitarbeiter für alle Kundenkontakte eine Strichliste führen sollten. Falls die Kontakte als „gefährlich/bedrohlich“ oder „übergriffig“ eingestuft wurden, wurden die Mitarbeiter gebeten, darüber hinaus eine detailliertere standardisierte Vorfallsbeschreibung auszufüllen, in der Fragen zum Bürger/Kunden, zum situativen

Kontext, zur Form der Bedrohung und zum Umgang mit der Situation folgten.

Es hat sich im Verlauf der Erhebungsphase gezeigt, dass der ursprüngliche Fragebogen nicht alle an ihn gestellten Anforderungen erfüllen konnte. So wurden Formulierungen manchmal missverstanden und daher falsche Angaben gemacht. Die Projektmitarbeiter wurden in Feedbackrunden mit Mitarbeitern der Untersuchungskommunen auch auf Aspekte hingewiesen, die nicht oder nur teilweise abgefragt wurden. Damit hat die Testphase ihren Zweck erfüllt, etwaige Unzulänglichkeiten des Instrumentes aufzudecken und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen. Um den Fragebogen besser an die Erfordernisse der Kommunen anzupassen und ihn der Öffentlichkeit zur Nutzung bereit stellen zu können, wurden auf der Basis der Rückläufe und des mündlichen und schriftlichen Feedbacks die nachfolgend beschriebenen Änderungen vorgenommen.

4.1.1 Veränderungen in der Struktur des Vorfallsbogens

Die grundlegende Struktur des Fragebogens wurde überarbeitet, die wichtigste Änderung besteht darin, dass nun anstelle der einen benutzten Version zwei unterschiedliche Ausfertigungen des Fragebogens den Arbeitsbereich Innendienst und den Arbeitsbereich Außendienst abdecken. Diese Erweiterung reflektiert auch die im Vergleich zum ersten Komba-Projekt⁶⁹ gestiegene Bedeutung der Sicherheit der kommunalen Außendienstmitarbeiter. Nicht nur die Feuerwehren und Rettungskräfte, wie die jüngste Erhebung von Feltes/Weigert⁷⁰ aufgezeigt hat, sondern auch die Mitarbeiter der Parkraumüberwachung, Veterinäre, Sicherheitskräfte bei kommunalen Veranstaltungen oder Sozialarbeiter sind im öffentlichen Raum oder beim Kunden vor Ort immer wieder Gefahren ausgesetzt. Daher wurden zwei unterschiedliche Fragebögen entworfen, die sich methodisch und inhalt-

⁶⁹ Frevel, Bernhard u.a. (2014): Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen. Düsseldorf, Münster: komba Gewerkschaft NRW, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

⁷⁰ Feltes, Thomas/Weigert, Marvin (2018): Gewalt gegen Feuerwehren und Rettungskräfte in Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. Bochum: Ruhr-Universität Bochum.

lich an den Ursprungsbogen anlehnen, aber z.B. im Hinblick auf die Art der Kundenkontakte im Überblicksbogen, insbesondere aber auch die situativen Komponenten betreffend, nun deutlich unterschiedlich gestaltet wurden. Während z.B. auf dem Detailbogen im Innendienst Fragen nach der räumlichen Situation und der Nutzung von Notruftasten am Arbeitsplatz wichtig für die Beurteilung eines Vorfalles sind, stehen beim Außendienst andere Aspekte wie die personelle Situation (allein unterwegs oder mit Kollegen) oder der Ort des Geschehens (öffentlicher Raum oder im privaten / betrieblichen Bereich beim Kunden) im Vordergrund.

Für die zukünftig intendierte interne Nutzung in Kommunalverwaltungen wurden zudem die personenbezogenen Fragen entfernt. Im Verlauf des Projektes wurde deutlich, dass die Anonymität für viele Mitarbeiter eine elementare Voraussetzung für ihre Teilnahme darstellte, daher wurde für die hier erarbeiteten Fragebogen komplett auf die Erhebung personenbezogener Daten verzichtet. Abteilungsinterne Gesprächsrunden im Anschluss an jede Erhebung sollten auch Aufschluss darüber geben können, wo gegebenenfalls spezielle Hilfs-, Weiterbildungs- oder Präventionsmaßnahmen notwendig sein könnten (siehe auch „Allgemeine Hinweise zur Durchführung einer Erhebung“ unten).

Aufbauend auf die neue Einteilung Innen-/Außendienst werden im Überblicksbogen nun drei Kontaktkategorien abgefragt: Der persönliche Kontakt, wiederum unterteilt in den Kontakt mit dem Kunden in der Behörde vor Ort, sowie der persönliche Kontakt am Telefon. In einer dritten Kategorie wird der schriftliche Kontakt, der brieflich oder per Email erfolgen kann, genannt. Der Fragebogen für den Außendienst hingegen enthält nur die Kategorie „Persönlicher Kontakt“ hier sind Kontakte via Telefon, Brief oder Email nicht von Bedeutung.

Auch beim Detailbogen wurde jeweils ein Bogen für den Außen- und den Innendienst erstellt. Hier wurden Fragen zum situativen Kontext ergänzt bzw. präzisiert. Beide Bögen schließen mit dem Hinweis, bei Bedarf die Rückseite für weitere, ergänzende Angaben zum Vorfall nutzen zu können.

Beschreibung der Gefährdungsstufen

Die Gefährdungsstufen im Projektfragebogen wurden vom Projektteam auf der Grundlage früherer Forschungsergebnisse u.a. aus dem ersten Komba-Projekt, aber auch der Unfallkasse Nordrhein-Westfalen⁷¹, formuliert. Die dort genannten Stufen („freundlich-sachlich“, „neutral-sachlich“, „sachlich, angespannt“, „gefährlich/bedrohlich“ und „übergriffig“) waren inhaltlich und sprachlich so gewählt, dass sie den teilnehmenden Kommunalmitarbeitern die Beurteilung und Einstufung ihrer Kundenkontakte erleichtern sollten. Da sich in der Praxis gezeigt hat, dass auch hier noch, je nach individueller Wahrnehmung, ein Interpretationsspielraum vorlag, wurde für die neuen Bögen Innen-/Außendienst auf die Gefährdungsstufen des Aachener Modells der Unfallkasse NRW zurückgegriffen, auch um eine weitestgehende Vergleichbarkeit von erhobenen Daten zu ermöglichen. Die Seiten zwei und drei der Fragebögen enthalten demnach die folgenden, von der Unfallkasse NRW erstellten, leicht gestrafften Beschreibungen der Gefährdungsstufen 0 bis 3, deren Kenntnis Voraussetzung für eine fehlerfreie Einstufung der Kundenkontakte durch die zukünftigen Nutzer ist:

Gefährdungsstufen nach dem „Aachener Modell“

Stufe 0: Normale bis kontroverse Gesprächssituation

Stufe „0“ kennzeichnet den normalen Büroalltag mit Publikumsverkehr. Sicherlich gibt es auch im Alltagsgeschäft stressbeladene Situationen, bei denen die Kommunikationsfähigkeit des Beschäftigten gefordert ist. Kontroverse Gesprächssituationen sind eher Diskussionen als Ausdruck verbaler Gewalt. Selbst bei Anlegung eines strengen Maßstabes sind in derartigen Situationen keine strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen erkennbar. Beschäftigte sollten aufgrund ihrer Ausbildung und ihrer kommunikativen Fähigkeiten derartige Konfliktgespräche selbst unter hohen Arbeitsbelastungen handhaben können.

⁷¹ Unfallkasse NRW (2010): Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen?! „Das Aachener Modell“. Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr. Düsseldorf.

Stufe 1: unangepasstes Sozialverhalten, verbale Aggression, Sachbeschädigung

Distanzloses Verhalten, Belästigungen, Duzen, die grundsätzliche Verweigerung von Kunden, ein bestimmtes gefordertes Verhalten auszuführen, werden unter dem Begriff unangepasstes Sozialverhalten zusammengefasst. Dieses Verhalten hat keine strafrechtliche Relevanz. Allerdings kann der Hausherr von seinem Hausrecht Gebrauch machen und Platzverweise/Hausverbote aussprechen. Verbale Aggressionen dagegen, wie z.B. Konfrontationen der Beschäftigten mit kränkenden, verletzenden, teilweise entwürdigenden Beschimpfungen, verursachen beim Opfer nicht nur eine Ehrverletzung und das Gefühl der Erniedrigung, sondern stellen gleichzeitig die Verwirklichung von Straftatbeständen dar.

Stufe 2: Handgreiflichkeiten, körperliche Gewalt, Nötigungen, Bedrohung, Durchsetzen eines Platzverweises

Handgreiflichkeiten, körperliche gewalttätige Auseinandersetzungen zählen zu den Taten, die im oberen Bereich der Gewaltskala anzusiedeln sind. Fast ohne Ausnahme stellen diese Handlungen Körperverletzungen im Sinne des Strafgesetzbuches dar. Aber auch Anspucken und Anschreien aus kürzester Distanz kann das körperliche Wohlbefinden des Opfers nachhaltig und nicht unerheblich beeinträchtigen und erhält somit ebenfalls strafrechtliche Relevanz (Straftatbestand der Körperverletzung).

Zur Durchsetzung von Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht oder zur Verhinderung von rechtmäßigen Sanktionen, können Kunden reagieren, indem sie ihrer Forderung durch Drohungen (Nötigungen) Nachdruck verleihen. Diese Drohungen beziehen sich zwar primär auf Beschäftigte, werden aber häufig auf das soziale Umfeld (Familie, Kinder) erweitert. Ziel dieser Drohungen ist es, den Beschäftigten entgegen seiner dienstlichen Verpflichtungen zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen und so auf dessen freie Willensbildung Einfluss zu nehmen (Straftatbestand der Nötigung).

Eine Steigerung der Nötigung stellt die Bedrohung dar. Hierbei wird dem Opfer oder einer ihm nahe stehende Person mit einer erheblichen Straftat (Verbrechen, z.B. schwere Körperverletzung, Tötungsdelikt) gedroht. Die körperliche Durchsetzung eines Platzverweises ist in dieser Gefährdungsstufe anzusiedeln.

Stufe 3: Einsatz von Waffen und Werkzeugen, Bombendrohung und Amoklauf, Geiselnahme

Zu den gefährlichsten Angriffen, die im Arbeitsalltag auftreten können, gehören alle Übergriffe, bei denen Waffen und Werkzeuge vom Täter als Hilfsmittel eingesetzt werden, um das Opfer zu verletzen. Daher sind diese Taten als „gefährliche Körperverletzungen“ mit einem deutlich höheren Strafmaß belegt. Zu beachten ist, dass zu den eingesetzten Waffen auch Gegenstände zählen können, die der Täter vor Ort oder im Büro vorfindet und für die Straftat zweckentfremdet (z.B. Schere, Tacker, Locher, Bürostuhl, Akten).



Abb. 4.1: Vier Gefährdungslagen bzw. -stufen
(Quelle: Unfallkasse Nordrhein-Westfalen, 2010, S. 22.)

4.1.2 Allgemeine Hinweise zur Durchführung einer Erhebung

Die Erprobung des Fragebogens in der Erhebungsphase hat gezeigt, dass – bei aller Komplexität des Themas und dem Wunsch nach möglichst detaillierter Abfrage von Sachverhalten – ein zu komplizierter Aufbau zu Missverständnissen und fehlerhaft ausgefüllten Bögen führt. Wenn sich Kommunen daher entschließen, die hier zur Verfügung gestellten Frage-

bögen in ihrer Behörde für eine Vorfallerhebung zu nutzen, ist es aus Sicht des Projektteams in jedem Fall notwendig, eine Auftaktveranstaltung mit allen Mitarbeitern, die an der Befragung teilnehmen sollen, durchzuführen. Hier können das Gesamtprojekt und der Fragebogen detailliert vorgestellt werden. Etwaige Missverständnisse können so im Vorfeld ausgeräumt und Fragen beantwortet werden. Damit steigt die Chance auf eine hohe Beteiligungsquote und qualitativ hochwertige Daten.

Der Fragebogen ist so aufgebaut, dass je nach Bedarf unterschiedliche Teile für eine Erhebung genutzt werden können. Damit besteht für Kommunen die Möglichkeit, für die teilnehmenden Mitarbeiter, aber auch im Hinblick auf die Problemlage und Auswertung unterschiedlich aufwendige Erhebungsvarianten zu wählen:

- So kann der Bogen komplett ausgefüllt werden: Das heißt, dass die Mitarbeiter jeden Kundenkontakt auf dem Überblicksbogen in seine jeweilige Gefahrenstufe einteilen und dokumentieren und für alle Kontakte der Gefahrenstufen 2 und 3 den Detailbogen nutzen.
- In einer weniger aufwendigen Variante könnten die Mitarbeiter nur bestimmte Gefahrenstufen dokumentieren, z.B. nur 1 bis 3, wenn unproblematische Kundenkontakte nicht erhoben werden sollen, oder nur 2 und 3, wenn nur Vorfälle und Übergriffe erhoben werden sollen.
- Wenn es nur darum geht, festzustellen, wie viele Vorfälle in einer Kommune vorkommen, wird nur der Überblicksbogen genutzt, es kann dann auf die Nutzung des Detailbogens verzichtet werden.
- Auch können, um den Aufwand in Grenzen zu halten, bei unterschiedlichen Durchläufen in der Kommune jeweils andere Abteilungen mit einbezogen werden.

Mit der Motivation der Mitarbeiter hängt auch die Frage zusammen, wie lange eine lokale Vorfallerhebung durchgeführt werden sollte, um valide Ergebnisse zu generieren. Natürlich ist eine möglichst lange Erhebungsphase im Interesse der durchführenden Kommune, um die Quantität und Qualität der Daten zu erhöhen. Die Feldphase im vorliegenden Projekt, die maximal vier Wochen lang war, hat allerdings gezeigt, dass hier schon eine



deutliche Grenze der Mitarbeiterbelastung erreicht wurde. Auch wenn die Motivation der Teilnehmer hoch war, weil die Dokumentation von Gewaltvorfällen in deren Eigeninteresse lag, schließt die alltägliche Arbeitsbelastung, die in allen Bereichen der Kommunalverwaltung vorzufinden ist, eine zu lange Feldphase aus. Aus Sicht des Projektteams wird daher eine Erhebungsdauer von minimal zwei, maximal drei Wochen vorgeschlagen, damit die Motivation der Mitwirkenden nicht erlahmt. Idealerweise sollte innerhalb der Erhebungsphase ein Monatswechsel liegen, um die Effekte messen zu können, wenn z.B. Leistungen auslaufen oder neu gewährt werden sollen.

Wenn – wie oben beschrieben – weniger aufwendige Erhebungsvarianten ausgewählt werden, können auch längere Erhebungszeiträume sinnvoll sein. Wenn die Mitarbeiter z.B. nur die seltener vorkommenden Vorfälle der Kategorien 2 und 3 dokumentieren sollen, könnte der Bogen für eine längere Zeitperiode genutzt werden. Denkbar ist hier auch eine digitalisierte Version für die Bildschirmeingabe.

Da die personenbezogenen Daten aus den Fragebögen entfernt wurden, um die kommunalen Mitarbeiter zur Teilnahme zu motivieren, sollten im Anschluss an jede Erhebungsphase abteilungsinterne Gesprächsrunden durchgeführt werden, in denen das Ergebnis mit den beteiligten Mitarbeitern besprochen wird. Diese Gesprächsrunden können dann auch weiteren Aufschluss darüber geben, wo gegebenenfalls spezielle Hilfs-, Weiterbildungs- oder Präventionsmaßnahmen notwendig sein könnten.

Eine einmalige Durchführung der Vorfallerhebung ist zwar sinnvoll, um Hinweise auf die aktuelle Gefährdungslage durch externe Gewalt zu erlangen, ihre volle Wirkung kann die Erhebung jedoch erst dann entfalten, wenn sie in regelmäßigen Abständen, z.B. im 1- oder 2-Jahresrhythmus, wiederholt wird. Erst diese regelmäßige Wiederholung erlaubt Aussagen zur Entwicklung der Gewaltvorkommnisse und vor allem zur Wirkung der getroffenen Präventionsmaßnahmen in der Kommune.

Vorfallerhebung Innendienst

Sehr geehrte Mitarbeiterin, sehr geehrter Mitarbeiter, dieser Bogen dient der internen Vorfallerhebung und soll unserer Kommune helfen, einen Überblick über das Gewaltvorkommen zu schaffen.

Die Vorfallerhebung besteht aus:

- einer kurzen Beschreibung der Gefährdungsstufen
- einem Überblicksbogen
- einem Detailbogen

Auf dem Übersichtsbogen bewerten Sie alle Ihre Kundenkontakte in der Zeit vom _____ bis zum _____. Dafür machen Sie in der entsprechenden Stufe jeweils einen Strich pro Kundenkontakt. Füllen Sie pro Tag bitte einen Überblicksbogen aus und vermerken Sie unbedingt das Datum auf dem Bogen.

Wenn Sie der Meinung sind, dass ein Kundenkontakt in die Stufen 2 oder 3 einzuordnen ist, dann füllen Sie bitte für jeden Vorfall auch den ergänzenden Detailbogen aus, der es Ihnen ermöglicht den Tathergang zu beschreiben.

Falls Sie im Innen- und Außendienst arbeiten, denken Sie bitte daran, jeweils den entsprechenden Überblicks- und Detailbogen zu nutzen!

Auf den nächsten beiden Seiten finden Sie eine Übersicht über die Gefährdungsstufen. Bitte lesen Sie sich diese vor Beginn der Erhebung aufmerksam durch, damit Sie wissen, welche Situation sie in welche Stufe einordnen können.

Überblicksbogen

Datum _____

Hinweis: Bitte pro Tag nur einen Überblicksbogen ausfüllen.
Strichliste - bitte jeden Bürgerkontakt in der Strichliste vermerken.

Muster: 

	Persönlicher Kontakt		Schriftlicher Kontakt
	Kunde vor Ort	Kunde am Telefon	Brief oder E-Mail
Stufe 0: Normale bis kontroverse Gesprächssituation			
Stufe 1: Unangepasstes Sozialverhalten, verbale Aggression, Sachbeschädigung			
Stufe 2: Handgreiflichkeiten, körperliche Gewalt, Nötigungen, Bedrohung, Durchsetzen eines Platzverweises*			
Stufe 3: Einsatz von Waffen und Werkzeugen, Bombendrohung und Amoklauf, Geiselnahme*			

* Bei Vorfällen dieser Stufe bitte den Detailbogen ausfüllen.

Detailbogen

Datum _____

Mehrfachnennungen sind in jeder Kategorie möglich

Einstufung des Vorfalls

- Körperliche Gewalt
- Bedrohung
- Nötigung
- Einsatz von Waffen
- Einsatz von Gegenständen als Waffe
- Bombendrohung
- Amoklauf
- Geiselnahme
- Überfall

Einige Angaben zum Bürger/Kunden

- Alter unter 21 21-30 31-40 41-50 51-60 über 60 Jahre
- Geschlecht weiblich männlich
- sprachliche Verständigungsprobleme aufgetreten
 - inhaltliche/sachliche Verständigungsprobleme aufgetreten
 - (vermutlich) unter Alkohol-/Drogeneinfluss
 - (vermutlich) psychische Störung
 - Person war schon als „problematisch“ in der Behörde bekannt
 - Kunde war allein Kunde war in Begleitung weiterer Personen

Einige Angaben zum Umgang mit der Situation

- Hilfe angefordert: Ja Nein
- Unaufgeforderte Hilfe erhalten: Ja Nein
- Bürosituation: Einzelbüro Büro mit 2-3 Kollegen Großraumbüro
- Notrufmöglichkeiten (PC, Telefon) genutzt
 - Hilfe von Kollegen erhalten
 - Hilfe von Vorgesetzten erhalten
 - Hilfe von Sicherheitspersonal erhalten
 - Hilfe von Polizei erhalten
 - Hilfe von Anderen erhalten

Wenn Sie noch weitere Informationen (wie eine genauere Situationsbeschreibung) aufschreiben möchten, nutzen Sie bitte die Rückseite dieses Bogens.

Vorfallerhebung Außendienst

Sehr geehrte Mitarbeiterin, sehr geehrter Mitarbeiter, dieser Bogen dient der internen Vorfallerhebung und soll unserer Kommune helfen, einen Überblick über das Gewaltvorkommen zu schaffen.

Die Vorfallerhebung besteht aus:

- einer kurzen Beschreibung der Gefährdungsstufen
- einem Überblicksbogen
- einem Detailbogen

Auf dem Übersichtsbogen bewerten Sie alle Ihre Kundenkontakte in der Zeit vom _____ bis zum _____. Dafür machen Sie in der entsprechenden Stufe jeweils einen Strich pro Kundenkontakt. Füllen Sie pro Tag bitte einen Überblicksbogen aus und vermerken Sie unbedingt das Datum auf dem Bogen.

Wenn Sie der Meinung sind, dass ein Kundenkontakt in die Stufen 2 oder 3 einzuordnen ist, dann füllen Sie bitte für jeden Vorfall auch den ergänzenden Detailbogen aus, der es Ihnen ermöglicht den Tathergang zu beschreiben.

Falls Sie im Innen- und Außendienst arbeiten, denken Sie bitte daran, jeweils den entsprechenden Überblicks- und Detailbogen zu nutzen!

Auf den nächsten beiden Seiten finden Sie eine Übersicht über die Gefährdungsstufen. Bitte lesen Sie sich diese vor Beginn der Erhebung aufmerksam durch, damit Sie wissen, welche Situation sie in welche Stufe einordnen können.

Überblicksbogen

Datum _____

Hinweis: Bitte pro Tag nur einen Überblicksbogen ausfüllen.
 Strichliste - bitte jeden Bürgerkontakt in der Strichliste vermerken.

Muster: 

	Persönlicher Kontakt		Schriftlicher Kontakt
	Kunde vor Ort	Kunde am Telefon	Brief oder E-Mail
Stufe 0: Normale bis kontro- verse Gesprächssitu- ation			
Stufe 1: Unangepasstes Sozialverhalten, verbale Aggression, Sachbeschädigung			
Stufe 2: Handgreiflichkeiten, körperliche Gewalt, Nötigungen, Bedro- hung, Durchsetzen eines Platzverweises*			
Stufe 3: Einsatz von Waffen und Werkzeugen, Bombendrohung und Amoklauf, Geisel- nahme*			

* Bei Vorfällen dieser Stufe bitte den Detailbogen ausfüllen.

Detailbogen

Datum _____

Mehrfachnennungen sind in jeder Kategorie möglich

Einstufung des Vorfalls

- | | | |
|--|--------------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> Körperliche Gewalt | <input type="checkbox"/> | Bedrohung |
| <input type="checkbox"/> Nötigung | <input type="checkbox"/> | Einsatz von Waffen |
| <input type="checkbox"/> Einsatz von Gegenständen
als Waffe | <input type="checkbox"/> | Bombendrohung |
| <input type="checkbox"/> Amoklauf | <input type="checkbox"/> | Geiselnahme |
| <input type="checkbox"/> Überfall | | |

Einige Angaben zum Bürger/Kunden

- Alter unter 21 21-30 31-40 41-50 51-60 über 60 Jahre
- Geschlecht weiblich männlich
- sprachliche Verständigungsprobleme aufgetreten
- inhaltliche/sachliche Verständigungsprobleme aufgetreten
- (vermutlich) unter Alkohol-/Drogeneinfluss
- (vermutlich) psychische Störung
- Person war schon als „problematisch“ in der Behörde bekannt
- Kunde war allein
- Kunde war in Begleitung weiterer Personen

Einige Angaben zur Situation

- | | | |
|--|--------------------------|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Allein unterwegs | <input type="checkbox"/> | Mit Polizei unterwegs |
| <input type="checkbox"/> Mit Kollegen unterwegs | <input type="checkbox"/> | Mit Sicherheitsdienst
unterwegs |
| <input type="checkbox"/> Im öffentlichen Raum
unterwegs | <input type="checkbox"/> | Beim Kunden vor Ort |

Hilfe angefordert: Ja Nein

Unaufgeforderte Hilfe erhalten: Ja Nein

- Notrufmöglichkeiten (PC, Telefon) genutzt
- Hilfe von Kollegen erhalten
- Hilfe von Vorgesetzten erhalten
- Hilfe von Sicherheitspersonal erhalten
- Hilfe von Polizei erhalten
- Hilfe von Anderen erhalten

Tag Mo Di Mi Do Fr Sa/So

Zeit 0-8 8-10 10-12 12-14 14-16 16-18 18-24

Wenn Sie noch weitere Informationen (wie eine genauere Situationsbeschreibung) aufschreiben möchten, nutzen Sie bitte die Rückseite dieses Bogens.

4.2 Gewaltprävention als Thema der Aus- und Fortbildung

Claudia Kaup

Einen wesentlichen Bestandteil der behördeninternen Gewaltprävention stellt die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter dar – und hier insbesondere aller Mitarbeiter mit regelmäßigen Kundenkontakten. Die im Folgenden vorgeschlagenen Weiterbildungen und Trainings können dazu beitragen, in schwierigen Situationen Ruhe zu bewahren und professionell zu agieren, und werden schon jetzt in vielen Behörden eingesetzt. Wichtig ist aus Sicht des Projektteams allerdings, dass die Trainings zum einen regelmäßig für alle Mitarbeiter mit Kundenkontakt durchgeführt werden, und dass zum anderen Berufsanfänger bzw. neue Mitarbeiter im Publikumsverkehr zeitnah nachgeschult werden, um ihre Aufgaben bewältigen zu können. Hier sind die kommunalen Führungskräfte gefordert, für ihren Aufgabenbereich entsprechende Weiterbildungspläne zu entwerfen und zu implementieren.

Kommunikations- und Deeskalationstraining

Die Kommunikations- und Deeskalationsfähigkeiten der Beschäftigten stellen entscheidende Schlüsselkompetenzen für die Sicherheit in Kommunalverwaltungen dar. Sind die Mitarbeitenden einer Verwaltung in problematischen Situationen in der Lage, ruhig zu bleiben und professionell zu reagieren, können Gewaltvorkommnisse reduziert bzw. bewältigt werden. Es ist ratsam, insbesondere Berufseinsteiger in einem Einstiegstraining auf schwierige Gesprächssituationen mit Kunden vorzubereiten und sie im Umgang mit Gewalt und Aggression zu schulen. Als Basis der behördeninternen Gewaltprävention sind die erworbenen Grundkenntnisse regelmäßig zu erweitern und aufzufrischen.

- Zielgruppe: alle Mitarbeiter; insbesondere Berufseinsteiger
- Durchführung des Angebots: mind. alle zwei Jahre; Einstiegstraining

Interkulturelle Kompetenz

In der Bundesrepublik Deutschland hatte im Jahr 2017 – Tendenz steigend – jede vierte Person einen Migrationshintergrund. Diese kulturelle Vielfalt prägt auch den Arbeitsalltag der Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen.

Nicht selten ist die kulturelle Diversität auch Auslöser für schwierige Beziehungs- und Kommunikationssituationen zwischen Mitarbeitern und Kunden: Die Unkenntnis über unterschiedliche Denk- und Verhaltensmuster, verschiedene religiöse und moralische Wertvorstellungen sowie mangelnde Sprachkenntnisse sind mögliche Faktoren für Missverständnisse und Frustration.

Um die Verständigung zwischen den Mitarbeitern und Kunden zu verbessern, erscheint es wichtig, kulturbedingte Unterschiede und Verhaltensweisen transparent zu machen und für gegenseitige Rücksichtnahme zu werben.

- Zielgruppe: alle Mitarbeiter mit Bürgerkontakten; insbesondere Berufseinsteiger
- Durchführung des Angebots: mind. alle 3 Jahre; Einstiegstraining

Übungen/Begehungen/Unterweisungen

Regelmäßige Notfallübungen, Begehungen (evtl. mit externen Partnern) sowie Unterweisungen hinsichtlich einer gefahrenbewussten Raum- und Arbeitsplatzgestaltung sind für eine behördeninterne Gewaltprävention eine notwendige Voraussetzung. Das Erkennen und die Bewertung von möglichen Gefahrenquellen sowie das Üben von Handlungsabläufen in Extremsituationen können sich positiv auf die Bewältigung von gefährlichen Situationen das Sicherheitsgefühl aller Mitarbeiter auswirken.

- Zielgruppe: alle Mitarbeiter
- Durchführung des Angebots: mind. alle 2 Jahre; situationsdifferente Alarmübungen mind. einmal jährlich

Seminare zur Stressbewältigung

Laut der Europäischen Agentur für Sicherheit und Arbeitsschutz gehört Stress von Beschäftigten zu dem zweithäufigsten Gesundheitsproblem und kann mitunter auch dazu beitragen, dass Gesprächssituationen zwischen Mitarbeitern und Kunden eskalieren.

Es erscheint daher sinnvoll, allen Mitarbeitern Informationen über die Ursachen und Auswirkungen von Stress zur Verfügung zu stellen und ihnen entsprechende Bewältigungsstrategien aufzuzeigen. Seminare zur Stressbewältigung - etwa im Kontext des behördlichen Gesundheitsmanagements – stellen einen wesentlichen Baustein auch der Gewaltprävention dar.

- Zielgruppe: alle Mitarbeiter
- Durchführung des Angebots: mind. alle 4 Jahre bzw. bei Bedarf

Selbst- und Nothilferechte

Im Rahmen der Gewaltprävention ist es sinnvoll, den Mitarbeitern mit Kundenkontakt ebenfalls Seminarangebote zu den Themen Selbst-/Nothilferechte und Straftatbestände anzubieten. In schwierigen Situationen ist der Mitarbeitende dann in Lage einzuschätzen, welche Rechte in Anspruch genommen werden können und inwiefern sich Straftatbestände klassifizieren lassen.

- Zielgruppe: alle Mitarbeiter
- Durchführung des Angebots: mind. alle 4 Jahre bzw. bei Bedarf

Selbstverteidigung

In einigen Arbeitsbereichen, z.B. des kommunalen Ordnungsdienstes, sind etwaig konflikträchtige und gefährliche Situationen zu erwarten. Diesen Mitarbeitern können Angebote zum Erlernen von Selbstverteidigungstechniken angeboten werden. Sofern den Mitarbeitern eine kleine Bewaffnung mit z.B. Reizgasspray oder einem Schlagstock angeboten bzw. zuge-

wiesen wird, müssen entsprechende Trainings zu deren Einsatz sowie zur Eigensicherung durchgeführt werden.

- Zielgruppe: (insbesondere) Mitarbeiter des kommunalen Ordnungsdienstes, alle Mitarbeiter mit Berechtigung zum Führen von kleiner Bewaffnung
- Durchführung des Angebots: mind. alle 2 Jahre bzw. bei Bedarf

Schulungen für Führungskräfte

In Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Führungskräfte besteht die Möglichkeit, die Verantwortungsträger einer Behörde für die Themen Sicherheit und Gewaltprävention zu sensibilisieren. Neben der Vorstellung verschiedener präventiver Konzepte und Strategien können auch das Erkennen, die Bewertung und der Umgang mit psychischen Belastungen bei Mitarbeitern Inhalte der Schulungen sein.

- Zielgruppe: alle Führungskräfte
- Durchführung des Angebots: mind. alle 4 Jahre bzw. bei Bedarf

Kollegiale Unterstützung

Für die Mitarbeiter, die in Konfliktsituationen kollegiale Unterstützung leisten, ist ein spezieller Ausbildungsplan zu entwickeln, welcher über die Grundfertigkeiten der Gewaltprävention hinausgeht. (Zu den Aufgabebereichen der kollegialen Teams vgl. Kapitel 3.1)

- Zielgruppe: Mitglieder des kollegialen Teams
- Durchführung des Angebots: mind. alle 2 Jahre bzw. bei Bedarf

4.3 Hinweise zur Prävention bei der Nutzung von Social Media

Lucia Maldinger

Mitarbeitende von öffentlichen Verwaltungen werden nicht nur am Arbeitsplatz Opfer von Attacken von Kunden, sondern mitunter auch über die verschiedenen Social Media Plattformen. Kunden setzen sich mit diesen u.a. auf Facebook oder Instagram in Kontakt oder verwenden ihren eigenen Social Media Kanal oder andere Onlineplattformen um sich über die Mitarbeitenden (negativ) zu äußern. Darüber hinaus ist es natürlich auch möglich, dass Kunden Recherchen zum Privatleben des Mitarbeitenden einer öffentlichen Verwaltung über Social Media-Kanäle betreiben. Insbesondere Facebook und Instagram laden hierzu ein. Ausführliche und öffentlich zugängliche Internetauftritte ermöglichen dabei nicht nur einen tiefen Einblick in die direkte Privatsphäre der Mitarbeitenden sondern auch in ihr Umfeld. Nach einer kurzen Recherche ist es in vielen Fällen möglich u.a. Kenntnis über die Namen der Kinder oder den Wohnort der Mitarbeitenden zu erlangen. Solches Wissen kann in den falschen Händen schwerwiegende Folgen haben. Es kam schon häufiger vor, dass Mitarbeitende von öffentlichen Verwaltungen vor ihrem Zuhause aufgesucht wurden oder, dass erboste Kunden im Gespräch betonten, dass sie Kenntnisse darüber hätten, auf welche Schule deren Kinder gehen.

Damit es nicht soweit kommt, empfiehlt es sich Präventivmaßnahmen⁷² zu ergreifen, wie z.B.:

- Bei beruflichen E-Mail-Adressen kann auf die Nennung des Vornamens der Mitarbeitenden verzichtet werden, um die Online-Recherche nach ihnen zu erschweren.
- Auf den Seiten der sozialen Netzwerke wie Facebook, Twitter, Pinterest, Snapchat und Instagram sollten nicht mehr Informationen als nötig angegeben werden. Insbesondere auf die Nennung des kompletten Namens sowie auf die Angabe von privaten Adresse oder pri-

⁷²Für weitere Präventionstipps vgl. Volkmer, T.: Präventivmaßnahmen. Abrufbar unter: <http://www.internetvictims.de/opfer/praeventiv.php> (zuletzt abgerufen am 01.02.2019). Volkmer, T. & Singer, M. (2007): Tatort Internet: Das Handbuch gegen Rufschädigung, Beleidigung und Betrug im Internet, Markt & Technik Verlag.



vaten Telefonnummer sollten die Mitarbeitenden verzichten. Auch auf das Ausfüllen von sogenannten „Profilen“ sollte möglichst unterbleiben, denn damit werden zu viele persönliche Daten und Informationen von sich bekannt.

- Bei Onlineauftritten wie z.B. in Foren kann auf einen alters- und geschlechtsneutralen Usernamen, einen so genannten „Nick“ zurückgegriffen werden. Je weniger der Nick Gemeinsamkeiten mit der natürlichen Person aufweist desto weniger ist eine Identifizierung bzw. Personalisierung möglich.
- Um selbst zu prüfen, welche Informationen und Bilder über die eigene Person im Netz vorhanden sind, können Recherchen mit den üblichen Suchmaschinen durchgeführt werden. Finden sich dort ungewollt veröffentlichte Hinweise, kann beim Webseitenbetreiber versucht werden, diese löschen zu lassen.

4.4 Checklisten zur Gefährdungsbeurteilung in Behörden Standort-Beschaffenheit/Ausstattung

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
<u>Fluchtwege:</u>						
A.1	Sind Fluchtwege vorhanden?					
A.2	Sind Fluchtwege gekennzeichnet und freigehalten?					
<u>Leitsysteme/Beschilderung:</u>						
A.3	Gibt es für den Innen- und Außenbereich Besucherleitsysteme?					
A.4	Ist das Besucherleitsystem mehrsprachig (z.B. Englisch, Türkisch, Russisch) und mit Piktogrammen angelegt?					
A.5	Ist eine Notfallbeschilderung in jedem Büro (Zi.-Nr., Lage im Gebäude, Fluchtwege usw.) vorhanden?					
A.6	Ist eine Fensterbeschilderung außen (Zi.-Nr.) vorhanden?					

<u>Sichtverhältnisse/Beleuchtung:</u>						
A.7	Sind das Gebäude und die Verkehrswege (auch Außenbereiche) ausreichend beleuchtet?					
A.8	Sind Sichtverhältnisse und Beleuchtung an jenen Stellen ausreichend, an denen ein Gewaltisiko besteht (Parkplätze, Zugänge)?					
A.9	Ist ein sicheres und gefahrenloses Verlassen des Gebäudes bei Ausfall der Allgemeinbeleuchtung gewährleistet?					
<u>Zutrittsmanagement:</u>						
A.10	Sind an den Gebäudeeingängen Zutrittsverbote (z. B. für Hunde) vorhanden?					
A.11	Sind an den Gebäudeeingängen Zutrittskontrollen vorhanden? (Schleusen?)					
A.12	Gibt es Maßnahmen zur Besucherregelung (z. B. Ansteckausweise)?					
A.13	Sind die internen und öffentlichen Bereiche voneinander getrennt (Türknauf statt Klinke bei Teeküchen, Personal-WC, Back-Offices, Lagerräumen etc.)?					
A.14	Ist eine Kameraüberwachung (innen/außen) vorhanden?					
A.15	Ist der Innen- und Außenbereich des Gebäudes barrierefrei gestaltet?					

<u>Wartezonen:</u>						
A.16	Ist die Größe der Wartezone ausreichend bemessen?					
A.17	Ist die Wartezone für die Mitarbeiter einsehbar?					
A.18	Ist die Wartezone mit hell und freundlich gestaltet worden?					
A.19	Sind ausreichend Lüftungsmöglichkeiten gegeben?					
A.20	Gibt es in der Wartezone belastende Umgebungseinflüsse (z. B. Lärm, schlechte Beleuchtung, Hitze, Durchzug)?					
A.21	Sind ausreichend Sitzmöglichkeiten vorhanden?					
A.22	Ist eine Aufrufanlage vorhanden?					
A.23	Ist eine Trennung von Besucher- und Personaltoilette gegeben?					
A.24	Ist die Wartezone mit ausreichend Informations- und Lesematerial ausgestattet?					
A.25	Sind Konsumangebote (z. B. Getränke, Snacks) vorhanden?					
A.26	Gibt es Spielmöglichkeiten für Kinder?					

Arbeitsplatz-Beschaffenheit/Ausstattung

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
<u>Büroraumkonzeption:</u>						
B.1	Ist die Größe der Arbeitsräume ausreichend bemessen (bzgl. Personal, Besucher, Mobiliar, Akten)?					
B.2	Sind ausreichend Lüftungsmöglichkeiten gegeben?					
B.3	Gibt es am Arbeitsplatz belastende Umgebungseinflüsse (z. B. Lärm, schlechte Beleuchtung Hitze, Durchzug)?					
B.4	Ist der Arbeitsplatz so beschaffen, dass sich der Beschäftigte bei Gefahr schnell in Sicherheit bringen kann (Verbindungsstüren zu Nachbarräumen oder andere Fluchtmöglichkeiten)?					
B.5	Ist am Arbeitsplatz ein geeignetes personenbezogenes Notrufsystem vorhanden (z. B. Notruftaste am Schreibtisch, an PC-Tastatur, am Telefon oder Handy)?					
B.6	Kann das Notrufsystem auf unterschiedliche Notfälle abgestuft reagieren?					
B.7	Sind innerhalb des Beratungsbereiches scharfe, spitze und sonstige bewegliche (schwere) Gegenstände dem Zugriff der Besucher entzogen?					
B.8	Ist der Arbeitsplatz ergonomisch eingerichtet (Arbeitsplatzmaße)?					
B.9	Gibt es zwischen dem Beschäftigten und dem Kunden Abstandsflächen?					

B.10	Sind Fußböden eben und trittsicher?							
B.11	Lassen transparente Türblätter einen Sichtkontakt zu?							
<u>Außendienst</u>								
B.12	Steht den Beschäftigten im Außendienst eine geeignete Ausrüstung (z.B. Handys für den Notruf, Dienst-/Schutzkleidung) zur Verfügung?							
B.13	Haben Beschäftigte im Außendienst hinreichend Gelegenheit zu Selbstverteidigungskursen?							
B.14	Bestehen technische und/oder ablauforganisatorische Verfahren, um den Aufenthalt von Außendienstmitarbeitenden feststellen zu können?							
B.15	Werden den Beschäftigten Möglichkeiten geboten Dienstfahrzeuge bei ihrer Tätigkeit zu nutzen?							
B.16	Wird den Beschäftigten, die private KFZ im Dienst fahren, die Möglichkeit der „Gefährdungssperre“ im KFZ-Melderegister zu nutzen?							

Arbeitsorganisation/Arbeitsinhalt

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
<u>Ablauforganisation:</u>						
C.1	Sind die Arbeitsabläufe klar definiert?					
C.2	Werden Termine mit Kunden gemacht, um Wartezeiten zu vermeiden und die Auslastung zu steuern?					
C.3	Ist die reguläre Arbeitszeit - bei Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Pausenzeiten - zur Aufgabenrealisierung ausreichend?					
C.4	Gibt es für Alleinarbeit Regelungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten?					
C.5	Ist organisatorisch gewährleistet, dass Beschäftigte im Außendienst bei möglichem Konfliktpotenzial die Kunden zu zweit besuchen?					
C.6	Steht den Beschäftigten im Außendienst (auch außerhalb der Bürozeiten) ein/e Ansprechpartner/in als „Sicherheits-Backup“ in der Behörde zur Verfügung?					
<u>Fachkenntnisse:</u>						
C.7	Entsprechen die individuellen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten den zugewiesenen Arbeitsaufgaben (keine Unter-, Überforderung)?					

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
C.8	Werden Weiterbildungsmöglichkeiten für die konkreten Arbeitstätigkeiten angeboten?					
C.9	Werden Auszubildende erst nach einer Einarbeitungszeit an Arbeitsplätzen mit Konfliktpotential eingesetzt?					
<u>Gefahrenbewusstsein/Qualifizierung:</u>						
C.10	Erfolgt eine Sensibilisierung und Thematisierung auf allen Ebenen?					
C.11	Gibt es Absprachen und Dienstabweisungen zum Umgang mit Gefahrensituationen?					
C.12	Wird das Thema Sicherheit in Qualifizierungsmaßnahmen aufgegriffen?					
C.13	Sind die Beschäftigten zu Deeskalations- und Konfliktlösungsstrategien geschult?					
C.14	Werden interkulturelle Schulungen angeboten?					
C.15	Werden Schulungen zu rechtlichen Fragen von Konflikten mit Kunden angeboten?					
<u>Abhandlung von Übergriffen:</u>						
C.16	Gibt es eine offene, nach außen kommunizierte Haltung gegenüber Gewalt (z. B. eine Grundsatzerklärung gegen Gewalt)?					

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
C.17	Bestehen hausinterne Regeln zur Ahndung von kritisch-aggressivem Verhalten von Kunden?					
C.18	Gibt es eine Regelung zum Hausverbot für aggressive Kunden?					
C.19	Ist festgelegt, über welche kritisch-aggressiven Situationen der/die Vorgesetzte zu informieren ist?					
C.20	Erfolgt eine Dokumentation von kritisch-aggressiven Situationen?					
C.21	Erfolgt eine Auswertung von kritisch-aggressiven Situationen?					
C.22	Werden die Verfahrensabläufe zu Notfallsituationen regelmäßig überprüft und gegebenenfalls angepasst?					
<u>Kundenservice (Öffnungszeiten, Wartezeiten, Empfang, Vertretungsregelungen etc.):</u>						
C.23	Ist der Empfangsbereich ständig mit auskunftsfähigen Personen besetzt?					
C.24	Lassen sich vom Empfangsbereich aus alle für Besucher offenen Zugänge einsehen?					
C.25	Wird im Arbeitsbereich in der Regel eine Kundenbetreuung mit kurzen Wartezeiten realisiert?					
C.26	Ist eine telefonische Erreichbarkeit der Mitarbeiter möglich?					

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
C.27	Sind Regelungen für den Umgang mit Bürgern anderer Nationalität getroffen (Zeitplanung, Dolmetscher, sonstige Begleitpersonen etc.)?					
<u>Zusammenarbeit/Soziales Klima</u>						
C.28	Ist eine Fehlerkultur vorhanden (konstruktiver Umgang mit Fehlern und Unsicherheiten)?					
C.29	Sind zeitliche Möglichkeiten zur Reflexion und kollegialem Austausch vorhanden?					
C.30	Haben die Beschäftigten die Möglichkeit, Vorschläge und Ideen in die Arbeit einzubringen?					
C.31	Funktioniert die Zusammenarbeit im unmittelbaren Arbeitsbereich?					
C.32	Funktioniert die Zusammenarbeit mit weiteren internen Arbeitspartnern?					
C.33	Existiert ein Netzwerk zur Gewaltprävention (z.B. Gewerkschaft, Polizei, Kommunalverbände u.a.), in das die Behörde eingebunden ist?					

Arbeitsschutzorganisation

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin

<u>Betrieblicher Arbeits- und Gesundheitsschutz:</u>									
D.1	Ist eine Fachkraft für Arbeitssicherheit (Sifa) schriftlich bestellt?								
D.2	Ist ein Betriebsarzt schriftlich bestellt?								
D.3	Finden regelmäßig Begehungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz unter Beteiligung der jeweiligen Fachleute statt (Betriebsarzt, Fachkräfte zur Arbeitssicherheit [Sifa], etc.)?								
D.4	Wird regelmäßig (mind. einmal im Jahr) zum Arbeits- und Gesundheitsschutz unterwiesen?								
D.5	Sind die Sicherheitsstandards und -vorkehrungen transparent und aktuell?								
D.6	Sind die zur Ersten Hilfe erforderlichen Mittel/Einrichtungen vorhanden, leicht zugänglich und als solche gekennzeichnet?								
D.7	Gibt es Regelungen für Notfallsituationen wie aggressives Verhalten von Kunden, Brände, Unfälle oder Betriebsstörungen?								
D.8	Wird das Verhalten der Mitarbeiter für solche Notfallsituationen in angemessenen zeitlichen Zeitabständen trainiert?								
D.9	Gibt es ausreichend Ersthelfer in der Einrichtung?								
D.10	Gibt es spezielle Ansprechpartner (außer Führungskräfte) für psychische Krisensituationen?								

5. Fürsorge- und Schutzpflicht des Dienstherrn bei Gewalt gegen kommunales Behördenpersonal

Christoph Görisch

5.1 Einführung

Im Rahmen der seit April 2016 laufenden dbb-Kampagne „Gefahrenzone Öffentlicher Dienst“ kann man sich einen beinahe tagesaktuellen bundesweiten Überblick über gewaltsame⁷³ Übergriffe gegen im Öffentlichen Dienst tätige Personen verschaffen.⁷⁴ Dabei zeigt sich, dass auch die tödliche Messerattacke auf eine Mitarbeiterin im Jobcenter Neuss im Jahr 2012 oder die Erschießung eines Mitarbeiters des Finanzamts Rendsburg 2014 nur die Spitze eines Eisbergs darstellen⁷⁵ und die fast alltäglich dokumentierten gewaltsamen Übergriffe sich immer wieder nicht nur gegen Polizei und Rettungskräfte, sondern gezielt auch gegen das übrige Verwaltungspersonal mit Bürgerkontakt richten. Das betrifft insbesondere die Kommunalbediensteten als „erste Adresse“ bei Behördengängen von Bürgerinnen und Bürgern.⁷⁶ Nachfolgend sollen aus rechtlicher Perspektive die Möglichkeiten beleuchtet werden, um derartigen Vorfällen seitens der Verwaltungsführung zu begegnen und sie nach Möglichkeit zu verhindern.

⁷³ Vgl. zu den unterschiedlichen Facetten des vorliegend ohne Notwendigkeit einer ganz exakten Definition entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch im Kern auf körperliche Angriffe beschränkten Gewaltbegriffs etwa Eisele, in: Schönte/Schröder, Strafgesetzbuch, 30. Aufl., 2019, Vorbemerkungen zu den §§ 234 bis 241a Rn. 6 ff.

⁷⁴ URL: <https://www.angegriffen.info/zeitleiste-uebersicht/> (letzter Abruf: 20.02.2019).

⁷⁵ Vgl. ferner zum aktuellen polnischen Extremfall eines tödlichen Angriffs auf den Bürgermeister von Danzig etwa die Berichte in FAZ v. 15.01.2019, S. 3, und v. 16.01.2019, S. 3; exemplarisch zur Aktualität der Problematik auch die an der FHÖV NRW entstandene unveröff. Bachelorarbeit von Kloppe, Gewalt gegenüber Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, 2018.

⁷⁶ Zu dieser Funktion der kommunalen Ebene i.S. einer primären Anlaufstelle innerhalb des gesamtstaatlichen Verwaltungsaufbaus exemplarisch Held/Winkel, in: dies. (Hrsg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl., 2018, Einführung, unter 1 (S. 13).

5.2 Rechtliche Grundlagen

5.2.1 Beamtenrechtliche Fürsorgepflicht

Die Fürsorgepflicht wird als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 5 GG garantiert und hat eine ausdrückliche einfach-gesetzliche Konkretisierung in § 45 BeamtStG gefunden.⁷⁷ Danach hat der Dienstherr⁷⁸ im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl der Beamtinnen und Beamten zu sorgen und diese bei ihrer amtlichen Tätigkeit zu schützen, d.h. auch gegen unberechtigte Angriffe jeglicher Art in Schutz zu nehmen.⁷⁹ Die Fürsorgepflicht hat zentrale Bedeutung für das Beamtenverhältnis.⁸⁰ Auch wenn der Verfassungswortlaut für die hergebrachten Grundsätze, durch die ein grundrechtsgleiches (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) subjektives Recht des Beamten im Hinblick auf seine persönliche Rechtsstellung begründet wird, zunächst allgemein nur ein Berücksichtigungsgebot vorsieht, rechnet das Bundesverfassungsgericht die Fürsorgepflicht bereits von Verfassung wegen zu den bei der Regelung und Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts nicht nur zu berücksichtigenden, sondern weitergehend zu beachtenden Grundsätzen.⁸¹

Zu den wohlverstandenen Interessen des Beamten, die der Dienstherr aufgrund der Fürsorgepflicht in gebührender Weise zu beachten und zu

⁷⁷ BVerwG, NVwZ 2013, 1234 (1236) m.w.N.; zur möglichen Verankerung als Korrelat zur Treuepflicht des Beamten (auch) in Art. 33 Abs. 4 GG vgl. Günther, ZBR 2013, 14 (16); zu dieser Korrelation auch BVerfGE 43, 154 (165).

⁷⁸ Zum Fehlen einer inhaltlich der Fürsorgepflicht angenäherten vertragsähnlichen Verpflichtung des Schulträgers gegenüber den verbeamteten Lehrern Schnellenbach/Bodanowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 9. Aufl., 2017, § 10 Rn. 43 Fn. 164.

⁷⁹ BVerfG, LKV 2001, 509.

⁸⁰ BVerwG, NVwZ 2001, 685; einschränkend Werres, Beamtenverfassungsrecht, 2011, Rn. 54: „verliert [...] zunehmend an Relevanz“.

⁸¹ BVerfGE 43, 154 (165 ff.); vgl. zur Beachtungspflicht auch allgemeiner BVerfGE 119, 247 (262 f.); ferner Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl., 2018, Art. 33 Rn. 51 f. m.w.N.; krit. zur Begründung des subjektiv-rechtlichen Charakters ebd., Rn. 45.

schützen hat, gehören seit jeher⁸² insbesondere die Gesundheit des Beamten⁸³, die Ehre⁸⁴ und ebenso das Eigentum an bzw. die Unversehrtheit von befugt in den dienstlichen Bereich eingebrachten Sachen⁸⁵.

Danach ist der Dienstherr verpflichtet, nicht nur eine angemessene Unterstützung bei im Dienst erlittenen Gesundheitsbeeinträchtigungen, Sachschäden und Persönlichkeitsrechts- bzw. Ehrverletzungen zu gewähren⁸⁶, sondern die betreffenden Rechtsgüter auch von vornherein zu schützen.

Diese Schutzpflicht bezieht sich in gesundheitlicher Hinsicht insbesondere „sowohl auf ein gesundheitsförderliches Arbeitsumfeld und auf die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitssicherheitsstandards als auch auf Schutz vor Beeinträchtigungen durch Kollegen. Dienstliche Belastungen von gesundheitsgefährdendem Ausmaß dürfen dem Beamten nicht auferlegt werden“⁸⁷.

Nichts anderes gilt konsequenterweise bei einer drohenden Beeinträchtigung durch Dritte. Dementsprechend hat der Dienstherr „sicherzustellen, dass Beamte, die im Hinblick auf ihr dienstliches Verhalten oder wegen ihrer Beamteneigenschaft voraussehbaren rechtswidrigen Angriffen ausgesetzt sind, mit geeigneten Verteidigungsmitteln ausgestattet werden, deren Einsatz durch klare und unmissverständliche Weisung geregelt sein muss.

⁸² Ausführlich dazu Günther, ZBR 2013, 14 (17 ff.) m. umfangr. Nachw. aus der vorgrundgesetzlichen Rspr. und Lit.

⁸³ Vgl. BVerfG, NVwZ 2005, 926; daran anschließend etwa Brosius-Gersdorf, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 33 Rn., 193; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl., 2018, Art. 33 Rn. 80.

⁸⁴ OVG NRW, NVwZ-RR 2013, 727 f. m.w.N.

⁸⁵ BVerwG, NJW 1995, 271.

⁸⁶ Vgl. näher Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl., 2018, Art. 33 Rn. 81 f.; zum diesbezüglichen Vorrang spezieller Regelungen etwa Wichmann, in: ders./Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 236 (bei Fn. 966 f.).

⁸⁷ Werres, Beamtenverfassungsrecht, 2011, Rn. 55.

Die Fürsorge- und Schutzpflicht lässt es nicht zu, dass vermeidbare Verletzungen pflichtgemäß handelnder Beamter durch Rechtsbrecher aus Opportunitätserwägungen in Kauf genommen werden⁸⁸.

Was der Dienstherr dem Beamten danach schuldet, lässt sich allerdings nur im Einzelfall genauer konkretisieren⁸⁹, d.h. bei der Erfüllung der dienstlichen Fürsorgepflicht steht dem Dienstherrn regelmäßig ein weiter Ermessensspielraum zur Verfügung. Der Beamte hat insoweit lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung des Dienstherrn, soweit das Ermessen nicht ausnahmsweise im Einzelfall auf null reduziert ist.⁹⁰ Bei einer Verletzung der Fürsorgepflicht durch den Dienstherrn kann der Beamte in diesem Rahmen auf Erfüllung sowie auf Beseitigung der bereits eingetretenen Folgen und ggf. auf Schadensersatz klagen.⁹¹ Spezielle gesetzliche Regelungen, die der Fürsorgepflicht Rechnung tragen, sind dabei vorrangig zu beachten und jeweils auf ihren abschließenden Charakter zu prüfen.⁹²

⁸⁸ Schnellenbach/Bodanowitz, *Beamtenrecht in der Praxis*, 9. Aufl., 2017, § 10 Rn. 32; zum Schutz vor Persönlichkeitsrechts- und Eigentumsverletzungen ebd., Rn. 37 ff., 43 ff.; speziell zum Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz Gunkel/Hoffmann, *Beamtenrecht in Nordrhein-Westfalen*, 7. Aufl., 2016, S. 370 ff.; zur Nichterfassung ausschließlich privat motivierter tätlicher Angriffe (entsprechend der fehlenden Qualifizierung als Dienstunfall) Reich, *Beamtenstatusgesetz*, 3. Aufl., 2018, § 45 Rn. 11. Zur bislang nicht anerkannten Verpflichtung einer über die Gefahrenabwehr hinausgehenden Risikovorsorge vgl. noch u., unter 5.2.3, Fn. 36.

⁸⁹ So für den verfassungsrechtlichen Grundsatz BVerfGE 43, 154 (165). Zu den besonderen, von vornherein nicht ganz auszuschaltenden, sondern allenfalls zu minimierenden Gesundheits- oder Lebensgefahren bei der Tätigkeit von Feuerwehr- und Polizeivollzugsbeamten etwa Gunkel/Hoffmann, *Beamtenrecht in Nordrhein-Westfalen*, 7. Aufl., 2016, S. 372.

⁹⁰ B. Hoffmann, in: Schütz/Maiwald, *Beamtenrecht des Bundes und der Länder – Kommentar*, Stand: 181. Akt., Dez. 2018, Teil B, § 45 BeamtStG Rn. 32, 54, 56, 108 m.w.N. Beispielhaft zum fehlenden Anspruch eines im Ordnungsamt tätigen und in dieser Funktion an polizeilichen Durchsuchungen beteiligten Beamten auf Ausstattung mit einer schussicheren Weste Wichmann, in: ders./Langer, *Öffentliches Dienstrecht*, 8. Aufl., 2017, Rn. 253.

⁹¹ Vgl. ausführlicher B. Hoffmann, in: Schütz/Maiwald, *Beamtenrecht des Bundes und der Länder – Kommentar*, Stand: 181. Akt., Dez. 2018, Teil B, § 45 BeamtStG Rn. 108 ff.; Wichmann, in: ders./Langer, *Öffentliches Dienstrecht*, 8. Aufl., 2017, Rn. 268 ff.

⁹² BVerwG, NVwZ-RR 2008, 547 (549 f.); daran anschließend z.B. Metzler-Müller, in: dies./Rieger/Seeck/Zentgraf, *Beamtenstatusgesetz*, 4. Aufl., 2016, § 45 Anm. 4.

So stellt die Fürsorgepflicht beispielsweise keine über die in §§ 38 LBeamtVG, 82 LBG normierten Ausgleichsansprüche hinausgehende allgemeine Rechtsgrundlage für Ansprüche des Beamten auf Ersatz von bei der Dienstausbübung erlittenen Sachschäden dar.⁹³

Soweit eine Konkretisierung der aus der Fürsorgepflicht folgenden Schutzpflichten durch Verwaltungsvorschrift (Erlass, Dienstanweisung, Richtlinie, Verfügung)⁹⁴ erfolgt,⁹⁵ ergeben sich daraus grundsätzlich unmittelbar keine außenwirksamen Rechtspflichten. Solcherart „zum Programm erheben[e]“ Fürsorgemaßnahmen können aber ggf. über den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG mittelbare Außenwirkung erlangen⁹⁶ und den Beamten (sowie ggf. davon erfassten sonstigen Bediensteten) in den von der Verwaltungsvorschrift erfassten Fällen „dann geschuldet“ werden.⁹⁷ Eine Verpflichtung zum Erlass konkretisierender Verwaltungsvorschriften dürfte sich aus der Fürsorgepflicht angesichts des weiten Ermessensspielraums des Dienstherrn aber allenfalls ausnahmsweise ergeben, etwa zur klaren und unmissverständlichen Regelung des Einsatzes von

⁹³ Exemplarisch Wichmann, in: ders./Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 236, unter Bezugnahme auf VGH BW, NVwZ-RR 1991, 653.

⁹⁴ Vgl. zu den in der Praxis variierenden Bezeichnungen exemplarisch Hofmann, in: ders./Gerke/Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 2016, Rn. 219; Rohde/Lustig/Wöhler, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2018, S. 69.

⁹⁵ Vgl. auf kommunaler Ebene beispielhaft die DA der Stadt Münster „Umgang mit Gewalt am Arbeitsplatz - Handlungsempfehlungen für die Stadtverwaltung Münster“ i.d.F.v. 12.04.2018, veröff. in: „mitgeteilt“ v. 12.06.2018, Nr. 051; auf Landesebene etwa den Gem. RdErl. d. Innenministers - IIA I -1.30.00 - 16/87 - u. d. Finanzministers - B 1110 - 91.1 - IV B 2- v. 3.2.1987 „Ersatzleistung für Sachschäden, die Beamte des Landes oder ihre Familienangehörigen durch Gewaltaktionen erleiden“, i.d.F.d. v. 18.1.2002, MBl. NRW. 2002 S. 119, vgl. dazu Gunkel/Hoffmann, Beamtenrecht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl., 2016, S. 373; auf Bundesebene die VwV v. 28.11.86 zu § 79 BBG [a.F. = § 78 BBG n.F.], „Ersatzleistung für Sachschäden, die Beamte oder ihre Familienangehörigen durch Gewaltaktionen erleiden“, GMBL. 1986, 632, dazu Badenhausen-Fähnle, in: Brinktrine/Schollendorf (Hrsg.), BeckOK Beamtenrecht Bund, 13. Edition, Stand: 01.01.2018, § 78 BBG Rn. 53.1.

⁹⁶ Allgemein zur fehlenden unmittelbaren, aber ggf. über Art. 3 GG vermittelten Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften etwa Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., 2017, § 24 Rn. 26 ff.

⁹⁷ In diesem Sinne Gunkel/Hoffmann, Beamtenrecht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl., 2016, S. 370, unter Bezugnahme auf Summer, ZBR 1998, 151 (152); ausführlicher Häde, BayVBl. 1999, 673 f.; vgl. auch noch u., bei Fn. 56.

Verteidigungsmitteln, mit denen Beamte zu ihrem Schutz ausgestattet werden.⁹⁸ Für den Abschluss von Dienstvereinbarungen nach § 70 LPVG NRW, die ggf. eine unmittelbar normative bzw. verpflichtende Wirkung haben,⁹⁹ dürfte nichts anderes gelten. Durch den Erlass einer Verwaltungsvorschrift oder den Abschluss einer Dienstvereinbarung kann der Dienstherr aber nicht nur einer konkreten Ausgestaltung der Fürsorgepflicht mittelbar oder unmittelbar rechtliche Verbindlichkeit verleihen, sondern auch mit besonderem Nachdruck signalisieren, dass er die Fürsorgepflicht ernst nimmt und bereit ist, ihr tatsächlich nachzukommen.

5.2.2 Arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht

Die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht hat ihre historischen Wurzeln in der zivil- bzw. arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht.¹⁰⁰ Diese hat sich ebenfalls bis heute erhalten und beruht nach hergebrachtem Verständnis auf dem Grundsatz von Treu und Glauben i.V.m. der speziellen Normierung in § 618 BGB. Insoweit ist ebenfalls anerkannt, dass die Fürsorgepflicht neben dem rein technischen Arbeitsschutz auch die Verpflichtung beinhaltet, „die Arbeitnehmer vor Angriffen, Belästigungen usw. durch Dritte zu schützen. Welche Maßnahmen hierfür erforderlich sind, kann ebenfalls nur im jeweiligen Einzelfall entschieden werden“.¹⁰¹ Im Folgenden wird daher von einer weitgehenden Parallelität der Anforderungen an das Führungshandeln zwecks Vermeidung von Gewalt gegen Kommunalbeamte und sonstige Kommunalbeschäftigte ausgegangen. Da § 130 BetrVG bestimmt, dass dieses Gesetz auf Verwaltungen und Betriebe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und sonstiger Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts keine Anwendung findet, sind dort keine Betriebsvereinbarungen nach § 77 BetrVG möglich. Anders verhält es sich aber bei im Rahmen einer Privatisierung z.B. in eine GmbH oder eine

⁹⁸ Vgl. o., bei Rn. 16.

⁹⁹ Vgl. allgemein Langer, in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 807.

¹⁰⁰ Näher dazu Günther, ZBR 2013, 14 (17 f.) m. umfangr. Nachw.

¹⁰¹ So exemplarisch Langer, in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 645.

AG umgewandelten Teilen der Verwaltung bzw. Eigenbetrieben (z.B. Stadtwerke oder Entsorgungsbetriebe).¹⁰²

Angesichts des vergleichbaren Rechtscharakters¹⁰³ gilt für dort mögliche Betriebsvereinbarungen im vorliegenden Zusammenhang aber im Wesentlichen dasselbe wie im unmittelbaren Bereich der öffentlichen Verwaltung für Dienstvereinbarungen.

5.2.3 Pflicht zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten

Die prinzipiell umfassenden beamten- und arbeitsrechtlichen Fürsorgepflichten werden ergänzt durch die besondere Schutzpflicht in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten nach § 3 i.V.m. § 1 Abs. 1, 3 ArbSchG¹⁰⁴, welche nach § 2 Abs. 2, 3, 5 ArbSchG auch für den Bereich des öffentlichen Dienstes gilt. Demgegenüber fällt das Eigentum bzw. Vermögen der Beschäftigten als solches nicht unter den Schutz dieses Gesetzes.¹⁰⁵ Konkret regelt § 3 Abs. 1 ArbSchG, dass der Arbeitgeber bzw. Dienstherr „verpflichtet [ist], die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen. Er hat die Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen. Dabei hat er eine Verbesse-

¹⁰² Dazu allgemein etwa Langer, in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 697.

¹⁰³ Vgl. nur Langer, in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 837.

¹⁰⁴ Zur umfassenden, nicht nur auf den technischen Arbeitsschutz i.e.S. bezogenen Schutzwirkung des ArbSchG und zur Anwendbarkeit auf den vorliegenden Kontext Wiebauer, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, 79. EL Juni 2018, Vorbem. zu § 1 ArbSchG Rn. 21, § 3 ArbSchG Rn. 8; vgl. daneben Heidenreich, AuA 2014, 528; Kohl/Kaup, in: Dirnberger u.a. (Hrsg.), PdK Bu B-21, Gewalt gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, 1. Fssg., 2018, Abschn. 4.2; Unfallkasse Baden-Württemberg, Handlungsleitfaden zur Prävention von Übergriffen in öffentlichen Einrichtungen, 3. Aufl., 2014, S. 13; Unfallkasse Nordrhein-Westfalen, Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen?!, 2010, S. 69; ferner (im Hinblick auf die insoweit verwandte „Mobbing“-Problematik) Kollmer, in: ders./Klindt/Schucht (Hrsg.), Arbeitsschutzgesetz, 3. Aufl., 2016, § 1 Rn. 41. Zum europarechtlichen Hintergrund ders., ebd., Überblick Vor § 1 Rn. 37; Wiebauer, a.a.O., Vorbem. zu § 1 ArbSchG Rn. 4 ff.

¹⁰⁵ Kollmer, in: ders./Klindt/Schucht (Hrsg.), Arbeitsschutzgesetz, 3. Aufl., 2016, § 1 Rn. 42.

„Die Arbeit ist so zu gestalten, daß die Gefährdung der Beschäftigten durch die Tätigkeit von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten anzustreben.“ Nach Abs. 2 dieser Bestimmung hat der Arbeitgeber bzw. Dienstherr „unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeiten und der Zahl der Beschäftigten“ sowohl (Nr. 1) „für eine geeignete Organisation zu sorgen und die erforderlichen Mittel bereitzustellen“ als auch (Nr. 2) „Vorkehrungen zu treffen, daß die Maßnahmen erforderlichenfalls bei allen Tätigkeiten und eingebunden in die betrieblichen Führungsstrukturen beachtet werden und die Beschäftigten ihren Mitwirkungspflichten nachkommen können.“

Allgemeine Grundsätze dazu sind in § 4 ArbSchG wie folgt geregelt:

„Der Arbeitgeber hat bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes von folgenden allgemeinen Grundsätzen auszugehen:

1. Die Arbeit ist so zu gestalten, daß eine Gefährdung für das Leben sowie die physische und die psychische Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird;
2. Gefahren sind an ihrer Quelle zu bekämpfen;
3. bei den Maßnahmen sind der Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen;
4. Maßnahmen sind mit dem Ziel zu planen, Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und Einfluss der Umwelt auf den Arbeitsplatz sachgerecht zu verknüpfen;
5. individuelle Schutzmaßnahmen sind nachrangig zu anderen Maßnahmen;
6. spezielle Gefahren für besonders schutzbedürftige Beschäftigtengruppen sind zu berücksichtigen;
7. den Beschäftigten sind geeignete Anweisungen zu erteilen;
8. mittelbar oder unmittelbar geschlechtsspezifisch wirkende Regelungen sind nur zulässig, wenn dies aus biologischen Gründen zwingend geboten ist.“

Zudem ist nach § 5 ArbSchG eine auf die Art der jeweiligen Tätigkeiten der Beschäftigten bezogene Beurteilung der Gefährdung und der insoweit erforderlichen Schutzmaßnahmen vorzunehmen und nach § 6 ArbSchG entsprechend zu dokumentieren.¹⁰⁶ Dazu gehört auch, dass Unfälle am Arbeitsplatz zu erfassen sind, „bei denen ein Beschäftigter getötet oder so verletzt wird, daß er stirbt oder für mehr als drei Tage völlig oder teilweise arbeits- oder dienstunfähig wird“. Bei besonderen Gefahren, womit „nicht etwa außergewöhnliche Gefahren [gemeint sind], sondern solche, die eine spezifische Ursache haben und in einen schweren Schaden münden können“¹⁰⁷, oder unmittelbaren erheblichen Gefahren¹⁰⁸ müssen zudem nach § 9 ArbSchG besondere Vorkehrungen (Anweisung bzw. Unterrichtung über Schutzmaßnahmen, Ermöglichung eigener Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Schadensbegrenzung, Möglichkeit der Entfernung vom Arbeitsplatz, Nachteilsverbot) getroffen werden. Daran ist etwa in konfliktträchtigen Vollstreckungssituationen oder bei Behördenkontakten von in der Vergangenheit bereits gewalttätig gewordenen Personen, beispielsweise aus der Reichsbürgerszene, zu denken.¹⁰⁹ Aus der allgemeinen gesundheitsbezogenen Schutzpflicht des Arbeitsschutzgesetzes lässt sich aber wiederum nicht unmittelbar entnehmen, welche konkreten Maßnahmen erforderlich sind.¹¹⁰ Der Arbeitgeber bzw. Dienstherr verfügt damit über einen Gestaltungsspielraum, wie er den Schutz seiner Beschäftigten sicherstellt.¹¹¹

¹⁰⁶ Näher zur Ausgestaltung einer solchen Beurteilung im vorliegenden Kontext etwa Unfallkasse Baden-Württemberg, Handlungsleitfaden zur Prävention von Übergriffen in öffentlichen Einrichtungen, 3. Aufl., 2014, S. 13 ff.; Unfallkasse Nordrhein-Westfalen, Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen?!, 2010, S. 69 ff.

¹⁰⁷ Wiebauer, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, 79. EL Juni 2018, § 9 ArbSchG Rn. 5.

¹⁰⁸ Zu diesem Begriff Wiebauer, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, 79. EL Juni 2018, § 9 ArbSchG Rn. 9 f. Tendenziell verneinend zur letztlich offengelassenen Frage, ob die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht eine Verpflichtung zur „Risikoversorge“ unterhalb der Gefahrenschwelle umfasst, etwa VG Oldenburg NVwZ 1993, 913 (914); darauf Bezug nehmend Schnellenbach/Bodanowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 9. Aufl., 2017, § 10 Rn. 33 Fn. 135.

¹⁰⁹ Vgl. zu entsprechenden Konstellationen etwa Caspar/Neubauer, LKV 2017, 1 (2). Zu gewaltabwehrbezogenen Fortbildungs- und Schulungsangeboten vgl. auch noch u., unter 5.3.1.

¹¹⁰ Kothe, in: Kollmer/Klindt/Schucht (Hrsg.), Arbeitsschutzgesetz, 3. Aufl., 2016, § 3 Rn. 23; Wiebauer, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, 79. EL Juni 2018, § 3 ArbSchG Rn. 11.

¹¹¹ Wiebauer, in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, 79. EL Juni 2018, § 3 ArbSchG Rn. 13.

5.3 Konkrete Fürsorge- und Schutzmaßnahmen

Zur Ausfüllung des Gestaltungsspielraums des Dienstherrn bzw. Arbeitgebers in Bezug auf die Erfüllung seiner Fürsorge- bzw. Schutzpflicht kommen im vorliegenden Kontext verschiedene konkrete Maßnahmen in Betracht. Nachfolgend soll näher beleuchtet werden, welche rechtlichen Anforderungen mit einzelnen typischen Maßnahmen verbunden und bei deren Anwendung zu beachten sind.

5.3.1 Allgemeine Beratungs- und Schulungsangebote

Als organisatorische Maßnahme der Fürsorge i.S.v. Vor- und Nachsorge kommt die Schaffung eines festen und vertraulichen Ansprechpartners für betroffene Beschäftigte in Betracht. Die gesetzliche Vorgabe einer Fachkraft für Arbeitssicherheit nach § 5 ASiG bzw. eines Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII¹¹² verlangt einen solchen festen Ansprechpartner speziell für Fälle der Gewaltanwendung allerdings nicht.¹¹³ Immerhin kann auf diese Weise aber ein Beitrag zur Umsetzung der allgemeinen Vorgabe zur Schaffung einer für den Arbeitsschutz geeigneten Organisation nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG geleistet werden.

Soweit den Beschäftigten Schulungsangebote gemacht werden, können Beamte aufgrund der allgemeinen Pflicht zur Fortbildung nach § 42 Abs. 2 LBG NRW und der Pflicht zum vollen persönlichen Einsatz für Beamte nach § 34 S. 1 BeamStG zur Teilnahme verpflichtet werden.¹¹⁴ Nach § 17 Abs. 1 S. 3 LVO ist dabei die Erhaltung und Fortentwicklung der Sozialkompetenzen, der im vorliegenden Fall insbesondere eine präventive Bedeu-

¹¹² Übersichtlich zusammenfassend dazu etwa DGUV-Information 211-042 „Sicherheitsbeauftragte“, S. 8 f., online verfügbar unter der URL unter <https://bit.ly/2FzCQeA> (letzter Abruf: 20.02.2019).

¹¹³ Insoweit nicht ganz deutlich die Ausführungen im komba-Positionspapier „Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen“, S. 6 f., online verfügbar unter der URL: <https://bit.ly/2CAQ36n> (letzter Abruf: 20.02.2019).

¹¹⁴ Vgl. etwa Wichmann, in: ders./Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 249.

tung zukommen könnte¹¹⁵, ein fester Fortbildungsbestandteil. Auch unter dem Aspekt der Pflicht zur Gesunderhaltung¹¹⁶ erscheint eine etwaige Verpflichtung zur Teilnahme an Selbstverteidigungskursen allerdings als problematisch, soweit der aktive körperliche Einsatz – anders als insbes. bei Polizeivollzugsbeamten oder sonstigen mit Vollstreckungsaufgaben betrauten Beamten – keinen Bestandteil der eigentlichen dienstlichen Tätigkeit darstellt.¹¹⁷ Ein solches Zusatzangebot trägt wohl auch nicht unmittelbar zur Erfüllung der aktiven Schutzpflichten des Dienstherrn bzw. Arbeitgeber bei und wird ein vollständiges oder teilweises Fehlen anderweitiger, echter Schutzmaßnahmen daher kaum kompensieren können.

5.3.2 Rechtsschutzbezogene Unterstützung

Der Fürsorgepflicht wird auch eine Beistandspflicht bei dienstlichen und außerdienstlichen Sonderbelastungen des Beamten zugeordnet, die dann angesprochen wird, wenn der Beamte vom Dienstherrn Hilfe in gerichtlichen Verfahren begehrt, in die der Beamte aus dienstlichem Anlass verwickelt wird.¹¹⁸ Bei Angriffen auf die persönliche Ehre ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass einem Amtsträger insoweit die Kosten der notwendigen (konkret: zivilrechtlichen) Rechtsverfolgung zu erstat-

¹¹⁵ Näher zu den unterschiedlichen Fortbildungsdimensionen im vorliegenden Kontext komba gewerkschaft nrw/IPK FHÖV NRW, Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen – Informationen und Empfehlungen für die Praxis, 2014, S. 18 f.

¹¹⁶ Allgemein dazu etwa Metzler-Müller, in: dies./Rieger/Seeck/Zentgraf, Beamtenstatusgesetz, 4. Aufl., 2016, § 34 Anm. 2.5; Reich, Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl., 2018, § 34 Rn. 7; Werres, in: Brinktrine/Schollendorf (Hrsg.), BeckOK Beamtenrecht Bund, 13. Edition, Stand: 15.07.2018, § 34 BeamtStG Rn. 9.

¹¹⁷ Vgl. zur generell üblicherweise fehlenden Schulung kommunaler Ordnungskräfte (im Unterschied zu Polizisten) im Umgang mit gefährlichen Situationen auch Wichmann, in: ders./Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 253.

¹¹⁸ VG Bayreuth, Urt. v. 30.07.2010, Az. B 5 K 09.561 [juris], Rn. 22. Zur Verpflichtung zur Übernahme von Rechtsverteidigungskosten im Falle von Verfahren gegen Bedienstete wegen ihrer Dienstausbübung überblicksartig Gunkel/Hoffmann, Beamtenrecht in Nordrhein-Westfalen, 7. Aufl., 2016, S. 368; Schnellenbach/Bodanowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 9. Aufl., 2017, § 10 Rn. 52 m.w.N..

ten sein können, soweit die Rechtsverfolgung im dienstlichen Interesse steht.¹¹⁹ Auch im vorliegenden Kontext kann man nicht von vornherein ausschließen, dass eine etwaige zivilrechtliche Rechtsverfolgung eines gewaltsam angegriffenen Beschäftigten im dienstlichen Interesse steht.¹²⁰ Selbst im Hinblick auf Schmerzensgeldansprüche nach § 253 BGB ist ein Ausschluss der Unterstützung bei der Rechtsverfolgung aufgrund der angeblichen höchstpersönlichen Natur¹²¹ (i.S. eines reinen Privatinteresses) in Anbetracht der neueren höchstrichterlichen Rechtsprechung durchaus fraglich.¹²²

Grundsätzlich steht die Hilfestellung im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstherrn, der insoweit befugt ist, die ihm eingeräumte Gestaltungsfreiheit in der Konkretisierung der Fürsorgepflicht für bestimmte Fallgruppen nach generellen Gesichtspunkten durch Verwaltungsvorschriften zu regeln.¹²³ Das ist auch in Nordrhein-Westfalen geschehen¹²⁴, wobei Abschn.

¹¹⁹ HessVG, NVwZ-RR 1994, 596 (597); daran anschließend OVG Saarland, Urt. v. 17.10.2013, Az. 2 A 303/12 [juris], Rn. 48; Grigoleit, in: Battis (Hrsg.), Bundesbeamtengesetz, 5. Aufl., 2017, § 78 Rn. 16; Wichmann, in: ders./Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 255 a.E. Vgl. zum Kriterium des dienstlichen Interesses ferner HessVG, NVwZ-RR 2013, 931 (933).

¹²⁰ Insoweit wohl (auch abgesehen vom vorgenannten Fall der Ehrverletzung) zu pauschal bzw. unklar Wichmann, in: ders./Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 255 [nach Fn. 1382]: „Des Weiteren hat kein Beamter einen Anspruch [auf Übernahme der Rechtsverteidigungskosten] bei Verfahren, die er selbst anstrengt.“

¹²¹ Dahingehend etwa die DA der Stadt Münster „Umgang mit Gewalt am Arbeitsplatz - Handlungsempfehlungen für die Stadtverwaltung Münster“ i.d.F.v. 12.04.2018, veröff. in: „mitgeteilt“ v. 12.06.2018, Nr. 051, sub 5.7.

¹²² Vgl. zur mittlerweile anerkannten Vererblichkeit von Schmerzensgeldansprüchen (anders als von Ansprüchen auf Geldentschädigung wegen Persönlichkeitsrechtsverletzung) nur BGH, GRUR 2014, 702 (703 f.), unter Bezugnahme auf BGH, NJW 2006, 1068 (1069 f.); zur parallelen Problematik der Möglichkeit einer (gewillkürten) Prozessstandschaft der Behörde für den betreffenden Beschäftigten – unter genereller Ablehnung einer gesetzlichen Prozessstandschaft aufgrund der Fürsorgepflicht – OVG Saarland, Urt. v. 17.10.2013, Az. 2 A 303/12 [juris], Rn. 44 ff.

¹²³ BVerwG, RiA 2014, 146 (147); HessVG, NVwZ-RR 2013, 931 (932 f.); VG Bayreuth, Urt. v. 30.07.2010, Az. B 5 K 09.561 [juris], Rn. 22.

¹²⁴ „Rechtsschutz für Landesbeschäftigte“, Gem. RdErl. d. Innenministeriums - 24 - 1.42 - 2/08 - u. d. Finanzministeriums - IV - B 1110-85.4-IV A 2- v. 07.07.2008, MBl. NRW. 2008 S. 376, geändert durch RdErl. v. 18.11.2013, MBl. NRW. 2013 S. 532; vgl. dazu Wichmann, in: ders./Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Aufl., 2017, Rn. 255; zur entsprechenden, restriktiver gefassten bayerischen Verwaltungsvorschrift ausführlicher Häde, BayVBl. 1999, 673 (678 ff.).

III des betreffenden Runderlasses als „Anwendungsempfehlung“ vorsieht, dass in Gemeinden und Gemeindeverbänden entsprechend verfahren wird. Nach Abschn. 3.1 S. 1 kann in dem Fall, dass „Beschäftigte des Landes wegen einer dienstlichen Tätigkeit oder eines Verhaltens, das mit der dienstlichen Tätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang steht, in einem Zivilverfahren eigene zivilrechtliche Ansprüche aus Rechtsverletzungen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit stehen, gegen Dritte gerichtlich durchsetzen [wollen] (Aktivprozess), [...] auf Antrag zur Bestreitung der notwendigen Kosten der Rechtsverteidigung [scil. zunächst nur] ein Vorschuss oder zinsloses Darlehen gewährt werden.“ Bei der diesbezüglichen Ermessensausübung kann der Gesichtspunkt des dienstlichen Interesses entsprechend der vorgenannten Rechtsprechung maßgeblich berücksichtigt werden.

Zum Schutz gegen körperliche Angriffe von Seiten Dritter aufgrund der amtlichen Tätigkeiten kann die Fürsorgepflicht auch gebieten, eine Strafanzeige zu erstatten und ggf. von dem Recht, Strafantrag zu stellen, Gebrauch zu machen.¹²⁵ Allerdings ist ein Strafantragsrecht des Dienstvorgesetzten als Ausprägung der Fürsorgepflicht und selbstständiges Recht¹²⁶ nur in § 194 Abs. 3 StGB in Bezug auf die Beleidigungsdelikte des 14. Abschn. des StGB ausdrücklich vorgesehen. Als Ausnahmevorschrift ist diese Bestimmung nicht verallgemeinerbar.¹²⁷

Auch ohne eigenes Antragsrecht kommt aber im vorliegenden Kontext eine Strafanzeige nach § 158 Abs. 1 S. 1 StPO in Betracht, die grundsätzlich auch von Behörden gestellt werden kann und im behördlichen Ermessen steht, soweit eine Anzeigepflicht nicht durch Gesetz oder Verwaltungsvorschrift

¹²⁵ So Metzler-Müller, in: dies./Rieger/Seeck/Zentgraf, Beamtenstatusgesetz, 4. Aufl., 2016, § 34 Anm. 3; Grigoleit, in: Battis (Hrsg.), Bundesbeamtengesetz, 5. Aufl., 2017, § 78 Rn. 14.

¹²⁶ Vgl. nur Eisele/Schittenhelm, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 30. Aufl., 2019, § 194 Rn. 10, 15.

¹²⁷ In diesem Sinne OVG Saarland, Urt. v. 17.10.2013, Az. 2 A 303/12 [juris], Rn. 47.

vorgeschrieben ist.¹²⁸ Die Verschwiegenheitspflicht nach § 37 BeamStG lässt eine solche Anzeige allerdings mit Ausnahme der dort ausdrücklich genannten Fälle von Korruptionstraftaten nach §§ 331 ff. StGB und geplanten Straftaten nach § 138 StGB nur durch die oberste Dienstbehörde (§ 2 Abs. 1 LBG NRW) zu.¹²⁹ Im Falle einer Verfahrenseinstellung durch die Staatsanwaltschaft ist jedenfalls im Falle des Widerstands gegen die Staatsgewalt nach §§ 113 ff. StGB¹³⁰ zudem die Möglichkeit eines Klagerzwingungsverfahrens nach § 172 StPO durch die Behörde anerkannt.¹³¹ Die Fürsorgepflicht kann allerdings u.U. wie im Falle des § 194 Abs. 3 StPO auch gebieten, im Interesse bzw. auf Verlangen des geschädigten Beamten von einer Strafanzeige oder dem Betreiben des Klagerzwingungsverfahrens abzusehen.¹³²

5.3.3 Ausübung des behördlichen Hausrechts

Bei einer Störung des Dienstbetriebs durch einen verübten oder drohenden gewaltsamen Übergriff auf Bedienstete kommt in Ausübung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn ein Hausverbot gegen den Störer in Betracht.¹³³ Das Hausrecht des Verwaltungsträgers als mögliche Grundlage

¹²⁸ Kölbl, in: Schneider (Hrsg.), Münchener Kommentar zur StPO, Bd. 2, 2016, § 158 Rn. 11, 20 m.w.N.; vgl. auch Griesbaum, in: Hannich (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 7. Aufl., 2013, § 158 Rn. 18 f.; zur Beschränkung des Legalitätsprinzips gemäß §§ 152, 160 StPO auf die Strafverfolgungsbehörden auch Els, RiA 1993, 229 (231 f.).

¹²⁹ Reich, Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl., 2018, § 37 Rn. 9 f.; vgl. auch Els, RiA 1993, 229 (233 ff.).

¹³⁰ Zur durch den Gesetzgeber angesichts wachsender Aggressivität speziell gegenüber Vollstreckungsbeamten jüngst vorgenommenen Verselbstständigung der Strafbarkeit eines betreffenden tätlichen Angriffs durch die Schaffung von § 114 StGB n.F. vgl. exemplarisch Eser, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 30. Aufl., 2019, § 114 Rn. 1

¹³¹ Kölbl, in: Schneider (Hrsg.), Münchener Kommentar zur StPO, Bd. 2, 2016, § 172 Rn. 23 m.w.N.; vgl. auch Schäfer, DVBl. 1961, 776 (777).

¹³² Vgl. zu § 194 Abs. 3 StGB Biletzki, ZBR 2007, 151 (153); Grigoleit, in: Battis (Hrsg.), Bundesbeamtenengesetz, 5. Aufl., 2017, § 78 Rn. 14; zurückhaltender noch Schäfer, DVBl. 1961, 776 (777).

¹³³ Vgl. schlagwortartig z.B. Schnellenbach/Bodanowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 9. Aufl., 2017, § 10 Rn. 32 Fn. 133; aus der Praxis insbes. die spezielle DA Nr. 02/2015 „Ablaufverfahren zur Einleitung eines Hausverbotes“ des Jobcenters Kiel; daneben etwa Unfallkasse Baden-Württemberg, Handlungsleitfaden zur Prävention von Übergriffen in öffentlichen Einrichtungen, 3. Aufl., 2014, S. 31; Unfallkasse Nordrhein-Westfalen, Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen?!, 2010, S. 23 und passim.

eines solchen Verbots kann sich entgegen verschiedentlichen Äußerungen in der Verwaltungspraxis¹³⁴ von vornherein nicht aus der strafrechtlichen Bestimmung des § 123 StGB über den Hausfriedensbruch ergeben, die lediglich ein anderweitig gewährleistetes Hausrecht unter Schutz stellt¹³⁵ und allenfalls die Durchsetzung eines auf dieser anderweitigen Grundlage erlassenen Hausverbots ermöglicht.¹³⁶

Eine Berufung auf das zivilrechtliche Hausrecht ist im vorliegenden Zusammenhang jedenfalls insoweit problematisch, als der Bürger ein prinzipielles Zutrittsrecht zu dem betreffenden Gebäude auf öffentlich-rechtlicher Basis zwecks Wahrnehmung seiner Verwaltungsangelegenheiten hat.¹³⁷ Werden Dienstgebäude für den Publikumsverkehr geöffnet, so ergibt sich ein öffentlich-rechtliches Betretensrecht dabei auch unabhängig vom Beginn eines konkreten Verwaltungsverfahrens i.S.d. §§ 9 ff. VwVfG (NRW) generell aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. den Grundsätzen über die Selbstbindung der Verwaltung.¹³⁸ Damit ist das spezifische Problem aufgeworfen, wie eine Behörde gegen Störer vorgehen kann, ohne deren – typischerweise öffentlich-rechtlichen – Anspruch auf „sachangemessene Prüfung ihrer Anliegen“ (der durch ein störendes Handeln regelmäßig nicht untergeht) zu verletzen.¹³⁹

Das in §§ 51 Abs. 1 a.E. GO NRW, 36 Abs. 1 KrO NRW ausdrücklich erwähnte Hausrecht ist Teil der sitzungsleitenden Gewalt des Bürgermeisters bzw. Landrats und ermächtigt ihn als Vorsitzenden in Ergänzung des auf die kommunalen Mandatsträger bezogenen Sitzungsordnungsrechts lediglich zur Ordnungsmaßnahmen gegenüber den Zuhörern einer Rats- oder

¹³⁴ So etwa DA Nr. 02/2015 „Ablaufverfahren zur Einleitung eines Hausverbotes“ des Jobcenters Kiel, S. 3; insoweit missverständlich auch Unfallkasse Nordrhein-Westfalen, Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen?!, 2010, S. 85.

¹³⁵ Klenke, NWVBl. 2006, 84 (85).

¹³⁶ Stelkens, Jura 2010, 363 (368).

¹³⁷ Beaucamp, JA 2003, 231 (232 f.); Klenke, NWVBl. 2006, 84 f.; Stelkens, Jura 2010, 363 (364 ff.); vgl. auch Vahle, DVP 2018, 500 (501 f.).

¹³⁸ Stelkens, Jura 2010, 363 (366); zu spezialgesetzlich normierten Betretungsrechten mit umfangreichen Beispielen Beaucamp, JA 2003, 231 (233); Klenke, NWVBl. 2006, 84 (85 f.).

¹³⁹ Vgl. Stelkens, Jura 2010, 363 (366).

Kreistagssitzung.¹⁴⁰ Außerhalb dieses speziell geregelten Bereichs ist das Hausrecht öffentlich-rechtlicher Verwaltungsträger überwiegend als notwendiger Annex zu der zugrundeliegenden Sachkompetenz anerkannt, die vom jeweiligen Behördenleiter (also vorliegend wiederum Bürgermeister bzw. Landrat) i.V.m. der ihm zustehenden Organisations- und Leitungsbefugnis aus § 62 Abs. 1 S. 2, 3 GO NRW bzw. § 42 Buchst. g KrO NRW¹⁴¹ ausgeübt wird und damit letztlich zugleich als Ermächtigungsgrundlage für Hausverbote dient.¹⁴² Der Behördenleiter kann die Entscheidung über ein Hausverbot nach den allgemeinen Grundsätzen innerhalb der Verwaltung delegieren.¹⁴³

Neben der Beachtung dieser Zuständigkeitsanforderungen verlangt ein Hausverbot als Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG (NRW)¹⁴⁴ in formeller Hin-

¹⁴⁰ Zusammenfassend dazu Görisch, in: Schlacke/Wittreck (Hrsg.), Landesrecht Nordrhein-Westfalen, 2017, § 3 Rn. 53 m.w.N.; zur entsprechenden Geltung für Ausschussvorsitzende im Rahmen von Ausschusssitzungen nach § 58 Abs. 2 S. 1 GO NRW (§ 42 Abs. 2 S. 1 GO a.F.) bzw. § 41 Abs. 4 S. 1 KrO NRW vgl. OVG NRW, NVwZ-RR 1991, 35 (37).

¹⁴¹ Vgl. insoweit zur vollen Organisations- und Leitungsbefugnis des Landrats für die Kreisverwaltung (trotz des hinter der Regelung des § 62 Abs. 1 S. 2, 3 GO NRW zurückbleibenden Wortlauts) exemplarisch Plückhahn/Kuhn, in: Dirnberger u.a. (Hrsg.), PdK NRW – B 2 (KrO NRW), 13. Fssg, 2019, § 42 Abschn. 8.5.

¹⁴² OVG NRW, NVwZ-RR 1991, 35 (36 f.); NWVBl. 2014, 322; VG Düsseldorf, Beschl. v. 01.08.2011, Az. 21 L 1077/11 (juris), Rn. 15 f.; zu weiteren potenziellen Spezialermächtigungen Klenke, NWVBl. 2006, 84 (85 f.); zur Abgrenzung von rein zivilrechtlich zu beurteilenden Fällen Stelkens, Jura 2010, 363 (367); vgl. auch zusammenfassend Görisch, in: Schlacke/Wittreck (Hrsg.), Landesrecht Nordrhein-Westfalen, 2017, § 3 Rn. 53 m. ergänzenden Nachw. zu weiteren Begründungsansätzen; näher zu diesen Müller, VR 2010, 152 (153 f.). Zur umstrittenen Frage des Rechtswegs, insbes. für Klagen gegen ein Hausverbot im Jobcenter, vgl. – letztlich offenlassend – SächsLSG, Urt. v. 13.08.2015, Az. L 3 AS 708/15 (juris), Rn. 31 m. umfangreichen Nachw. zu den entgegenstehenden Rechtsauffassungen; daneben etwa Müller, VR 2010, 152 (155).

¹⁴³ OVG NRW, Urt. v. 05.05.2017, Az. 15 A 3048/15 (juris), Rn. 61; zur Wahrnehmung des öffentlichen Hausrechts durch private Sicherheitsdienste Ernst, NVwZ 2015, 333 ff.

¹⁴⁴ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 05.05.2017, Az. 15 A 3048/15 (juris), Rn. 50; SächsLSG, Urt. v. 13.08.2015, Az. L 3 AS 708/15 (juris), Rn. 49 ff. m.w.N.; schlagwortartig Vahle, DVP 2015, 517; daneben ders., DVP 2018, 500 (501); Beaucamp, JA 2003, 231 (234); Mißling, NdsVBl. 2008, 267 (270); ausführlicher, auch zu abweichenden Sonderkonstellationen Stelkens, Jura 2010, 363 (368).

sicht¹⁴⁵, dass der Antragsteller nach § 28 Abs. 1 VwVfG (NRW) im Rahmen einer Anhörung grundsätzlich Gelegenheit erhält, zu der beabsichtigten Maßnahme Stellung zu nehmen. Etwas anderes gilt allerdings gerade im Falle der Gefahr eines tätlichen Angriffs auf das Behördenpersonal, wenn eine sofortige Entscheidung ohne vorherige Anhörung nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG (NRW) wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint.¹⁴⁶ Ein etwaiger Anhörungsfehler kann überdies nachträglich gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 2 VwVfG (NRW) geheilt werden. Danach ist eine Nachholung bis zum Abschluss der ersten Instanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens möglich. „Hierbei ist dem Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich – schriftlich oder mündlich – zu den für die Entscheidung wesentlichen Tatsachen zu äußern. Eine Anhörung durch das Gericht selbst reicht nicht aus. Deshalb muss die Verwaltungsbehörde dem Betroffenen eine vollwertige Gelegenheit zur Stellungnahme geben und nach Prüfung des Vorbringens zu erkennen geben, ob sie nach erneuter Prüfung an dem angefochtenen Verwaltungsakt festhält.“¹⁴⁷

Zu den inhaltlichen Voraussetzungen für den Erlass eines Hausverbotes zur Gewährleistung und Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebs hat das VG Düsseldorf zusammenfassend ausgeführt: „Der Ausspruch eines Hausverbots hat präventiven Charakter, indem es darauf abzielt, zukünftige Störungen des Betriebsablaufs in der Behörde oder Einrichtung zu vermeiden und dient dem öffentlichen Interesse an einem ungestörten Ablauf des Dienstbetriebes. Dieses Interesse richtet sich nicht nur darauf,

¹⁴⁵ Zum nach § 37 Abs. 2 VwVfG (NRW) grundsätzlich formlos möglichen Erlass vgl. etwa Michl/Roos, LKRZ 2012, 50 (54); Mißling, NdsVBl. 2008, 267 (270); missverständlich zur Notwendigkeit einer schriftlichen Erteilung bzw. Bestätigung, die ohne entsprechendes Verlangen nicht geboten ist, aber insbes. aus Beweisgründen empfehlenswert sein kann, DA Nr. 02/2015 „Ablaufverfahren zur Einleitung eines Hausverbotes“ des Jobcenters Kiel, S. 6; zur regelmäßig fehlenden Anwendbarkeit des (§ 20) OBG vgl. Vahle, DVP 2018, 500 (501); Klenke, NWVBl. 2006, 84 (86).

¹⁴⁶ Vgl. OVG NRW, NWVBl. 2014, 322.

¹⁴⁷ VG Düsseldorf, Beschl. v. 11.11.2016, Az. 21 L 2728/16 (juris), Rn. 22 (mit ungenauer Wiedergabe des § 45 Abs. 2 VwVfG NRW); ebenso zur speziellen sozialverfahrensrechtlichen Parallelregelung mit etwas weitergehender Heilungsmöglichkeit in § 24 Abs. 1 SGB X (i.V.m. §§ 41 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2) SGB X VG Düsseldorf, Beschl. v. 01.08.2011, Az. 21 L 1077/11 (juris), Rn. 21; vgl. allgemein exemplarisch Hildebrandt, in: Hofmann/Gerke/Hildebrandt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., 2016, Rn. 707 ff.

die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtung in dem Sinne zu gewährleisten, dass Störungen der Tätigkeit des Hoheitsträgers selbst unterbleiben. Die Sicherstellung des ungestörten Ablaufs des Beratungs- und Dienstleistungsbetriebes in den Gebäuden des Beklagten dient darüber hinaus auch der Wahrung der Rechte der Mitarbeiter aus Gründen der dienstrechtlichen Fürsorgepflicht und der Wahrung der Rechte der übrigen Kunden. Diese Rechte stehen den Rechten des Betroffenen, gegenüber dem ein Hausverbot ausgesprochen wird, nicht nach. [...] Das verfügte Hausverbot hat grundsätzlich die Tatsachen zu benennen, die in vorangegangener Zeit den Hausfrieden gestört haben. Des weiteren ist erforderlich, dass in Zukunft wieder mit Störungen zu rechnen ist und daraus folgend das Hausverbot nötig ist, entsprechende erneute Vorfälle zu verhindern. Allerdings muss eine Behörde auch mit aus ihrer Sicht schwierigen Besuchern zurechtkommen und sie ihr Anliegen ungehindert vortragen zu lassen. Sie kann nicht sogleich auf ein Hausverbot zurückgreifen. Diese Möglichkeit ist dann eröffnet, wenn der Dienstablauf nachhaltig gestört wird, z.B. weil Bedienstete beleidigt oder bedroht worden sind oder der Besucher in nicht hinnehmbarer Weise aggressiv reagiert und mit einer Wiederholung derartiger Vorfälle zu rechnen ist. [...] Es bedarf für die Verfügung eines Hausverbotes aber nicht notwendigerweise eines strafrechtlich relevanten Verhaltens, insbesondere von Bedrohungen und Beleidigungen oder gar des Einsatzes körperlicher Gewalt. Auch die Verletzung einer Hausordnung und/oder von – auch für Dritte ohne weiteres erkennbare – Verhaltensweisen, die den Dienstbetrieb nachhaltig stören, können dafür ausreichen. Dies gilt insbesondere in Fällen der Abwicklung von Verfahren der Massenverwaltung mit hohem Kundenaufkommen. In diesen Fällen ist ein geordneter Dienstbetrieb dauerhaft nur dann sicherzustellen, wenn sich alle Beteiligten an die durch die Verkehrssitte geprägten Verhaltensweisen der gegenseitigen Rücksichtnahme halten, insbesondere an aufgestellte oder allgemein gültige Regeln zur Sicherung des Hausfriedens“.¹⁴⁸ Jedenfalls muss nach den speziell auf die Situation in Jobcentern bezogenen Erwägungen des Sächsischen LSG

¹⁴⁸VG Düsseldorf, Beschl. v. 01.08.2011, Az. 21 L 1077/11 (juris), Rn. 20 ff. m.w.N.; vgl. daneben etwa Mißling, NdsVBl. 2008, 267 (270 f.); Müller, VR 2010, 152 (153 f.).

„bei einer Äußerung, die bei objektiver Betrachtung als Drohung mit einer Gewalttat angesehen werden kann, nicht zugewartet werden, ob die angedrohte Gewalttat in die Tat umgesetzt werden soll. Vielmehr kann – dem Zweck eines Hausverbotes entsprechend – präventiv ein Hausverbot zur Verhinderung einer zu erwartenden nachhaltigen Störung ausgesprochen werden. Für die Prognose, mit welcher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen ist, dass die Androhung einer Gewalttätigkeit in die Tat umgesetzt wird, sind zum einen insbesondere die Ernsthaftigkeit der ausgesprochenen Drohung, die Umstände, unter denen die Äußerung getätigt wurde, und die Persönlichkeit des Drohenden zu beurteilen. Zum anderen können aber auch über den Einzelfall hinausgehende allgemeine Erkenntnisse und Erfahrungssätze herangezogen werden. Beispielhaft ist diesbezüglich auf den Abschlussbericht der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung zur ‚abba‘-Studie (Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV) aus dem Jahr 2011 zu verweisen. Danach stellten massive Übergriffe wie Bedrohung, körperliche Angriffe oder sexuelle Aggression Ausnahmen im beruflichen Alltag der Jobcentermitarbeiter dar. Die Befragten gaben bei der Zweitbefragung im Frühjahr 2010 an, einmal im Jahr massive Gewalt zu erleben, wobei die Mitarbeiter der Leistungsabteilung in höherem Maße betroffen waren als die der Vermittlungsabteilung (vgl. S. 33 der Studie). Wenn diese Ergebnisse der Studie auf die Gesamtzahl der Mitarbeiter eines Jobcenters umgerechnet werden, ergibt dies ein nicht zu unterschätzendes Gefahrenpotenzial für Mitarbeiter und Besucher von Jobcentern. Dass es sich hierbei nicht nur um eine abstrakte Gefahrenlage handelt, zeigen die körperlichen Angriffe auf Jobcentermitarbeiter mit zum Teil tödlichem Ausgang (vgl. die Nachweise z. B. bei DIE WELT vom 23. Mai 2011, Jeder vierte Jobcenter-Mitarbeiter angegriffen [<https://bit.ly/2WHZ7Ow>] und dem Aufruf des Deutschen Beamtenbundes zur Schweigeminute am 13. Januar 2015 [<https://bit.ly/2FJ9Y3M>])“.¹⁴⁹

In diesem Sinne hat auch das VG Gelsenkirchen festgestellt, dass „die Behördenleitung auch ihren Schutzauftrag gegenüber den eigenen Mitar-

¹⁴⁹ SächsLSG, Urt. v. 13.08.2015, Az. L 3 AS 708/15 (juris), Rn. 76.

beitern zu berücksichtigen [hat]. Bestehen - wie derzeit in Bezug auf die Arbeitsförderungsbehörden aufgrund einer Vielzahl von Berichten über Drohungen und auch tätliche Übergriffe gegen Mitarbeiter - Anhaltspunkte dafür, dass die Hemmschwelle der Bürger generell gesunken ist, so kann unter Umständen auch aus einer erfolgten Störung des Betriebsablaufs von geringerer Intensität auf die Erforderlichkeit eines Hausverbots geschlossen werden“.¹⁵⁰

Bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen liegt der Erlass eines Hausverbots im nach § 40 VwVfG (NRW) pflichtgemäß auszuübenden Ermessen der Behörde.¹⁵¹ Dabei ist insbesondere der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit¹⁵² zu beachten. Auch wenn man davon ausgeht, dass dieser Grundsatz gebietet, ein öffentlich-rechtliches Hausverbot regelmäßig zu befristen, gibt es keine bestimmte Dauer oder auch nur eine Regeldauer für ein Hausverbot.¹⁵³ So hat die Rechtsprechung auch ohne Vorliegen einer Tötlichkeit einen Zeitraum von sechs Monaten¹⁵⁴ oder – im Falle eines „latenten Eindruck[s] möglicher Bedrohung“ – einem Jahr¹⁵⁵ bzw. im Wiederholungsfalle von weiteren 18 Monaten¹⁵⁶ als verhältnismäßig gebilligt.¹⁵⁷ Im Rahmen der gebotenen Einzelfallbetrachtung sind

¹⁵⁰ VG Gelsenkirchen, Urt. v. 06.11.2012, Az. 12 K 2134/12 (juris), Rn. 20.

¹⁵¹ VG Düsseldorf, Beschl. v. 01.08.2011, Az. 21 L 1077/11 (juris), Rn. 32; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 06.11.2012, Az. 12 K 2134/12 (juris), Rn. 26; SächsLSG, Urt. v. 13.08.2015, Az. L 3 AS 708/15 (juris), Rn. 64; vgl. auch OVG NRW, NVwZ-RR 1991, 35 (38); NdsOVG, NdsVBl. 2018, 314 (316).

¹⁵² Dazu allgemein etwa Görisch, JuS 1997, 998 (991).

¹⁵³ SächsLSG, Urt. v. 13.08.2015, Az. L 3 AS 708/15 (juris), Rn. 85.

¹⁵⁴ VG Düsseldorf, Beschl. v. 01.08.2011, Az. 21 L 1077/11 (juris), Rn. 36; vgl. auch NdsOVG, NdsVBl. 2018, 314.

¹⁵⁵ VG Gelsenkirchen, Urt. v. 06.11.2012, Az. 12 K 2134/12 (juris), Rn. 4, 24; vgl. auch OVG NRW, NWVBl. 2014, 322 f.

¹⁵⁶ VG Bremen, Beschl. v. 26.03.2015, Az. 2 V 50/15 (juris), Rn. 2, 17.

¹⁵⁷ Vgl. beispielhaft auch die entsprechende Staffelung von einem Monat über drei und sechs Monate bis zu einem Jahr je nach konkreter Störungsintensität und ggf. erst nach vorheriger vergeblicher Androhung (z.B. auch durch die Ordnungsbehörde im Rahmen einer sog. Gefährderansprache, dazu u., unter 5.3.4) in DA Nr. 02/2015 „Ablaufverfahren zur Einleitung eines Hausverbotes“ des Jobcenters Kiel, S. 4 f.; zur potenziellen Beschränkung auf eine bloße Verwarnung, etwa wenn ein Hausverbot nicht unmittelbar im Anschluss an ein störendes Verhalten verhängt wird, SächsLSG, Urt. v. 13.08.2015, Az. L 3 AS 708/15 (juris), Rn. 83.

in die Ermessensabwägung u.a. „das Maß der zu erwartenden Störung, das bisherige Verhalten des Störers [...] und die konkrete Ausgestaltung des Hausverbotes (völliges Hausverbot oder Hausverbot mit Maßgaben) einzustellen. Zu berücksichtigen ist aber auch, ob Zweck der öffentlichen Einrichtung eine Verwaltungsaufgabe ist, auf deren Wahrnehmung der Einzelne einen verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Anspruch hat, oder ob es sich nur um eine Einrichtung der allgemeinen Daseinsvorsorge wie eine Sport- oder Kultureinrichtung handelt. Schließlich sind etwaige rechtliche Vorgaben für den Kontakt mit der öffentlichen Einrichtung zu berücksichtigen (vgl. z.B. die Pflicht zur persönlichen Meldung nach § 59 SGB II i.V.m. § 309 SGB III)“.¹⁵⁸ Die beeinträchtigende Wirkung ist dabei ggf. i.S. eines begrenzten Verbots, das „lediglich den ungehinderten, nicht aber jeglichen Zugang [...] verwehrt“,¹⁵⁹ abzumildern, indem etwa ausdrücklich vorgesehen wird, dass „erforderliche Vorsprachen im Einzelfall genehmigt werden können“.¹⁶⁰

Zum Schutz des Behördenpersonals vor Bedrohungen bzw. Ausschreitungen sowie zur Aufrechterhaltung eines ungestörten Dienstbetriebes kann auch die sofortige Vollziehung eines Hausverbots angeordnet werden.¹⁶¹

Zudem kann das Hausverbot als Verwaltungsakt bei Zuwiderhandlung ggf. im Wege des Verwaltungszwangs nach Maßgabe des einschlägigen

¹⁵⁸ SächsLSG, Urt. v. 13.08.2015, Az. L 3 AS 708/15 (juris), Rn. 86; vgl. zur Möglichkeit der Verweisung auf die Möglichkeiten der schriftlichen oder telefonischen Kommunikation oder Bevollmächtigung einer Vertrauensperson mit der Wahrnehmung von Vorspracheterminen auch NdsOVG, NdsVBl. 2018, 314 (316); VG Düsseldorf, Beschl. v. 01.08.2011, Az. 21 L 1077/11 (juris), Rn. 36.

¹⁵⁹ VG Bremen, Beschl. v. 26.03.2015, Az. 2 V 50/15 (juris), Rn. 17; vgl. instruktiv das erläuterte Tenorierungsbeispiel für ein zeitlich und inhaltlich beschränktes Hausverbot bei Vahle, DVP 2018, 500 (502).

¹⁶⁰ VG Gelsenkirchen, Urt. v. 06.11.2012, Az. 12 K 2134/12 (juris), Rn. 26; vgl. SächsLSG, Urt. v. 13.08.2015, Az. L 3 AS 708/15 (juris), Rn. 80: „persönlicher Kontakt nur auf Einladung durch den jeweiligen Sachbearbeiter“; OVG Rh-Pf, Beschl. v. 07.03.2005, Az. 7 B 10104/05 (juris), Rn. 8, 10: Verbot des Betretens „ohne vorherige Terminabsprache“.

¹⁶¹ Vgl. exemplarisch OVG NRW, NWVBl. 2014, 322; VG Düsseldorf, Beschl. v. 01.08.2011, Az. 21 L 1077/11 (juris), Rn. 11; VG Bremen, Beschl. v. 26.03.2015, Az. 2 V 50/15 (juris), Rn. 13; NdsOVG, NdsVBl. 2018, 314 f.; daneben etwa Mißling, NdsVBl. 2008, 267 (272); instruktiv wiederum das erläuterte Tenorierungsbeispiel bei Vahle, DVP 2018, 500 (502).

Verwaltungsvollstreckungsrechts von der betreffenden Behörde selbst zwangsweise durchgesetzt werden.¹⁶² Ergänzend kommt schließlich nach § 20 Abs. 1 Nr. 1, 2 DSG NRW beispielsweise auch eine Videoüberwachung in Betracht, soweit sie zur Wahrnehmung des Hausrechts bzw. zum Schutz des Lebens, der Gesundheit, des Eigentums oder Besitzes erforderlich ist.¹⁶³

5.3.4 Gefährderansprache

Soweit potenzielle Störer bereits persönlich bekannt sind, kommt als präventive Schutzmaßnahme auch eine informelle Kontaktaufnahme im Rahmen einer sog. Gefährderansprache (bzw. eines Gefährderschreibens)¹⁶⁴ in Betracht, die nicht nur als polizeiliche, sondern auch als ordnungsbehördliche Maßnahme der Kommune selbst denkbar ist.¹⁶⁵ Typischer Inhalt einer Gefährderansprache, der es an rechtsverbindlich regelnden Vorgaben und damit am Verwaltungsaktcharakter i.S.d. § 35 VwVfG (NRW) fehlt, sind „hinweisende Elemente (Mitteilung des Kenntnisstandes der Behörde bezüglich der betreffenden Person), empfehlende Elemente (das Anheimstellen, bestimmte Dinge zu tun bzw. zu unterlassen) und auch warnende Elemente (es drohen bestimmte behördliche Maßnahmen, wenn die Per-

¹⁶² Näher dazu Stelkens, Jura 2010, 363 (368); vgl. instruktiv wiederum das erläuterte Tenorieungsbeispiel bei Vahle, DVP 2018, 500 (502).

¹⁶³ Speziell zum Aspekt des Hausrechtsschutzes (in Bezug auf § 4 Abs. 1 Nr. 2 BDSG) Scholz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Datenschutzrecht, 2019, Anh. 1 zu Art. 6 DSGVO (Videoüberwachung) Rn. 69 ff.; zu den weiteren Anforderungen einer Videoüberwachung nach der DSGVO (ggf. i.V.m. § 20 DSG NRW) ausführlich ebd., Rn. 116 ff.; vgl. ferner (zur Vorgängerbestimmung des § 4 Abs. 1 Nr. 2 BDSG) Unfallkasse Baden-Württemberg, Handlungsleitfaden zur Prävention von Übergriffen in öffentlichen Einrichtungen, 3. Aufl., 2014, S. 27; aus der Rspr., auch zum Verhältnis von Hausrechtsschutz und Straftatverfolgung bzw. -verhütung (vgl. § 4 Abs. 3 DSG NRW), NdsOVG, ZD 2018, 50 (51 f.); kritisch zur Zulässigkeit einer anlasslosen Videoüberwachung allerdings Frenzel, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 2. Aufl., 2018, § 4 BDSG Rn. 16.

¹⁶⁴ Zur Begrifflichkeit und zur verwaltungspolitischen Einordnung vgl. allgemein etwa Hebler, NVwZ 2011, 1364 (1364, 1366).

¹⁶⁵ Vgl. Haurand, in: Dirnberger u.a. (Hrsg.), PdK NW K-30, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Fssg, 2017, Abschn. 4.7.1 a.E.; beispielhaft zu einem ordnungsbehördlichen Gefährderschreiben (ohne unmittelbaren Bezug zum vorliegenden Zusammenhang) Jutzi, LKRZ 2009, 75 ff.

son nicht wie empfohlen handelt)“.¹⁶⁶ Soweit nach dem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich ist, kann auf die Generalklausel des § 14 OBG zurückgegriffen werden, die allerdings das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraussetzt,¹⁶⁷ d.h. der „Bereich der Gefahrenabwehr darf [...] nicht verlassen und der Bereich der bloßen Gefahrenvorsorge nicht betreten werden [...]. Es müssen daher konkrete Erkenntnisse vorliegen, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von der betreffenden Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht“ (z.B. bei Androhung eines bestimmten Störungsszenarios, i.d.R. hingegen nicht schon bei einmaliger gewaltsamer Störung in der Vergangenheit).¹⁶⁸

5.3.5 Auskunfts- bzw. Informationssperre

Nach der allgemeinen, nicht speziell auf Behördenmitarbeiter bezogenen Bestimmung des § 51 Abs. 1 BMG hat die Meldebehörde auf Antrag oder von Amts wegen eine (nach Abs. 4 zunächst auf zwei Jahre befristete) Auskunftssperre im Melderegister einzutragen, wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass einer Person durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben oder Gesundheit erwachsen kann. Durch eine solche „Gefährdungssperre“¹⁶⁹ kann die Privatsphäre eines bedrohten

¹⁶⁶ Hebler, NVwZ 2011, 1364 (1365); vgl. aber auch OVG LSA, NVwZ-RR 2012, 720 f.: Annahme des Regelungscharakters einer nicht lediglich empfehlenden Gefährderansprache. Zur grundsätzlichen Unterscheidung von einer Anhörung, etwa in Bezug auf ein Hausverbot (dazu o., unter 5.3.3), Haurand, in: Dirnberger u.a. (Hrsg.), PdK NW K-30, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Fssg, 2017, Abschn. 4.7.1 a.E.

¹⁶⁷ Haurand, in: Dirnberger u.a. (Hrsg.), PdK NW K-30, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Fssg, 2017, Abschn. 4.7.1, unter Bezugnahme auf NdsOVG, NJW 2006, 391 (393 f.); zur den Gesetzesvorbehalt auslösenden potenziellen Eingriffsqualität einer Gefährderansprache vgl. auch HessVGH, NVwZ-RR 2012, 344 (345 f.); OVG LSA, NVwZ-RR 2012, 720 (721); zurückhaltender Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl., 2018, § 5 Rn. 13; sogar für die Notwendigkeit einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage demgegenüber Kießling, DVBl. 2012, 1210 (1213 f.); daran anschließend Hornmann, in: Johlen (Hrsg.), MPF Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 2018, Abschn. JV 10, unter 6 b a.E.

¹⁶⁸ Hebler, NVwZ 2011, 1364 (1366); zur Notwendigkeit einer besonderen Ermächtigungsgrundlage für eine Gefährderansprache als Gefahrenvorsorgemaßnahme vgl. auch Kießling, DVBl. 2012, 1210 (1214 ff.).

¹⁶⁹ Bahl, LKV 2013, 385 (386).

Mitarbeiters im Hinblick auf möglicherweise zu befürchtende Nachstellungen geschützt werden. Nach erfolgter Eintragung einer Auskunftssperre ist eine Melderegisterauskunft (vgl. § 44 BMG) gemäß § 51 Abs. 2 BMG nämlich grundsätzlich erst nach Anhörung des Betroffenen möglich, wenn das Vorliegen einer Gefährdung ausgeschlossen werden kann.¹⁷⁰ An die Eintragung einer Auskunftssperre sind wegen der weitreichenden Konsequenzen „strenge Anforderungen zu stellen“.¹⁷¹ Dazu hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt:

„Nach dem Gesetzeswortlaut hängt das Vorliegen einer Gefahr i.S.d. § 51 Abs. 1 BMG für eine Person von deren individuellen Verhältnissen ab; die Überschreitung der maßgeblichen Gefahrenschwelle lässt sich nur in Bezug auf eine konkrete Person durch Darlegung ihrer Verhältnisse belegen. Zu den individuellen Verhältnissen gehört auch die berufliche Tätigkeit der betroffenen Person [...]. Allein die berufliche Tätigkeit und damit die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe kann hiernach eine Gefahr i.S.d. § 51 Abs. 1 BMG allerdings - nur in seltenen Ausnahmefällen begründen. Dazu muss die Gefahrenschwelle, die das Vorliegen eines schwerwiegenden Grundes verlangt [...], allein durch die berufstypischen Risiken überschritten werden, denen sich die betroffene Berufsgruppe ausgesetzt sieht. Das setzt hinreichend dichte Tatsachenfeststellungen voraus, aus denen sich abstrakt das Vorliegen einer Gefahr für alle Angehörigen dieser Berufsgruppe ergibt. Denn die Gefahrenschwelle liegt bei einer abstrakten Gefahr nicht niedriger als im Fall der individuellen Prognose einer konkreten Gefahr. [...] Für die Annahme einer abstrakten Gefahr, die für eine Eintragung einer Auskunftssperre nach § 51 Abs. 1 BMG allein aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe ausnahmsweise ausreicht, ist erforderlich, dass Tatsachen festgestellt

¹⁷⁰ Vgl. dazu Breckwoldt, in: ders. (Hrsg.), Melderechts-Kommentar, 2. Aufl., 2017, § 44 BMG Rn. 9, 29 f., § 51 BMG Rn. 40; zur generellen Ausgestaltung der Melderegisterauskunft als Ermessensentscheidung ohne Bestehen eines Rechtsanspruchs ergänzend Süßmuth, Bundesmeldegesetz, Stand: 5. Lfg., Mai 2016, § 44 Rn. 15 f.

¹⁷¹ BayVGh, NVwZ-RR 2016, 543 (544); Gamp, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., 2018, Teil V Rn. 35; vgl. auch VG Leipzig, Urt. v. 22.01.2015, Az. 3 K 753/13 (BeckRS 2015, 111668), Rn. 15 m.w.N.

werden, die eine Gefahrenprognose rechtfertigen, dass aufgrund von in Einzelfällen verwirklichten Gefährdungen der Schluss gezogen werden kann, dass alle Angehörigen der Berufsgruppe sich in einer vergleichbaren Gefährdungslage befinden. Hierzu reicht die Feststellung einzelner Vorfälle nicht aus. Die Vorfälle müssen in einer Anzahl und Häufigkeit auftreten, dass der Schluss berechtigt ist, jeder Angehörige der jeweiligen Berufsgruppe sei einer berufstypischen Gefährdung ausgesetzt. Eine derartige berufsgruppentypische Gefährdungslage dürfte in aller Regel nur durch statistische Angaben oder Ergebnisse repräsentativer Umfragen belegt werden können“.¹⁷²

Mangels konkreter Gefährdung kann dementsprechend beispielsweise ein kommunaler Sozialamtsmitarbeiter ohne unmittelbaren Kundenkontakt nicht allein „unter Verweis auf Presseveröffentlichungen zur Tötung oder Schädigung von Behördenmitarbeitern“ die Eintragung einer Auskunftssperre verlangen.¹⁷³ Daraus ergibt sich aber zugleich, dass die Beurteilung für Mitarbeiter mit persönlichem Kundenkontakt je nach den konkreten Einzelfallumständen auch anders ausfallen kann.

Als anderweitige Informationssperre kommt daneben eine Beschränkung des Zugangs zu personenbezogenen Daten von Behördenmitarbeitern in ihrer amtlichen Funktion¹⁷⁴ in Betracht. Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit zwar entschieden, dass sich kein Bediensteter gegen die Veröffentlichung von Name, Dienstbezeichnung, dienstlicher Telefonnummer, dienstlicher E-Mail-Adresse des Beamten auf Internetseite einer Behörde zur Wehr setzen kann, aber eine Ausnahme für den Fall gemacht, dass legitime Interessen z.B. der Sicherheit etwas anderes gebieten.¹⁷⁵ Dement-

¹⁷² BVerwG, NJW 2017, 1832.

¹⁷³ Breckwoldt, in: ders. (Hrsg.), Melderechts-Kommentar, 2. Aufl., 2017, § 51 BMG Rn. 38, unter Bezugnahme auf BVerwG, Beschl. v. 07.03.2016, Az. 6 B 11/16 (juris), Rn. 4 ff.; BayVGh, NVwZ-RR 2016, 543 (544); ansatzweise kritisch Gamp, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., 2018, Teil V Rn. 35 f.

¹⁷⁴ Zur Eigenschaft als personenbezogene Daten BVerwG, NVwZ 2017, 625 (627); vgl. dazu Guckelberger, NJW 2017, 1210 (1211).

¹⁷⁵ BVerwG, DuD 2008, 696; bestätigend BVerwG, NJW 2017, 1256 (1257).

sprechend ist auch im Rahmen eines Auskunftsanspruchs nach §§ 4 f. IFG NRW ggf. aufgrund der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht der Zugang zu den persönlichen Daten von Bediensteten zu verweigern, wenn mit der Offenbarung konkrete Gefahren für deren Leib oder Leben verbunden sind.¹⁷⁶

5.4 Fazit

Dem Dienstherrn steht eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung, um seiner einfach-gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Fürsorge- und Schutzpflicht zur Abwehr von Gewalt gegen Behördenpersonal nachzukommen. Diese Pflicht gebietet insbesondere, dass der Dienstherr bei einer erkennbaren Gefahrenlage tätig wird und im Rahmen des – wie vorstehend für bestimmte, insoweit besonders anspruchsvolle Maßnahmen näher erläutert – rechtlich Zulässigen wirksame Gegenmaßnahmen ergreift. Bei der Auswahl und Anwendung der einzelnen Maßnahmen verfügt er allerdings über einen Gestaltungsspielraum, der unter maßgeblicher Berücksichtigung der jeweiligen Einzelfallumstände auszufüllen ist.

¹⁷⁶ So unter Bezugnahme auf § 5 Abs. 4 i.V.m. § 3 Nr. 2 IFG (vgl. § 9 Abs. 3 i.V.m. § 6 S. 2 IFG NRW) Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 22. Edition, Stand: 01.08.2018, § 5 IFG Rn. 27 f.; daneben etwa – auch zum Zusammenhang mit der Eintragung einer Auskunftssperre nach § 51 BMG – Polenz, in: Brink/Polenz/Blatt, IFG, 2017, § 3 Rn. 69, 71; Brink, ebd., § 5 Rn. 67, alle m.w.N.

6. Thesen für eine sichere(re) Verwaltung

Die Sicherheit in der Kommune wird gestärkt, wenn...

- Strukturen, Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse für die Kundinnen und Kunden so transparent wie möglich gestaltet werden.
- eine vertrauensvolle Kommunikation sowie ein wertschätzendes Miteinander von Kollegen und Vorgesetzten gelebt wird.
- Möglichkeiten für Kolleginnen und Kollegen geschaffen werden, um sich untereinander über Gewaltvorkommnisse austauschen zu können.
- den Vorgesetzten über Gewaltvorkommnisse berichtet wird.
- im Vorfeld von Gefahrensituationen geregelte Organisationsabläufe, Verantwortlichkeiten und verbindliche Meldewege erarbeitet bzw. festgelegt werden.
- ein internes Dokumentationssystem über Gewaltvorfälle aufgebaut wird, um eine Lageeinschätzung über Gewaltvorfälle leisten zu können.
- ein Notfallordner angefertigt wird, um die wichtigsten Unterlagen schnell zur Hand zu haben.
- Arbeitsmaterialien wie Locher, Schere oder Tacker, die als Wurf- und Schlagwerkzeug dienen könnten, außerhalb der Reichweite von Kunden aufbewahrt werden.
- davon abgesehen wird, private Fotos bzw. Bilder von Familienangehörigen, die dem Kunden Rückschlüsse auf den familiären Hintergrund des Mitarbeiters geben könnten, im Büro aufzustellen oder aufzuhängen.
- wiederkehrende Alarm- und Notfallübungen und Unterweisungen in Bezug auf eine gefahrenbewusste Raum- und Arbeitsplatzgestaltung durchgeführt werden.
- insbesondere Mitarbeitende im Außendienst ihre Kollegen über Kundentermine bzw. konfliktreiche Treffen informieren, so dass im Falle eines Notfalls umgehend Hilfe veranlasst werden kann.
- Mitarbeitende im Außendienst, die nicht mit einem Dienstfahrzeug, sondern mit einem Privatfahrzeug zu Kundengesprächen

- 
- fahren, über ihre Behördenleitung eine Übermittlungssperre im Fahrzeugregister beantragen können.
- alle Außendienstmitarbeiter über die notwendige Schutzausrüstung zur Erledigung ihrer Aufgaben verfügen.
 - ein regelmäßiges Angebot von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter und Führungskräfte gewährleistet wird.
 - sich Mitarbeitende im Konfliktfall selbst verteidigen können.
 - insbesondere Seminarangeboten zum Ausbau von Kommunikations- und Deeskalationsfähigkeiten der Beschäftigten ein hoher Stellenwert beigemessen wird.
 - Kolleginnen und Kollegen zu psychologischen Erstbetreuern ausgebildet werden.
 - alle Eingänge zum Verwaltungsgebäude kontrolliert werden können.
 - die Wege im Gebäude klar beschildert und markiert sind.
 - Front- und Back-Office Bereiche klar voneinander getrennt sind.
 - Wartezonen eine hohe Aufenthaltsqualität aufweisen.
 - Serviceschalter Informations- und Kontrollaufgaben übernehmen können.
 - alle Büros mit Publikumsverkehr über Alarmsysteme und Fluchtwege verfügen.
 - Schließsysteme interne von öffentlichen Bereichen trennen.
 - Kommunikationsmittel für Notfälle zur Verfügung gestellt werden.

Literatur

Bentley, T. u.a. (2011): Report on the 2011 New Zealand Workplace Violence Survey. Report Prepared by the Healthy Work Group. O.O.: School of Management, Massey University.

Bundeszentrale für Politische Bildung (2018): Bevölkerung mit Migrationshintergrund I. Bonn. URL: <https://bit.ly/2UdkHNW> (zuletzt abgerufen am 12.02.2019)

Crowe, T. D. und Fennelly, L. J. (2013): Crime prevention through environmental design (3. Aufl.). Amsterdam: Elsevier.

Dauderstädt, K. (2016): Konferenz „Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst“. In: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2016): Konferenz „Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst“. Abrufbar unter: <https://bit.ly/2CvFUaZ> (zuletzt abgerufen am 01.02.2019).

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2011): Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV – Abschlussbericht. München.

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2012): Alles für den Kunden? Arbeitsbelastungen und Bedrohungen an Arbeitsplätzen mit Kundenkontakt. Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2015): Infrastrukturoffensive notwendig. In: Position v. 15.9.2015.

Estrada, F. u.a. (2010): Violence at Work - The Emergence of a Social Problem. In: Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention. Heft 1. S. 46-65.

Eurofound (2013): Physische und psychische Gewalt am Arbeitsplatz. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Eurofound (2015): Violence and harassment in European workplaces: Causes, impacts and policies. Dublin: Eurofound.

Eurofound (2017): Sixth European Working Conditions Survey – Overview-report (2017 update). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Agency for Safety and Health at Work (2010): Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Feltes, T./Weigert, M. (2018): Gewalt gegen Feuerwehren und Rettungskräfte in Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. Bochum: Ruhr-Universität Bochum.

Flüter-Hoffmann, C. u.a. (2018): IW-Analysen 127. Individuelle und organisationale Resilienz. Theoretische Konzeption und empirische Analyse auf Basis eines kombinierten Beschäftigten-Betriebsdatensatzes. Köln.

Forsa (2018/19): Einschätzung zur Sicherheit in der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen: Berlin.

Frevel, B. u.a. (2014): Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen. Düsseldorf, Münster: komba Gewerkschaft NRW, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

Institut DGB-Index Gute Arbeit Kompakt (Hrsg.) (2019): Prima Klima? Wie die Beschäftigten die sozialen Beziehungen im Betrieb einschätzen. URL: <https://bit.ly/2MCrycQ> (zuletzt abgerufen am 06.03.2019).

Piza, E. L., u. a. (2018): CCTV and Crime Prevention. A New Systematic Review and Meta-Analysis. Brå, 2018. URL: <https://bit.ly/2TTCUuK> (zuletzt abgerufen am 06.03.2019).

- Ratcliffe, J. H./Groff, E. R. (2018): A Longitudinal Quasi-Experimental Study of Violence and Disorder Impacts of Urban CCTV Camera Clusters. In: Criminal Justice Review. URL: <https://bit.ly/2VehXfK> (zuletzt abgerufen am 06.03.2019).
- Roozenboom, M. B. u.a. (2016): Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en behoefte aan maatregelen. Leiden: TNO.
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2011): Thesenpapier zum Stärkungspakt Stadtfinanzen. Düsseldorf.
- Stummvoll, G. (2002): Kriminalprävention durch Gestaltung des öffentlichen Raumes: CPTED. In: Neue Kriminalpolitik. 14. Heft 4. S. 123-126.
- Soucek, R. u.a. (2016): Resilienz im Arbeitsleben. Eine inhaltliche Differenzierung von Resilienz auf den Ebenen von Individuen, Teams und Organisation. In: Gruppe. Interaktion. Organisation: Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie. Heft 2, S. 131-137.
- Swedish National Council for Crime Prevention (2016): Unlawful influence on public agency personnel. A follow-up. English summary. Stockholm.
- Unfallkasse Hessen (2018): Gefährdungsbeurteilung für kommunale Ordnungsdienste. Praxisleitfaden zur Erstellung der Gefährdungsbeurteilung. Frankfurt/Main.
- Unfallkasse Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010): Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen?! „Das Aachener Modell“. Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr. Düsseldorf.
- Vartia-Väänänen, M. (2013): Workplace Bullying and Harassment in the EU and Finland. In: Japan Institute for Labour Policy and Training: Workplace Bullying and Harassment 2013. JILPT Seminar on Workplace Bullying and Harassment. Tokyo. S. 1-22.



Wallström, K., Skinnari, J. and Korsell, L. (2005): Exertion an unlawful influence on public servants. From harassment, threats and violence to “amorous infiltration”. English Summary. Stockholm: The National Council for Crime Prevention.

Wesuls, R. u.a. (2005): Professionelles Deeskalationsmanagement (ProDE Ma). Praxisleitfaden zum Umgang mit Gewalt und Aggression in den Gesundheitsberufen. 4. Aufl. Stuttgart, Karlsruhe: Unfallkasse Baden-Württemberg.

Link-Empfehlungen

Bundeszentrale für politische Bildung / Innere Sicherheit:
www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV):
www.dguv.de

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA):
www.osha.europa.eu/de

Europäisches Zentrum für Kriminalprävention e.V.:
www.ezkev.de

Initiative Neue Qualität der Arbeit:
www.inqa.de

Institut für Polizei und Kriminalwissenschaft:
www.fhoev.nrw.de/forschung/forschungszentren/ipk/uebersicht/

Institut für Professionelles Deeskalationsmanagement:
www.prodema-online.de

Internetvictims – Initiative gegen Rufschädigung und Verleumdung im Internet:
www.internetvictims.de

komba gewerkschaft nrw:
www.komba-nrw.de

komba gewerkschaft:
www.komba.de

Unfallkasse NRW:
www.unfallkasse-nrw.de





Autoren: Bernhard Frevel, Christoph Görisch, Claudia Kaup,
Andreas Kohl, Lucia Maldinger, Moritz Bühler,
Jan Potthoff (FHöV)

Layout: Antje Kümmel
(komba bildungs- und service gmbh)

Grafik (Umschlag): Maksim Kostenko (Adobe Stockfotos)

Druck: print24.de

