



# **Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen**

Informationen und Empfehlungen für die Praxis

---

Die Broschüre „Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen - Informationen und Empfehlungen für die Praxis“ wurde gemeinsam von der komba gewerkschaft nrw und dem Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW erstellt. (Köln, September 2014)



**komba**  
gewerkschaft  
nordrhein-  
westfalen



Fachhochschule  
für öffentliche Verwaltung  
NRW

Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort Ulrich Silberbach	S.3
Vorwort Prof. Dr. Bernhard Frevel	S. 5
Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen - Einleitung	S. 7
1. Das Lagebild - Worum geht es?	S. 8
2. Gewalt am Arbeitsplatz	S. 9
3. Internationale Erfahrungen mit Gewalt gegen Behördenmitarbeiter	S. 11
4. Gewalt am Arbeitsplatz: Gefährdungslagen bzw. Gefährdungsstufen	S. 12
5. Folgen von Gewalt am Arbeitsplatz	S. 14
6. Die Rolle der Behördenleitung und die Grundsatzerklärung gegen Gewalt	S. 15
7. Vernetzung mit externen Partnern	S. 17
8. Gewaltprävention als Thema der Aus- und Fortbildung	S. 18
9. Deeskalationsmaßnahmen: Kommunikationstraining sowie Training der interkulturellen Kompetenz	S. 20
10. Technische Prävention	S. 21
11. Gefahrenbewusste Raum- und Arbeitsplatzgestaltung	S. 23
12. Zusammenfassung	S. 25
Der innerbehördliche Notfallordner	S. 27
Checklisten zur Gefährdungsbeurteilung in Behörden	S. 33
Literaturverzeichnis	S. 42
Bildverzeichnis	S. 44
Linkliste	S. 44



## Vorwort Ulrich Silberbach



Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

die komba gewerkschaft nrw verfolgt die Zunahme von gewalttätigen Übergriffen und verbalen Attacken auf kommunales Personal bereits seit geraumer Zeit. Ob hieran der allgemeine gesellschaftliche Wertewandel schuld ist oder ob dies auch an der angespannten Personallage im öffentlichen Dienst und der damit einhergehenden Arbeitsverdichtung liegt, stand nicht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchungen. Vielmehr war es uns aus gewerkschaftlicher Perspektive wichtig herauszustellen, dass und wie das Personal so gut wie möglich auf Gefahrensituationen vorbereitet werden kann.

Die Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen fordert zunächst generell ein entsprechendes Bewusstsein der Dienstherren. Zudem sind die Vorbereitungen zum Schutz der Mitarbeiter und Kunden in den verschiedenen Arbeitsbereichen je nach der Ausprägung des Publikumsverkehrs unterschiedlich groß zu bewerten und damit zu begreifen. Um letztendlich überhaupt ein ausgeprägteres Bewusstsein für präventive Maßnahmen zu fördern und zu sensibilisieren, hat die komba gewerkschaft nrw einen ersten Schritt gemacht und mit wissenschaftlicher Unterstützung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW und dem Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften die Thematik in unterschiedlichen Richtungen untersucht.

Mit dieser Broschüre wollen wir die Bereitschaft vor Ort, geeignete Maßnahmen einzusetzen fördern und dazu eine erste Hilfestellung geben. Auch mit kleinen Mitteln ist es dabei gut möglich, die Sicherheit in den Kommunalverwaltungen zu verbessern - mögen diese auch nur eine subjektiv empfundene werden. Wir wollen einen Beitrag dazu leisten, das notwendige Bewusstsein für mehr Sicherheit und Gewaltprävention vor Ort zu schaffen.

Wir hoffen sehr, dass sich insbesondere die Führungskräfte in den Kommunalverwaltungen Zeit für die Lektüre nehmen und die Umsetzung der grundlegenden Erkenntnisse aus dieser Broschüre vor Ort - natürlich auch in Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen - fördern.

An dieser Stelle möchten wir uns für die hervorragende Zusammenarbeit bei Prof. Dr. Frevel und seinem Forschungsteam sowie den Kommunalverwaltungen, die sich für die Untersuchungen und Befragungen vor Ort zur Verfügung gestellt haben, bedanken.



Ulrich Silberbach,  
Landesvorsitzender der komba gewerkschaft nrw und Bundesvorsitzender der komba gewerkschaft



## Vorwort Prof. Dr. Bernhard Frevel

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

ob die Gewalt gegen Mitarbeitende von Verwaltungen wirklich zunimmt oder Gewalt und Aggression nicht mehr akzeptiert werden und somit mehr auffallen, ob wenige extreme Fälle die überregionale Aufmerksamkeit erregen oder ob ein allgemeines Spannungsklima entstand – darüber wird mitunter heftig gestritten.

Das Thema „Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen“ sollte aber durchaus unabhängig von diesen Diskussionen in den Blick genommen werden. Denn ob es mehr oder schlimmer wird, ist der von einer Aggression betroffenen Mitarbeiterin im Jobcenter, dem Ordnungsamtskollegen im Außendienst, dem Sozialarbeiter des Jugendamts, die Opfer von Übergriffen werden, doch erst einmal egal. Er oder sie werden ihren Fall als belastend erleben. Der Fall wird sich vielleicht negativ auf das Verhältnis Beamter – Bürger auswirken. Er verursacht Ärger, Kosten und Belastungen auch für Dritte. Deshalb gilt es das Thema zu betrachten und nach Hinweisen zu suchen, wie Fällen vorgebeugt werden kann, wie Eskalationen zu mindern sind, wie Hilfe gewährt werden kann und welche Unterstützungsmaßnahmen nach einem Vorfall greifen können.



Im Auftrag der komba gewerkschaft nrw hat das Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW eine Studie zur „Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen“ durchgeführt, bei dem es nicht um eine repräsentative Untersuchung der Lage ging. Vielmehr wollten wir erfahren, was Beschäftigte von Kommunalverwaltungen erleben und wie sie damit umgehen, wie sie auf Krisensituationen vorbereitet sind, wie Vorgesetzte und Personalräte mit der Lage befasst sind und darauf reagieren.

Das Forschungsteam bedankt sich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der drei nordrhein-westfälischen Kommunen, in denen wir die Untersuchung durchführten, für die offene Diskussion und die vielen wichtigen Informationen. Ohne Sie, liebe Befragte, hätte das Projekt nicht gelingen können.

Auf der Grundlage der Untersuchungen und der weiteren theoretischen Beschäftigung mit den Problemlagen wurden die Betrachtungen erstellt, die wir Ihnen in dieser Broschüre gern vorstellen. Nicht die hohe wissenschaftliche Analyse ist uns wichtig gewesen, sondern das Aufzeigen von Sichtweisen, das Anregen zum Nachdenken, das Geben von Tipps und das Hinterfragen des vermeintlich Alltäglichen waren uns hier wichtig.

Das Forschungsteam – Claudia Kaup, Andreas Kohl und Lucia Maldinger – hofft mit mir, dass unsere Erkenntnisse helfen können, mehr Sicherheit in den Behörden zu schaffen. Aber es ist hier auch wichtig zu betonen, dass es absoluten Schutz und umfassende Sicherheit nicht geben kann. Kommunalverwaltungen können und dürfen nicht zum Zwecke der Sicherheit zu Festungen werden, sondern sie sind dem demokratischen Prinzip, der Freiheit, der Bürgerorientierung und Offenheit verpflichtet – auch wenn dies mitunter zu Gefährdungen führt.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes wünschen wir ein sicheres Arbeiten für die Bürgerinnen und Bürger, die Gesellschaft und den Staat.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'B. Frevel'. The signature is written in a cursive, somewhat stylized script.

Prof. Dr. Bernhard Frevel

Sprecher des Instituts für Polizei- und Kriminalwissenschaften der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW





# Tod im Jobcenter

52-Jähriger ersticht Sachbearbeiterin in Neuss / Übergriffe haben zugenommen

(Quelle: Ruhr Nachrichten v. 27.9.2012)

Diese Schlagzeile konnten Zeitungsleser am 27. September 2012 bundesweit in ihrer Tageszeitung lesen. Schlagzeilen in den Medien machen allerdings nur auf die dramatischsten Fälle aufmerksam: den erwähnten Fall der tödlichen Messerattacke eines 52jährigen Mannes gegen eine Mitarbeiterin des Jobcenters Neuss, die Erschießung eines 31jährigen Staatsanwaltes im Amtsgericht Dachau im Januar 2012 oder die Tötung einer mit einem Messer bewaffneten Frau durch die Polizei im Mai 2011 in einer Außenstelle des Jobcenters Frankfurt am Main. Im April 2011 zertrümmert ein Mann mit einer Axt die Einrichtung im Jobcenter Berlin, im August 2011 zündet ein Mann ebenfalls in einem Jobcenter in Berlin einen Brandsatz, in beiden Fällen konnte Personenschaden verhindert werden. Im März 2010 verletzt ein Mann einen Angestellten im Jobcenter Essen mit einem Teppichmesser. Die Liste könnte noch weiter geführt werden.

Ist Gewalt gegen Mitarbeiter, Besucher und hinzugezogene Sicherheitskräfte heute keine Ausnahme mehr, sondern Alltag für die Bediensteten? Die Betrachtung des nachfolgenden Lagebildes zeigt zweierlei auf: zum einen, dass Gewalttaten gegen Behördenmitarbeiter in Deutschland nur selten systematisch erfasst werden, so dass auf einzelne, mehr oder weniger detaillierte Untersuchungen zurückgegriffen werden muss. Zum anderen wird aber bereits deutlich, dass schwere Gewalt wie Körperverletzungen oder gar Tötungsdelikte gegen Mitarbeiter von Behörden durchaus die Ausnahme darstellt, dass sie aber in vielen niederschweligen Formen (z.B. als verbale Gewalt wie Beleidigungen oder Nötigungen) regelmäßig genug vorkommt. Abgesehen von den direkten körperlichen Folgen eines Angriffs auf Bedienstete in Kommunalverwaltungen leiden die Opfer danach häufig unter psychischen Problemen, die von Schlaf- und Konzentrationsstörungen bis hin zu Burnout oder posttraumatischen Belastungsstörungen reichen können. Dadurch können auch das Arbeitsklima und die Produktivität einer Behörde Schaden nehmen.

Diese kurze Skizze mag schon reichen, um den Bedarf und die Forderung nach Prävention zu unterstreichen.

Das Projekt „Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen“, das das Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW im Auftrag der komba gewerkschaft nrw durchgeführt hat, untersucht die unterschiedlichen Aspekte des Problems „Gewalt gegen Behördenmitarbeiter“. Ziel war es, anschauliche Handlungsempfeh-

lungen und präventionspraktische Schlussfolgerungen zu erarbeiten, die es z.B. Mitarbeitenden von Behörden, Personalräten, Gewerkschaftlern und Führungskräften von Kommunalverwaltungen erlauben, in ihrem Hause konkrete Schritte einzuleiten, um bestehende Probleme anzugehen. Ein erster Schritt war daher zunächst die Beantwortung der Frage, wie sich die Lage in deutschen Behörden aktuell darstellt, gefolgt von einer Analyse der existierenden Präventionskonzepte.

Um eine stärkere Rückkoppelung der so gewonnenen Ergebnisse zur täglichen kommunalen Praxis zu erreichen, wurden darüber hinaus im Rahmen des Projektes in drei nordrhein-westfälischen Kommunen aktuelle empirische Daten erhoben. Diese Kommunen wurden danach ausgesucht, dass sie unterschiedliche Größenklassen sowie unterschiedliche Landesteile Nordrhein-Westfalens repräsentieren, sich aber auch in ihrer sozialen Situation voneinander unterscheiden. Durch strukturierte Interviews, Gruppendiskussionen und teilnehmende Beobachtungen, in die Mitarbeiter unterschiedlicher Abteilungen und Hierarchiestufen einbezogen wurden, konnte die durchgeführte Analyse bestehender Präventionskonzepte um wertvolle Erfahrungen aus der Praxis ergänzt werden. Ängste und Sorgen der Mitarbeiter, ihr Umgang mit vielfältigen Formen von Gewalt im kommunalen Arbeitsalltag, aber auch wichtige Anregungen und Lösungsvorschläge konnten so für das Projekt nutzbar gemacht werden.

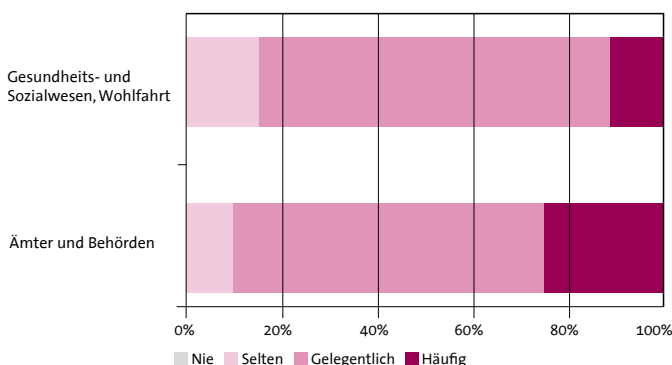
Der vorliegende Bericht widmet sich sowohl den Ursachen dieses Phänomens, bietet dem Leser neben Informationen aber auch unterschiedliche Lösungs- und Präventionsmöglichkeiten an, die in der Praxis entweder technisch, organisatorisch oder in der Aus- und Weiterbildung umgesetzt werden können. Die Autoren möchten den Behörden hier eine Hilfestellung geben, gegen Gewalt vorzugehen, aber kein starres Konzept präsentieren, sondern einen „Werkzeugkasten“, aus dem die Behörden dann die für ihre individuelle Situation geeigneten Maßnahmen auswählen können.

Die Ergebnisse des Projektes wurden der Öffentlichkeit zunächst in einer Reihe von Beiträgen in der Mitgliederschrift kombainfom der komba gewerkschaft nrw präsentiert und sind hier noch einmal zusammengefasst, ergänzt um Checklisten und einen beispielhaften Notfallordner.

## 1. Das Lagebild - Worum geht es?

Die Gewalt gegen Mitarbeiter von Behörden wird in Deutschland im Rahmen der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht gesondert erhoben. Die bekannt gewordenen Delikte sind dort vielmehr Teil umfassenderer Deliktgruppen wie „Gefährliche und schwere Körperverletzung – §§ 224, 226, 231 StGB“, „Nötigung – § 240 StGB“ oder „Sachbeschädigung – §§ 303-305a StGB“, ohne dass sie aus der Gesamtzahl der dort erfassten Delikte herausgerechnet werden könnten. Damit liegt ein belastbares bundesweites Lagebild nicht vor, so dass auf einzelne Untersuchungen und Erhebungen aus unterschiedlichen Quellen zurückgegriffen werden muss, um die Facetten des Problems schlaglichtartig darstellen zu können. Einige Ergebnisse dieser Untersuchungen sollen hier kurz genannt werden.

Die Hochschule Darmstadt hat 2012 eine bundesweite „Empirische Untersuchung zur Aggressivität und Gewalt in der Kundenbeziehung“ durchgeführt, die sich auf die Befragung von 144 Unternehmen und Behörden aus 18 Branchen stützt. Der Anteil der befragten Behörden betrug knapp 23%, d.h. aus ca. 33 Behörden lagen Ergebnisse vor. Die Untersuchung ist damit nicht repräsentativ, kann aber Trends aufzeigen. Die Daten zeigen, dass insgesamt über 98% der Befragten von Vorfällen in ihrem Betrieb oder ihrer Behörde berichteten, wobei die Zahl der Behörden und Unternehmen, die von gelegentlichen oder häufigen Vorfällen berichteten, von 61% im Jahre 2004 auf 78% im Jahre 2012 angestiegen ist. Die Befragtengruppe „Ämter und Behörden“ lag dabei mit 91% auf einem Spitzenplatz, was die Belastung angeht, wobei alle Behörden Vorfälle gemeldet haben. Werden die unterschiedlichen Konfliktarten betrachtet, so haben nahezu 100% der Befragten von verbalen Konflikten berichtet, 66% von Beleidigungen, 51% von Drohungen, 14% von Sachbeschädigungen, 13% von körperlicher Gewalt und 2% von Waffengewalt.



Häufigkeit von Konfliktsituationen (Quelle: nach Daffner u.a. 2012, S. 42)

Auffällig ist hier, dass gegenüber einer 2008 durchgeführten vergleichbaren Befragung die „schwereren“ Delikte, also die Sachbeschädigungen, körperliche Gewalt und Waffengewalt, mehr oder weniger stark zurückge-



gangen sind. 78% der Befragten gaben an, dass die Konflikte im telefonischen Kundenkontakt aufgetreten sind, allerdings schon dicht gefolgt von 76% der Befragten, bei denen die Konflikte auch im persönlichen Kontakt auftraten. Die Frage nach der Beurteilung der Entwicklung der Konfliktbereitschaft beantworteten 44% aller Befragten mit „zunehmend“, in der Befragtengruppe „Ämter und Behörden“ lag dieser Wert allerdings bei 55%.

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung hat 2011 eine Untersuchung zu „Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV“ vorgelegt, nach der die teilnehmenden ARGE-Beschäftigten aus insgesamt 12 Jobcentern ein- bis zweimal in Jahr massive Gewalt (definiert als Bedrohung, körperliche Angriffe oder sexuelle Aggression) erlebten.

In Hamburg wurde 2012 eine Senatsanfrage zum Thema „Gewalt gegen öffentlich Bedienstete in Hamburg 2011“ gestellt, in deren Antwort ein aussagekräftiges Lagebild für dieses Bundesland aufgezeigt wird. Um die oben genannten Erfassungsdefizite zu beheben, wurde dort seit Beginn des Jahres 2010 eine gesonderte Erfassung entsprechender Vorgänge vorgenommen. Die für die Jahre 2010 und 2011 vorliegenden Daten zeigen insgesamt 1266 Vorfälle in 2010 und 1583 in 2011 auf, was einer Steigerung um 25% entspricht.<sup>1</sup> Die Hälfte aller Vorfälle entfiel dabei auf das Jobcenter team.arbeit.hamburg, gefolgt von den Bezirksämtern und der Behörde für Schule und Berufsbildung. Die Opfer im Jahre 2011 waren je zur Hälfte weiblich und männlich, die Tatverdächtigen dagegen mehrheitlich (70%) männlich. Betrachtet man die Konflikt-Kategorien, so wurde in 833 Fällen eine Beschimpfung/Beleidigung ermittelt, in 424 Fällen eine Bedrohung mittels Worten oder Gesten und immerhin in 266 Fällen (=17%) körperliche Gewalt gegen Personen angewandt, in wenigen Fällen mit Gegenständen (25) oder Waffen (4). Als Folge dieser Angriffe trugen die Behördenmitarbeiter in 12 Fällen schwere Verletzungen davon, in 23 Fällen wurde eine vorübergehende und in

<sup>1</sup> Ohne Polizeivollzugsdienst.

2 Fällen eine dauerhafte Dienstunfähigkeit festgestellt.

Auf der kommunalen Ebene wurde durch das Regierungspräsidium Dresden und die Unfallkasse Sachsen 2007 ein sächsisches Sozialamt mit 248 Mitarbeitern im Hinblick auf die „Analyse, Bewertung und Gestaltung von Arbeitsplätzen in einem Sozialamt hinsichtlich psychosozialer Belastungen unter besonderer Berücksichtigung möglicher Gewaltausübung durch Dritte“ untersucht. Im Hinblick auf Gefahrensituationen, die häufiger als einmal pro Monat auftreten, wurden z.B. von 60 Personen alkoholisierte Kunden genannt, ca. 25 nannten randalierende Kunden, danach folgten Bedrohungen vor Ort oder per Telefon.

Die vorgenannten Zahlen beleuchten natürlich nur beispielhaft einen kleinen Teil des Hellfeldes, es ist anzunehmen, dass in diesem Bereich ein nicht unerhebliches Dunkelfeld existiert. So wurde auch im Verlauf des Projektes deutlich, dass zwar tätliche Angriffe und Sachbeschädigungen regelmäßig angezeigt werden, eher niederschwellige Angriffe wie Beleidigungen oder Drohungen allerdings von den betroffenen Mitarbeitern und Behörden oft nicht weiter verfolgt werden. Hier sind sowohl eine höhere Sensibilisierung in den Behörden als auch noch weitere Forschungsarbeiten notwendig, um bundesweit ein aussagefähiges Lagebild zu erhalten, das dann als Grundlage für Präventionsmaßnahmen dienen kann.

## 2. Gewalt am Arbeitsplatz

### Definition von Gewalt am Arbeitsplatz

Die Europäische Union hat “Workplace Violence“ definiert als „Vorfälle, bei denen Mitarbeiter im Zusammenhang mit ihrer Arbeit oder auf dem Weg von und zu dieser missbraucht, bedroht oder angegriffen werden, inklusive der ausgesprochenen oder unausgesprochenen Drohung gegen ihre Sicherheit, Wohlbefinden und Gesundheit.“<sup>2</sup> Weil diese Definition aber auf der Täterseite nicht zwischen Behördenmitarbeitern und Kunden differenziert, wird sie um eine Unterscheidung der International Labour Organisation ergänzt, die diese Tätergruppen trennt:

- ♦ interne Gewalt am Arbeitsplatz findet zwischen Mitarbeitern statt, inklusive Managern und Vorgesetzten;
- ♦ externe Gewalt am Arbeitsplatz findet zwischen Mitarbeitern (inklusive Managern und Vorgesetzten) und jeder anderen am Arbeitsplatz anwesenden Person statt.<sup>3</sup>

Im vorliegenden Forschungsprojekt wird ausschließlich

die externe Gewalt am Arbeitsplatz behandelt, die interne Gewalt war nicht Gegenstand der Untersuchung.

### Gewaltursachen

Bei der Betrachtung der vielschichtigen Ursachen von Gewalt am Arbeitsplatz fließen sowohl Erkenntnisse aus der Wissenschaft als auch die vom Projektteam gewonnenen Informationen aus Gruppendiskussionen, Interviews und Beobachtungen mit ein, die im Herbst 2013 in drei Kommunalverwaltungen in NRW mit Mitarbeitern unterschiedlichster Fachbereiche durchgeführt wurden. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass sich neben subjektiven Ursachen, also Ursachen, die bei der Person des Täters und des Opfers zu finden sind, auch baulich-technische und organisationsbedingte Ursachen identifizieren lassen, die gleichermaßen als Risikofaktoren gewertet werden müssen. Diese werden in ihren unterschiedlichen Ausprägungen nachfolgend vorgestellt:

### Ursachen in der Person des Täters

- ♦ *Generelle Konfliktbereitschaft/Aggressivität*  
Der Täter sieht Gewalt als das schnellste und effektivste Mittel zur Lösung all seiner Probleme an und nutzt diese gelernte Musterlösung generell für seinen Umgang mit Konflikten.
- ♦ *Schwieriges Lebensumfeld/schwierige Lebenssituation/Existenzängste*  
Viele Täter befinden sich in einer wirtschaftlichen oder familiären Notlage und sehen ihre Situation selbst als ausweglos an. Solche Existenzängste können sie zu einem Handeln veranlassen, das sie selbst unter normalen Umständen niemals billigen würden.
- ♦ *Psychische Erkrankungen oder Persönlichkeitsstörungen*  
Viele Täter leiden unter einer psychischen Erkrankung bzw. einer Persönlichkeitsstörung, welche vielfach mit Aggressionen einhergeht. Dementsprechend hoch

<sup>2</sup> European Agency for Safety and Health at Work (2010): S. 16 (Eigene Übersetzung).

<sup>3</sup> European Agency for Safety and Health at Work (2010): S. 16 (Eigene Übersetzung).

kann in solch einer psychisch labilen Phase ihre Konfliktbereitschaft sein.

- ♦ *Alkohol- bzw. Drogenprobleme*  
Suchtmittel können als Beschleuniger bzw. Katalysatoren von Gewaltakten fungieren. Nachweislich kann zum Beispiel Alkohol, neben seiner enthemmenden Wirkung, auch die eigentlich vorhandene Problemlösefähigkeit des Täters einschränken und zu Fehlinterpretationen von Gesten und Signalen führen. Eine zuvor heitere Stimmung kann so rasch in Gereiztheit, emotionale Unzulänglichkeit sowie Aggression und Gewalt umschlagen.
- ♦ *Falsche Erwartungen bzw. Fehleinschätzungen bezüglich der angebotenen Dienstleistungen*  
Allzu oft kommen Kunden mit falschen Erwartungen bezüglich ihrer ihnen zustehenden Dienstleistungen in die Behörde. Die häufigste Ursache für diese Fehlinformationen ist hierbei die falsche „fachliche Beratung“ durch Bekannte oder die eigene Recherche in diversen Internetforen. Der Umgang mit solch einem euphorischen und falsch informierten Kunden ist für einen Sachbearbeiter besonders schwierig und benötigt viel Fingerspitzengefühl.
- ♦ *Einstellungen und Werte (kulturelle Hintergründe); Sprachbarrieren*  
Oft treffen in einer örtlichen Behörde unterschiedliche kulturelle Einstellungen und Werte aufeinander und können leicht zu ungewollten Konflikten führen. Die durch Missverständnisse geprägten Gesprächssituationen können dabei oft noch durch sprachliche Barrieren negativ beeinflusst werden.

#### **Ursachen in der Person des Opfers (Beschäftigte)**

- ♦ *Unangepasstes Auftreten gegenüber dem Kunden*  
Vorurteile, fehlende Empathie sowie das Ausnutzen einer Machtposition seitens der Beschäftigten können Konflikte mit Kunden hervorrufen.
- ♦ *Mangelnde Fachkenntnisse/Unsicherheiten*  
Immer wieder kommt es vor, dass sich Mitarbeiter in dem ihnen zugeordneten Arbeitsbereich nicht wohl oder überfordert fühlen. Im direkten Kundenkontakt können jedoch mangelnde Fachkenntnisse und eine wenig selbstbewusste Körperhaltung des Beschäftigten leicht zu Eskalation führen.
- ♦ *Fehlende Handlungskompetenz in gewaltbeladenden/kritischen Situationen*  
Aufgrund von fehlenden Kommunikations- und Deeskalationsstrategien sind Beschäftigte häufig nicht in der Lage bedrohliche Situationen zu verhindern bzw. zu bewältigen.
- ♦ *Kommunikationsprobleme (sprachlich, kulturell, inhaltlich)*  
Auch mangelhafte interkulturelle Kompetenzen, wie z.B. sprachliche und kulturelle Kommunikationspro-

bleme, können im Publikumsverkehr das Risiko einer Eskalation erhöhen.

#### **Baulich-technische Ursachen**

- ♦ *Fehlende Zutrittskontrollen/unübersichtliche Ein- und Ausgänge sowie unzureichende Leitsysteme*  
Nicht auf die Bedürfnisse der Kunden angepasste Wartebereiche, unübersichtliche Ein- und Ausgänge sowie eine mangelhafte Beschilderung der Behörde sind frustrationsfördernde Faktoren und können ein Nährboden für ein aggressives Kundenverhalten sein.
- ♦ *Ungeeignete Büroausstattung/Arbeitsplatzgestaltung*  
Im Büroalltag mit Publikumsverkehr gilt es zu berücksichtigen, dass Büromaterialien wie Locher, Schere oder Akten von aufgebracht Kunden als Waffen zweckentfremdet werden können, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen und so ggf. den Beschäftigten zu bedrohen und zu verletzen. In kritischen Situationen wird oftmals, bedingt durch zu geringe Raumgrößen, die Nutzung von Fluchtwegen erschwert. Fehlende Arbeitsflächen verhindern eine räumliche Distanz zwischen Kunden und Beschäftigten.

#### **Organisationsbedingte Ursachen**

- ♦ *Einzelarbeitsplätze/Außendienst/Hausbesuche*  
Einzelarbeitsplätze wie z.B. in der Beratung im Kinder- und Jugendamt oder allein durchgeführte Hausbesuche bieten wegen fehlender informeller sozialer Kontrolle ein erhöhtes Risiko für gewalttätige Übergriffe.
- ♦ *Hohe Arbeitsbelastung/Überlastung der Beschäftigten*  
Eine hohe Arbeitsbelastung sowie stressige Alltagssituationen können zu Flüchtigkeitsfehlern führen und dadurch den Kunden ungewollt verärgern.
- ♦ *Schlechter Kundenservice (Wartezeiten, Öffnungszeiten, Vertretungsregelungen, Empfang, etc.)*  
Eine schlecht organisierte Behörde, die ihren Kunden durch einen mangelhaften Kundenservice ein Gefühl der Geringschätzung vermittelt, erhöht unweigerlich das Frustrationspotential der Kunden.
- ♦ *Fehlende Standards bei der Ahndung von Übergriffen*  
In vielen Behörden gibt es keinerlei Dienstvorschriften bzw. Dienstanweisungen für den Umgang mit Übergriffen. Das Fehlen solcher transparenter Leitlinien erschwert den Mitarbeitern den souveränen Umgang mit Gefahrensituationen. Zudem führt die fehlende Sanktionierung delinquenten Verhaltens dazu, dass die gezeigten Verhaltensweisen der Kunden auch in Zukunft höchstwahrscheinlich beibehalten werden.





### 3. Internationale Erfahrungen mit Gewalt gegen Behördenmitarbeiter

#### Die internationale Perspektive

Das Problem der Gewalt gegen Behördenmitarbeiter durch Kunden ist kein spezifisch deutsches, sondern wird auch international von Arbeitgebern, Organisationen zum Schutz von Arbeitnehmern und Gesetzgebern ernst genommen. Ein zentraler Akteur auf diesem Gebiet ist in der Europäischen Union z.B. die „Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ (EU-OSHA), international widmet sich die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO) mit Sitz in Genf dem Thema. Ein Blick in deren Veröffentlichungen und Ergebnisse macht, wie schon beim Versuch ein deutschlandweites Lagebild zu erstellen, deutlich, dass die Bestandsaufnahme durch unterschiedliche Statistiken, Gesetze, Definitionen sowie dem Grad der Aufmerksamkeit, den dieses Thema in den Mitgliedsstaaten der EU genießt, erschwert wird. Schon ein Blick auf die sich deutlich voneinander unterscheidenden Gesetzeslagen zeigt z.B., dass die hier untersuchte Gewalt mal im Strafrecht (Irland) oder dem Arbeitsrecht (Polen), dem Arbeitsschutzrecht (Finnland) oder im Antidiskriminierungsrecht (Deutschland) behandelt wird.

Aber nicht nur die formale Behandlung des Themas, auch die tatsächliche Bekämpfung der Gewalt am Arbeitsplatz offenbart in Europa einen bunten Flickenteppich unterschiedlicher Herangehensweisen. Eine Befragung der in den EU-Mitgliedstaaten mit dem Thema befassten Institutionen durch die EU-OSHA im Jahre 2010 ergab für mehr als zwei Drittel der Staaten, dass der Grad der Aufmerksamkeit, den man der Gewalt gegen Mitarbeiter durch Dritte (Workplace Violence) zumisst, nicht angemessen sei, wobei die alten besser als die neuen Mitgliedsstaaten der EU abschnitten. Die wichtigsten Faktoren, die als Gründe hierfür genannt wurden, waren:

- ♦ zu wenig Problembewusstsein,
- ♦ das Problem wird nicht für wichtig erachtet,
- ♦ eingeschränkte oder fehlende Gesetze und Vorschriften, sowie
- ♦ das Fehlen von geeigneten Werkzeugen und Methoden zur Messung und Regelung des Problems.

Eine weitere, im EU-Projekt „Psychosocial Risk Manage-

ment – European Framework“ durchgeführte Befragung von wichtigen Stakeholdern in Europa zur Frage, ob Workplace Violence, Bullying und Mobbing wichtige nationale Themen der Arbeitssicherheit darstellen, zeigt auf, dass die Befragten insgesamt zu zwei Dritteln der Meinung sind, dies wäre der Fall. Unterschiede in der Bewertung lassen sich aber durchaus feststellen:

- ♦ Bei der Betrachtung alter und neuer EU-Staaten geben die letzteren eine geringere Wichtigkeit dieser Themen in ihrem Land an.
- ♦ Unterscheidet man zwischen den Stakeholdern, so sind Gewerkschaften und Regierungsorganisationen mehrheitlich der Meinung, das Thema wäre wichtig, während demgegenüber nur weniger als die Hälfte der Arbeitgebervertreter dieser Auffassung sind.

Aber wie verbreitet ist die Gewalt am Arbeitsplatz, ausgeübt von Dritten, denn nun in Europa? Von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durchgeführte Untersuchungen haben ergeben, dass 2005 zwischen 4 und 5 % aller Arbeitnehmer in der EU physischer Gewalt durch Externe ausgesetzt waren. Insgesamt existiert bei den berichteten Vorfällen von tatsächlicher oder angedrohter Gewalt ein Nord-Süd-Gefälle in Europa: Die Nord-Staaten weisen deutlich mehr Fälle auf als die südlichen Staaten. Zu erklären ist dies, neben der tatsächlichen Fallzahl, möglicherweise durch ein höheres Problembewusstsein, das zu mehr Meldungen führt, und ein generell besser organisiertes Meldewesen in den Nord-Staaten. Hier lassen die oben geschilderten methodischen Probleme nur Vermutungen zu.

Aber gerade bei der Gewalt durch Externe stellt die EU-OSHA fest, dass – besonders den dafür zuständigen Organisationen – zu wenige Fälle berichtet werden. Dieses schlechte Meldeverhalten kann unterschiedliche Gründe haben, wenn etwa

- ♦ manche Arbeitnehmer denken, ein gewisses Maß an Gewalt sei „normal“, oder
- ♦ die Schuld an einer gewalttätigen Situation bei sich suchen, oder
- ♦ psychologische Gewalt nicht als solche erkannt und daher nicht berichtet wird.

In der gleichen Untersuchung wurde festgestellt, dass die öffentliche Verwaltung gleich nach dem Erziehungssektor und dem Gesundheitssektor das höchste Vorkom-

men an angedrohter und tatsächlicher Gewalt gegen Mitarbeiter aufweist. Betrachtet man das Opferrisiko unterschiedlicher Berufe, so sind Polizisten, Krankenschwestern und Fahrer im öffentlichen Personenverkehr am ehesten der Gewalt am Arbeitsplatz ausgesetzt.

Die EU-OSHA hat auch Risikofaktoren für Gewalt durch Kunden gegen Mitarbeiter bestimmt, deren Vorhandensein Gewalt gegen Mitarbeiter begünstigen kann:

- ♦ Dienste für die Öffentlichkeit
- ♦ Berufe, die Hilfe, Beratung, Erziehung oder Training anbieten
- ♦ Soziale Berufe
- ♦ Berufe, in denen Kontrollen durchgeführt oder Beschlüsse durchgesetzt werden
- ♦ Arbeit mit psychisch Kranken, Betrunkenen oder potentiell gewalttätigen Menschen

### Relevanz für die durchgeführte Untersuchung

Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Gruppendiskussionen und Interviews haben aufgezeigt, dass auf Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung, die etwa in Sozial- und Ordnungsämtern, Jobcentern arbeiten oder mit Asylangelegenheiten betraut sind, viele dieser Risikofaktoren zutreffen. So wurden von den befragten Mitarbeitern der drei Untersuchungsstädte in NRW z.B. immer wieder die Probleme im Umgang mit solchen Kunden genannt, die entweder psychisch labil sind oder die betrunken sind bzw. unter dem Einfluss anderer Drogen stehen, wenn sie die Dienste der kommunalen Verwaltung in Anspruch nehmen. Gerade die Unberechenbarkeit dieser Kundengruppe erzeugt bei den Mitarbeitern häufig großen Stress.

Aber auch die Reaktion auf Kontrollen oder Beschlüsse (die für die Kunden häufig von existentieller Bedeutung sind) wurde von den Mitarbeitern der Untersuchungsstädte als Grund für physische oder psychische Gewaltanwendung bestätigt. Fehlende Einsicht in bzw. nicht vorhandenes Verständnis für Behördenentscheidungen, Anspruchsdenken oder Existenzangst können dazu führen, dass Kunden die Grenze vom gewaltlosen zum gewalttätigen Verhalten überschreiten.

Wenngleich sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene keine definitiven Zahlen zur Gewalt am Arbeitsplatz und insbesondere gegen Behördenmitarbeiter genannt werden können, so kann doch zusammenfassend festgestellt werden, dass

- ♦ das Problem der Gewalt am Arbeitsplatz, verübt von Kunden gegen Mitarbeiter, in allen Ländern, in denen entsprechende Untersuchungen durchgeführt worden sind, besteht,
- ♦ die Wahrnehmung und Reaktion auf dieses Problem aber durchaus sehr unterschiedlicher Natur sind,
- ♦ die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung aufgrund der ihnen zugewiesenen Aufgaben einem überdurchschnittlichem Risiko, Opfer von Kundengewalt zu werden, ausgesetzt sind.

## 4. Gewalt am Arbeitsplatz: Gefährdungslagen bzw. Gefährdungsstufen

Beschäftigte in Kommunalverwaltungen sehen sich mit den unterschiedlichsten Erscheinungsformen von Gewalt konfrontiert. Das Spektrum der Delikte reicht hierbei von Beleidigungen über Sachbeschädigungen bis hin zu Bedrohungen und Übergriffen. Die Breite dieses Spektrums macht deutlich, dass es geboten ist, hier mehr zu differenzieren, um tatsächlich Auskunft über die Qualität und Quantität der Gefährdungen zu bekommen. Zudem ist es notwendig die Gefährdungen zu unterscheiden, um auch die Handlungsmöglichkeiten und Reaktionsanforderungen angemessen zu gestalten.

Im Jahr 2010 entwickelte die Unfallkasse Nordrhein-Westfalen in Kooperation mit dem Polizeipräsidium Aachen das „Aachener Modell zur Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen am Arbeitsplatz“, welches die unterschiedlichen Ausprägungen von Gewalt in vier Gefährdungslagen bzw. –stufen einteilt. Neben der Schwere eines Deliktes und der strafrechtlichen Relevanz war auch das von den Beschäftigten empfundene Bedrohungs- und Angstpotential ein entscheidendes Kriterium für die Zuordnung. Im Folgenden wird das Aachener Stufenmodell kurz umrissen.

### Stufe 0: normale bis kontroverse Gesprächssituation

Die Stufe „0“ beschreibt den normalen Arbeitsalltag mit Kunden. Da der Büroalltag häufig durch stressige Situationen geprägt ist, ist die Konflikt- und Kommunikationsfähigkeit der Beschäftigten in besonderem Maße gefragt. Kontroverse Unterhaltungen mit Kunden sind weniger als verbale Gewalt zu deuten, sondern vielmehr als Diskussionen, die keine strafrechtliche Relevanz besitzen.

### Stufe 1: unangepasstes Sozialverhalten, verbale Aggression, Sachbeschädigung

Die erste Stufe umfasst unangemessene soziale Verhaltensweisen wie z. B. distanzloses Verhalten, Belästigungen, Duzen, die strafrechtlich zwar nicht relevant sind, bei denen der Hausherr aber sein Hausrecht geltend machen und Platzverweise bzw. Hausverbote erteilen kann. Aggressionen in verbaler Form erzeugen beim Opfer nicht nur ein Gefühl der Demütigung und der Ehrverletzung, sondern können auch Straftatbestände wie Beleidigung, üble Nachrede und Verleumdung erfüllen.

Auch aggressives Verhalten gegen Büroeinrichtungen, Gebäudeteile oder vorsätzliche Beschmutzungen sind in dieser Gefahrenstufe anzusiedeln. Diese Handlungen von Kunden sind nicht nur Ausdruck eines unangemessenen Sozialverhaltens, sondern stellen häufig auch den Tatbestand einer Sachbeschädigung dar.

Generell gilt es zu beachten, dass das Kundenverhalten individuell sehr unterschiedlich wahrgenommen und bewertet wird. Die persönlichen Einstellungen entscheiden darüber, ob das gezeigte Verhalten von Kunden noch

geduldet oder ob die jeweilige „Schmerzgrenze“ des Beschäftigten überschritten wird.

## **Stufe 2: Handgreiflichkeiten, körperliche Gewalt, Nötigung, Bedrohung, Durchsetzen eines Platzverweises**

Auf der zweiten Stufe lassen sich Delikte wie Handgreiflichkeiten und körperliche gewalttätige Auseinandersetzungen verorten. Fast alle Handlungen in diesem Bereich stellen nach dem Strafgesetzbuch eine Körperverletzung dar. Doch auch wenn diese Delikte im beruflichen Alltag mit Kunden eher selten sind, lösen sie häufig Unsicherheits- und Angstgefühle bei den Beschäftigten aus.

Den Straftatbestand der Körperverletzung erfüllen auch Delikte wie das Anspucken und Anschreien eines Mitarbeiters aus kürzester Distanz. Hierdurch kann das physische Wohlbefinden des Opfers erheblich und nachhaltig beeinträchtigt werden. Im Allgemeinen können derartige Gewalttaten schwere physische und psychische Folgeschäden hervorrufen.

Um unrechtmäßige Leistungen einzufordern oder anstehende Sanktionen abzuwenden, sprechen Kunden zur Durchsetzung ihrer vermeintlichen Ansprüche auch Drohungen (Nötigungen) aus. Beziehen sich diese Drohungen (Nötigungen) in erster Linie auf den Beschäftigten selbst, ist auch die Ausweitung auf sein soziales Umfeld (Familie, Kinder) nicht ungewöhnlich. Der Beschäftigte soll auf diese Art und Weise zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung entgegen seiner dienstlichen Verpflichtungen genötigt werden.

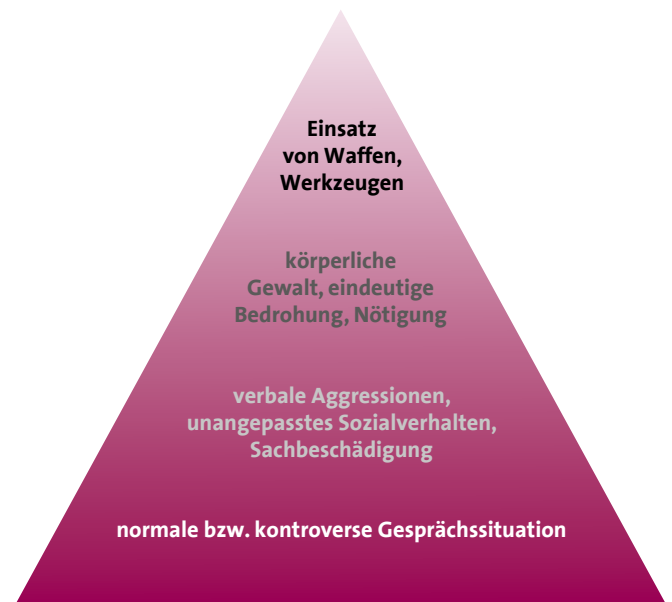
Als eine besonders schwere Form der Nötigung gilt der Straftatbestand der Bedrohung. In einem solchen Fall wird dem Opfer oder einer ihm nahestehenden Person mit der Begehung einer gravierenden Straftat (z. B. Körperverletzungs- oder Tötungsdelikt) gedroht.

Auch die Durchsetzung eines mündlich ausgesprochenen Platzverweises ordnet das „Aachener Modell“ in die zweite Gefahrenstufe ein, da dies häufig eine physische Auseinandersetzung bedeutet und grundsätzlich die Gefahr einer Körperverletzung gegeben ist.

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

Die dritte Stufe fasst alle Übergriffe zusammen, bei denen der Täter auf Hilfsmittel wie Waffen und Werkzeuge zurückgreift, um das Opfer zu verletzen. Zu den eingesetzten Waffen können auch Gegenstände wie eine Schere, ein Locher oder Akten zählen, die der Täter vor Ort bzw. am Arbeitsplatz vorfindet und für die Straftat zweckentfremdet. Diese als gefährliche Körperverletzung einzuschätzenden Taten werden mit einem entsprechend hohen Strafmaß geahndet.

Auch Delikte wie Bombendrohungen, Amokläufe und Geiselnahmen werden gemäß des Modells der dritten Stufe zugerechnet. Diese Ereignisse, die das Sicherheitsempfinden der Beschäftigten massiv beeinträchtigen können und deren bloße Ankündigung bereits hohe Haftstrafen nach sich zieht, wurden in der durchgeführten Untersuchung nicht berichtet.



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

## **Gefährdungstufen und Handlungsdifferenzierung**

In den Fallstudien, die im Rahmen des Projekts für die komba durchgeführt wurden, zeigte sich eindeutig das hier mit der Pyramiden-Form dargestellte Verteilungsverhältnis. Übereinstimmend berichteten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Führungskräfte, dass, wenn Konflikte im Arbeitsalltag auftreten, am häufigsten verbale Aggressionen, unangepasstes Sozialverhalten und Sachbeschädigungen erlebt werden. Schon deutlich seltener wird die Stufe 2 erreicht, die mit körperlicher Gewalt oder eindeutiger Bedrohung bzw. Nötigung einhergeht.

Sehr unterschiedlich war hingegen die Einschätzung der eigenen Handlungsmöglichkeiten sowie der organisatorischen Rahmenbedingungen für eine angemessene Reaktion. Während sich viele der Befragten aufgrund ihrer Lebens- und Berufserfahrungen sowie von (mehr oder minder regelmäßigen) Schulungen in der Lage sahen, Gesprächssituationen und auch verbale Aggressionen zu händeln oder sich mit den weit verbreiteten Notruftasten Hilfe zu holen, so vage wurden die Einschätzungen zur Bewältigung komplexerer Gefährdungslagen: Notfallpläne, Dienstanweisungen zum Umgang mit Nötigungen oder Bedrohungen, Hinweise wann und wie Polizei gerufen werden kann oder gar Evakuierungspläne für Amoklagen waren den meisten unbekannt.

Hier besteht ein deutlicher Diskussions- und Beratungsbedarf in den Kommunen, wie mit den Gefährdungen der verschiedenen Stufen umgegangen werden kann. Zum Glück sind Situationen der Gefahrenstufen 2 und 3 selten, jedoch sind gerade hierfür Sensibilisierungen sinnvoll und vorgegebene Reaktionen notwendig, um die bei Gefahreneintritt sonst mögliche Handlungsstarre oder aber Panik zu vermeiden. Das „Aachener Modell“ bietet nach Gefährdungstufen differenzierte Hinweise wie mit technischen Maßnahmen, Notfallplänen und Trainings Vorsorge getroffen werden kann, um Risiken zu mindern und Krisen zu bewältigen.



## 5. Folgen von Gewalt am Arbeitsplatz

### Folgen von Gewalterlebnissen für Betroffene

Gewalterlebnisse können bei den Betroffenen eine große Bandbreite unterschiedlicher physischer und psychischer Probleme verursachen. Während die physischen Folgen von der Schwere der Tat abhängen und von geringfügigen Verletzungen bis hin zum Tod reichen können, stehen die psychischen Folgen im direkten Zusammenhang mit der Persönlichkeit des Opfers. Eine entscheidende Rolle im Umgang mit Gewalterfahrungen spielen die (bewusst oder unbewusst) erlernten Verhaltensmuster, die persönlichen Ressourcen sowie die Verarbeitungsstrategien des Einzelnen. Zudem sind der situative Kontext des Extremereignisses und die Orientierung an gesellschaftlichen Erwartungen nicht zu vernachlässigende Faktoren.

Die physischen und psychischen Verletzungen können sowohl kurz- als auch langfristige Konsequenzen hervorrufen. Das Spektrum der Reaktionen reicht dabei von einer akuten bis hin zur einer Posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS). Zahlreiche Studien belegen, dass Opfer von Gewalterlebnissen vielfach hilflos, verunsichert, demotiviert, verzweifelt, überfordert und gestresst wirken. Beobachtbar sind extreme Verhaltensweisen wie Überaktivität oder Rückzug, welche allerdings in der Regel nicht länger als einige Stunden oder Tage andauern.

Halten die Verhaltensstörungen über einen längeren Zeitraum von mindestens 4 bis 6 Wochen an, so lässt sich von einer Posttraumatischen Belastungsstörung ausgehen, welche unmittelbar nach der erlebten Gewalttat, aber auch erst Wochen, Monate oder gar Jahre später auftreten kann. Betroffene leiden unter wiederkehrenden Erinnerungen (Flashbacks), Angstgefühlen, Reizbarkeit und Schlafstörungen, welche das soziale wie auch berufliche Leben stark beeinträchtigen können. Bei einem derartigen Krankheitsbild ist eine frühzeitige therapeutische Behandlung notwendig.

Alle geschilderten Symptome können jedoch nicht nur bei direkt Betroffenen, sondern auch bei Augenzeugen gewalttätiger Handlungen vorliegen. So berichtete eine Mitarbeiterin aus einer der Untersuchungsstädte, dass sie selbst einen körperlichen Angriff auf sich gut verarbeitet habe, ihre Kollegen allerdings deutlich größere Probleme mit dem Vorfall hatten. Neben den direkt Betroffenen ist daher auch den Augenzeugen nach einer Tat Hilfe im Rahmen der Nachbetreuung anzubieten.

### Folgen von Gewalterlebnissen für die (Kommunal) Verwaltungen

Neben den Betroffenen kann Gewalt am Arbeitsplatz auch massive Konsequenzen für die (Kommunal)Verwaltungen selbst haben. Negative Folgen wie eine geringe Motivation, eine geminderte Arbeitsproduktivität oder krankheitsbedingte Ausfälle des betroffenen Personals erzeugen hohe Kosten und können zudem zu einer Verschlechterung des Betriebsklimas führen.

Richtet sich die Gewalt nicht gegen Personen, sondern gegen Einrichtungsgegenstände, so müssen unter Umständen hohe finanzielle Mittel z. B. für die Instandsetzung, eine Rechtsberatung oder Vergleichs- oder Entschädigungszahlungen aufgewendet werden.

### Betriebliches Notfallmanagement für berufsbedingte Krisensituationen

In den drei Untersuchungsstädten berichteten die Beschäftigten von unterschiedlichen Situationen, in denen die Konflikte größtenteils durch kontroverse Gespräche, distanzloses Verhalten, Beschimpfungen, Beleidigungen oder Sachbeschädigung geprägt waren. Extreme Situationen wie Anspucken, Drohungen oder Übergriffe waren eher die Ausnahme. Viele Mitarbeiter schilderten einige der oben bereits benannten Symptome sowie Strategien für den Umgang mit den Gewalterfahrungen.



So wurde es von den Betroffenen beispielsweise vermieden, die örtliche Gastronomie sowie Volksfeste aufzusuchen.

Gemäß verschiedener gesetzlicher Regelungen (z.B. im Arbeitsschutzgesetz und im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz) ist der Arbeitgeber dazu verpflichtet, für den Schutz und die Gesundheit seiner Arbeitnehmer zu sorgen. Im Rahmen des Arbeitnehmerschutzes kommt auch den Betriebsräten bzw. Personalvertretungen eine zentrale Rolle zu, da diese über Überwachungs-, Interventions-, Beratungs- und Mitwirkungsrechte verfügen. Während die befragten Führungskräfte sowie Mitglieder des Personalrates davon ausgingen, dieser Verpflichtung im Rahmen ihrer Führungsaufgabe in ausreichendem Maße nachzukommen, fühlten sich viele Mitarbeiter mit dem Erlebten „allein gelassen“. Um dieser Diskrepanz entgegenzuwirken, empfiehlt es sich, in den Behörden ein Konfliktmanagement zu entwickeln.

Im Folgenden soll in Anlehnung an das „Aachener Modell“<sup>4</sup> ein betriebliches Notfallmanagement für berufsbedingte Krisensituationen mit psychischen Extremsituationen kurz vorgestellt werden, welches unterschiedliche Phasen der Prävention und Betreuung beinhaltet.

- ♦ Die **Phase A** umfasst verschiedene technische und organisatorische Präventionsmaßnahmen, die eine Verwaltung bereits im Vorfeld geschaffen haben muss, um Gewaltsituationen verhindern zu können. Hierzu zählen beispielsweise Notausgänge, Zutrittsregelungen, Alarmsysteme sowie sichere und gefahrenbewusste Büroeinrichtungen. Aber auch personenbezogene Maßnahmen wie die Sensibilisierung der Mitarbeiter für das Gefährdungspotential am Arbeitsplatz, Kommunikations- und Deeskalationstrainings sowie die Ausbildung von psychologischen Erstbetreuern sind wichtige Voraussetzungen, um in möglichen Notsituationen angemessen handeln zu können.

Technik	Organisation	Person
Alarmanlagen	Klare Regelungen der Zuständigkeiten	Schulungen (Kommunikations- und Deeskalationstrainings, Interkulturelle Kompetenz)
Videoüberwachung	Vertretungsregelungen	Supervision
Zugangskontrollen	Angemessene Handlungsspielräume	Deeskalationstraining
Trennung zwischen Front- und Backoffice Bereichen	Vermeidung von Einzelarbeitsplätzen	Konfliktmanagement

Präventionsansätze im Verwaltungsbereich nach dem TOP-Modell. (Quelle: nach Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2008, S. 22)

- ♦ Die **Phase B** beinhaltet die psychologische Erstbetreuung bzw. die psychologische Notfallversorgung des Betroffenen. Diese Form der Betreuung erfolgt in der Regel durch Kollegen, welche durch eine ent-

sprechende Ausbildung befähigt sind, mit dem Betroffenen über das Erlebte zu reden, Problemlösungen zu entwickeln und sie ggf. auf weitere professionelle Betreuungsangebote hinzuweisen.

- ♦ In der **Phase C** geht es darum, die Nachbetreuung und die Stabilisierung des Opfers sicher zu stellen.
- ♦ Stellt sich die psychische Beeinträchtigung als besonders schwerwiegend heraus, so dass ärztliche oder psychotherapeutische Hilfe in Anspruch genommen werden muss, erfolgt dies im Rahmen von probatorischen Sitzungen in der Phase D bzw. von Psychotherapien in der Phase E. Um Leistungsansprüche bei der gesetzlichen Unfallversicherung geltend machen zu können, ist in jedem Fall eine Unfallanzeige erforderlich. Die hierfür notwendigen Formulare sowie die Ansprechpartner bei dem Unfallversicherungsträger sollten dem Arbeitnehmer bekannt sein.

## 6. Die Rolle der Behördenleitung und die Grundsatzklärung gegen Gewalt

Die Gewalt gegen Behördenmitarbeiter kann - wie andere Delikte auch - sinnvoll präventiv behandelt werden, um Vorfälle entweder gar nicht erst entstehen zu lassen oder, wenn sie denn nicht zu verhindern sind, diese besser kontrollieren und professioneller mit ihnen umgehen zu können. Aus der Kriminalprävention können Methoden, Werkzeuge und Anregungen benutzt werden, um die Behörde sicherer zu gestalten. Ein wichtiger Gelingensfaktor für eine effektive Prävention ist die Einbindung der Führungsebene in die Präventionsarbeit. Was dort unter dem Schlagwort „Kriminalprävention ist Bürgermeisterpflicht“ propagiert wird, gilt vergleichbar innerhalb von Behörden auch für die Prävention von Gewalt gegen Mitarbeiter durch Dritte. Ohne die Mitarbeit der Führungsebene und die Unterstützung der Mitarbeiter durch diese kann eine wirksame Prävention nicht gelingen. Zwar können Mitarbeiter sich gegenseitig unterstützen, wenn Probleme auftauchen, die Implementierung der z.B. durch das Aachener Modell geforderten Maßnahmen kann ohne die Führungsebene einer Behörde nicht durchgeführt werden.

Vor allen getroffenen Maßnahmen steht auf jeden Fall die Ausarbeitung einer Grundsatzklärung gegen Gewalt in der Behörde: Diese Selbstverpflichtung, in deren Erstellung Mitarbeiter und Personalrat eingebunden werden sollten, stellt die Grundlage aller dann folgenden Maßnahmen gegen Gewalt in der Behörde dar. Eine solche Erklärung wirkt dabei intern und extern: Sie signalisiert den Kunden, dass Gewalt in der Behörde auf keinen Fall toleriert und auf jeden Fall geahndet wird, gleichzeitig gibt sie aber auch den Mitarbeitern, wenn ih-

<sup>4</sup> Das „Aachener Modell zur Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr“ wurde von der Unfallkasse Nordrhein-Westfalen und dem Polizeipräsidium Aachen entwickelt. Es strukturiert das komplexe Thema Gewalt in vier Gefährdungsstufen und bietet Hinweise für eine vorausschauende Sicherheits- und Notfallorganisation in Betrieben bzw. in Verwaltungen.

nen Gewalt durch Kunden zustößt, das Gefühl, die volle Unterstützung der Behörde und deren Leitung zu genießen. Sie legt auch die Verantwortlichkeiten innerhalb der Behörde fest. So fordert z.B. die International Labour Organization (ILO), in der Grundsatzklärung festzulegen, dass die Führungsebene

- ♦ sich dazu verpflichtet, die Anti-Gewalt-Strategie umzusetzen,
- ♦ Führung durch positives Beispiel zu demonstrieren, sowie
- ♦ Manager auf allen Ebenen der Behörde zu befähigen, die Strategie in ihrem Bereich umzusetzen.<sup>5</sup>

Die Bedeutung der Verankerung der grundlegenden Strategie in der Behördenleitung wird auch durch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung gestützt. Die Gespräche mit Behördenmitarbeitern in den drei Untersuchungsstädten haben aufgezeigt, dass gerade das Gefühl, nach einem Gewaltvorfall von den Vorgesetzten „alleingelassen“ zu werden, deutliche Spuren in der Psyche, bei der Arbeitszufriedenheit und der Motivation der Mitarbeiter hinterlässt. Aussagen wie: „Ob ich einen Vorfall melde oder nicht, ist egal, es passiert ja doch nichts, zu einer Anzeige ist es noch nie gekommen“, zeigen auf, welche Frustrationen bei Mitarbeitern entstehen können, wenn von den Vorgesetzten keine unterstützenden Signale ausgesendet werden und sie das Gefühl bekommen, dass ihre Sorgen nicht ernst genommen werden.

Die Gründe für die mangelnden Aktivitäten der Führungsebene sind hierbei vielfältig. So bedeutet die Beschäftigung mit einem Vorfall z.B. in Form von Opferachsorge, Anzeigen und Hausverboten (die dann auch durchgesetzt werden müssen) zusätzliche Arbeit in den oft schon personell unterbesetzten Behörden. Ein anderer Grund kann das mangelnde Problembewusstsein der Führungsebene für das Phänomen „Gewalt gegen Mitarbeiter durch Kunden“ sein. Dieses mangelnde Problembewusstsein kann entstehen, wenn es an einer stetigen Kommunikation zwischen Mitarbeitern und Behördenleitung gebricht, Vorfälle und deren Folgen nicht weitergemeldet werden. Es entsteht so eine sich selbst verstärkende Spirale: Je weniger Vorfälle gemeldet werden, desto weniger Problembewusstsein, mit der Folge, dass die Bereitschaft der Mitarbeiter, Vorfälle zu melden, immer weiter sinkt, weil keine Hilfe mehr erwartet wird, usw. Auch dies ist im Verlauf des Projektes deutlich geworden. So berichteten Mitarbeiter von Vorfällen, von denen deren Vorgesetzten nichts wussten. Und Führungskräfte gestanden in den Interviews ebenfalls zu, dass sie gar nicht genau wissen, was in den jeweiligen Ämtern und Fachstellen geschieht und ob die Behörde „gut aufgestellt“ ist, um mit Gefährdungen umzugehen.

Kommunikation ist ein wesentlicher Faktor einer Anti-Gewalt-Strategie. Eine Grundsatzklärung, die auch in bereits bestehende Leitlinien eingefügt werden kann, ist daher nicht nur wichtig, um ein Gefahrenbewusstsein in der gesamten Behörde zu schaffen, sondern auch, um ein Bewusstsein für die Möglichkeiten der Prävention zu

schaffen.

Eine betriebliche Grundsatzklärung gegen Gewalt enthält aber nicht nur die Verpflichtung der Führungsebene, sich aktiv am innerbetrieblichen Prozess zu beteiligen, sondern auch noch weitere wichtige Punkte, die berücksichtigt werden sollten, wenn das Thema nicht nur punktuell, sondern umfassend und nachhaltig behandelt werden soll:

- ♦ Es wird definiert, welche unterschiedlichen Handlungen unter Gewalt verstanden werden.
- ♦ Sie legt fest, dass Gewalt, weder durch Kunden noch durch Mitarbeiter ausgeübt, weder gegen Kunden noch gegen Mitarbeiter verübt, toleriert wird.
- ♦ Alle Vorfälle in der Behörde werden konsequent gehandelt und in geeigneter Weise dokumentiert, um das Ausmaß des Problems einschätzen zu können.
- ♦ Es wird zugesichert, dass alle Maßnahmen, die eine gewaltfreie Arbeitsumgebung schaffen, von der Behördenleitung unterstützt werden. Dazu gehören Maßnahmen, die Gewalt entweder verhindern, ihre Ausübung kontrollieren und ihre Folgen abschwächen.
- ♦ Die Prävention von Gewalt wird durch regelmäßige Information, Aus- und Weiterbildung unterstützt.
- ♦ Mitarbeiter sollen Vorfälle melden können, ohne dass ihnen dadurch Nachteile entstehen. Die Vertraulichkeit wird gewährleistet.
- ♦ Mitarbeitern, die Opfer von Gewalt geworden sind, wird eine professionelle Nachsorge zuteil.

Die Führungskräfte sind dabei gefordert, diese Punkte aktiv zu unterstützen. Hierzu gehören auch das Einnehmen der Mitarbeiterperspektive und die Berücksichtigung der Sicherheitsfragen bei strategischen und behördenpolitischen Entscheidungen. Eine Ausweitung der Öffnungszeiten ist beispielsweise im Sinne der Kundenorientierung wichtig und richtig, bedürfen jedoch auch der personalen Grundausstattung, damit nicht zu den Randzeiten einzelne Mitarbeiter/innen allein und ungeschützt Dienst leisten. Das Ernstnehmen von Ängsten, das Beschützen der Gefährdeten sowie die Schaffung eines Klimas, in dem auch Schwächen geäußert werden dürfen, gehören mit zu den Punkten, die von Amtsleitern bis hin zum Bürgermeister wahrgenommen werden sollten.

Die Behördenleitung sollte bestrebt sein, das Thema Gewalt in einem sozialen Dialog mit den Mitarbeitern und ihren Vertretern zu diskutieren. Dieser Dialog sollte nicht nur bei der Abfassung der Grundsatzklärung geführt werden, sondern als fortlaufender Prozess verstanden werden, in dem Informationen nicht nur an die Mitarbeiter gegeben werden, sondern auch in umgekehrter Richtung in Richtung der Leitung fließen müssen. Nur so kann die Führungsebene den laufenden Prozess der Implementierung aktiv begleiten und sicherstellen, dass diese Strategie auch umgesetzt wird. Ohne die Mitarbeit von Behördenleitung, Amts- und Abteilungsleitern kann die Prävention von Gewalt in der Behörde nicht gelingen.

<sup>5</sup> International Labour Organization (2003), S. 7. (Übersetzung der Verfasser).

## 7. Vernetzung mit externen Partnern

Gewalt gegen Behördenmitarbeiter durch Kunden betrifft zwar die Behörde und ihre Mitarbeiter unmittelbar, bei der Bekämpfung und Prävention dieses Phänomens steht eine Behörde jedoch nicht allein. Denn: „Die Bewältigung des komplexen Themas Gewalt können Betriebe, öffentliche Verwaltungen und Behörden oft nicht aus eigener Kraft allein erfüllen. Erforderlich ist vielmehr die vertrauensvolle Beratung, Unterstützung und Zusammenarbeit aller Partner aus den Bereichen von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit.“<sup>6</sup> Die Vernetzung mit externen Partnern ist daher ein wichtiger Gelingensfaktor für eine erfolgreiche Präventionsarbeit, denn das Rad muss nicht ständig neu erfunden werden, und anderswo erfolgreich getestete Lösungen können oft in die eigene Organisation integriert werden. Zu diesen externen Partnern gehören beispielsweise die Polizei, private Sicherheitsdienste, der kommunale Ordnungsdienst, andere Kommunen oder Unfallkassen/Versicherer. Jeder dieser Partner hat eigene Kenntnisse, Möglichkeiten und eine eigene Sichtweise auf das Thema „Gewalt gegen Behördenmitarbeiter“ und kann der betroffenen Behörde wertvolle Hinweise geben und Unterstützung leisten. Auch hier ist die Kommunikation der Schlüssel, wenn es darum geht, mögliche Partner bei der Gewaltprävention anzusprechen und gemeinsam mit ihnen über Möglichkeiten nachzudenken. Das vorliegende Projekt hat aufgezeigt, dass in den untersuchten Kommunen noch keine Netzwerke zur Prävention von Gewalt aufgebaut wurden, und dass auch kostengünstige und niederschwellige Beratungs- und Hilfsangebote der hier genannten Organisationen zum Teil noch nicht genutzt wurden. Hier liegt ein Defizit, welches (verglichen z.B. mit Umbaumaßnahmen in der Behörde) mit relativ geringem Aufwand behoben werden kann.

### Im Folgenden werden einige dieser potentiellen Netzwerkpartner vorgestellt.

#### Polizei

Die Polizei ist sicherlich der erste Ansprechpartner bei Gewaltproblemen in einer Behörde und hat beim Thema Gewalt gleich mehrere Funktionen. Zum einen ist natürlich im Notfall, das heißt bei schweren Gewaltvorkommnissen, das schnelle Eingreifen der lokalen Polizeikräfte erforderlich. Damit erschöpft sich die Rolle der Polizei allerdings noch nicht. Auch bei der Verfolgung bereits geschehener Taten und bei der Hilfe für die Opfer kann die Polizei unterstützen, z.B. durch Hinweise auf Opferschutzeinrichtungen wie den Weißen Ring oder entsprechend geschulten Psychologen. Ein besonderes Augenmerk legt die Polizei auf die Prävention: Beamte der lokalen Kommissariate Vorbeugung haben viel Erfahrung und können z.B. bei Begehungen der Behörde auf kritische Bereiche oder Organisationsabläufe aufmerksam machen und wertvolle Hinweise geben. Auch bei der Aus- und Fortbildung kann die Polizei Tipps z.B. für die Auswahl von

Deeskalationstrainings und anderen Seminaren geben. Ein vertrauensvoller und regelmäßiger Kontakt mit der lokalen Polizei ist daher ein wichtiger Faktor im aufzubauenden lokalen und überregionalen Präventionsnetzwerk.

#### Private Sicherheitsdienste

Im Zuge der häufiger auftretenden schweren tätlichen Angriffe gegen Behördenmitarbeiter insbesondere in Jobcentern ist die Beschäftigung privater Sicherheitsdienste für betroffene Behörden eine Option geworden, um problematischer Situationen Herr zu werden oder um nach schweren Gewalttaten das Sicherheitsgefühl der Mitarbeiter zu stärken. So wurden private Sicherheitsdienste z.B. in Nordrhein-Westfalen in den Jobcentern Remscheid, Krefeld, Essen oder im Rathaus Leverkusen engagiert. Teilweise als temporäre, teilweise als dauerhafte Maßnahme sollen die Sicherheitsdienste Gewalt gegen Mitarbeiter verhindern helfen.

Wenn Kommunen zu dieser Maßnahme greifen, müssen allerdings bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Sicherheitsdienste sollten - in enger Absprache mit der Polizei - die Ausnahme, nicht die Regel darstellen und nur dann engagiert werden, wenn konkrete Bedrohungslagen vorliegen und/oder wenn überdurchschnittlich viele schwere Übergriffe stattfinden. Gerade wenn in solch einem Fall noch kein wirksames Gesamtkonzept zur Prävention von Gewalt durch die Behörde erarbeitet wurde, können Sicherheitsdienste eine temporäre Lösung sein, sie dürfen ein behördliches Sicherheitskonzept jedoch nicht ersetzen.

#### Versicherer

Institutionen wie die Unfallkasse Nordrhein-Westfalen als Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand oder die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung als nationaler Spitzenverband beschäftigen sich seit Jahren mit dem Thema „Gewalt gegen Behördenmitarbeiter“. Im großen Spektrum ihrer Arbeit nehmen die Prävention von Ge-

<sup>6</sup> Unfallkasse Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010): Gewaltprävention - ein Thema für öffentliche Verwaltungen? „Das Aachener Modell“. Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr. Düsseldorf, S. 7.



walt und der Schutz der Mitarbeiter eine wichtige Stellung ein, sie stehen betroffenen Behörden mit Rat und Tat zur Seite, z.B. durch Begehungen des Betriebes, und können diese auch durch Aus- und Weiterbildungsangebote unterstützen. Des Weiteren unterhalten sie eigene wissenschaftliche Institute, forschen zu Arbeitsschutzfragen und publizieren praxisbezogene Handreichungen. Nach Gewalttaten sind die Unfallversicherer im Rahmen des Notfallplans Ansprechpartner und können bei der Bewältigung der Tatfolgen unterstützend tätig werden.

### **Andere Kommunen/Verbände**

Kommunen, die auf der Suche nach Konzepten und Ideen sind, sollten sich mit Nachbarkommunen austauschen und, falls vorhanden, deren Erfahrungen nutzen. Kreisangehörige Kommunen können hier versuchen, über den jeweiligen Landkreis Informationen auszutauschen. Zwar muss jede Kommune die für ihre Probleme sowie die bauliche und personelle Situation ihre eigene, maßgeschneiderte Lösung finden, jedoch sind viele Ideen aus anderen Kommunen mit wenig Aufwand zu übertragen. Daher sind positive wie negative Erfahrungen aus der Praxis wichtige Informationsbausteine bei der Suche nach dem eigenen Konzept gegen Gewalt.

Auch kommunale Verbände und Institutionen wie der Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Städtetag oder die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement bieten in Form von Publikationen, Beratung und Veranstaltungen wichtige Hilfestellungen für ratsuchende Kommunen. Auch die dortigen Arbeitskreise z.B. von Bürgermeistern, Personal- oder Ordnungsdezernenten könnten dazu genutzt werden, sich über die Thematik „Gewalt gegen Behördenmitarbeiter“ zu unterhalten und untereinander zu vernetzen. Dazu muss das Thema allerdings auf die Agenda gebracht werden, was nach der Aussage eines befragten Amtsleiters bisher nicht der Fall war.

Es gibt also zahlreiche Institutionen und Verbände, mit denen sich eine Kommune entweder lokal, regional oder überregional vernetzen kann. Neben den oben genannten sind hier noch die Gewerkschaften oder auch die Personalräte als Akteure zu nennen. Kober und Kahl sprechen in diesem Zusammenhang von einem Kooperationsansatz, der genutzt werden sollte, um vielfältigen Sachverstand einzubinden, die Koordination und Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu verbessern und schließlich Synergiepotentiale zu nutzen.<sup>7</sup> Hier liegen noch deutliche Potentiale, die es durch die Kommunen in den nächsten Jahren auszuschöpfen gilt.

## **8. Gewaltprävention als Thema der Aus- und Fortbildung**

Das Wissen um die Risiken des Umgangs mit gewalttätigen Kunden in Verwaltungen und um die Möglichkeiten der Prävention dieser Gewaltformen wird zwar zum Teil in der Ausbildung der Verwaltungsberufe gelehrt, sollte aber regelmäßig erweitert und aufgefrischt werden. Daher muss eine Behörde im Rahmen der innerbetrieblichen Aus- und Fortbildung bestrebt sein, ihren Mitarbeitern entsprechende Angebote zu schaffen, die sich diesem Thema widmen. Obwohl dramatische aktuelle Fälle - wie z.B. nach dem Mord an einer Mitarbeiterin des Jobcenters Neuss - Aufmerksamkeit generieren und viele Behörden motivieren, ihre bisherige Präventionsarbeit zu überdenken, darf sich die Beschäftigung mit dem Thema nicht an tagesaktuellen Fällen orientieren. Nur die regelmäßige, dauerhafte Bearbeitung durch Gespräche, Informationen, Seminare und andere Maßnahmen stellt sicher, dass die behördlichen Potentiale der Gewaltprävention voll ausgeschöpft werden. Die Informationsveranstaltungen und Schulungen sollten dabei die folgenden Themenbereiche abdecken:

- ◆ Gruppendiskussionen zur Situation in der Behörde
- ◆ Selbsthilferechte der Mitarbeiter
- ◆ Welche Straftatbestände können auftreten?
- ◆ Umgang mit Stress
- ◆ Kommunikationstraining/Interkulturelle Kompetenz
- ◆ Deeskalationstraining
- ◆ Sichere Büroeinrichtung
- ◆ Was tun im Notfall?

### **Gruppendiskussionen zur Situation in der Behörde**

Am Beginn einer behördlichen Gesamtstrategie gegen „Gewalt gegen Behördenmitarbeiter durch Kunden“ sollten Gruppendiskussionen mit denjenigen Mitarbeitern stehen, die mit Kundenverkehr betraut sind. In diesen Diskussionen sollte den Mitarbeitern Gelegenheit gegeben werden, ihre bisherigen Erfahrungen und Erlebnisse zu berichten, Probleme und Ängste zu artikulieren und auch schon erste Lösungsvorschläge einzubringen. Die Gruppendiskussionen im Rahmen des vorliegenden Projektes haben aufgezeigt, dass bereits das Gespräch über Erlebtes helfen kann, diese Erlebnisse zu verarbeiten. Auch die Erfahrung, dass andere Mitarbeiter vergleichbare Probleme haben, hilft, das Thema von einer individuellen Ebene zu heben und in der gesamten Behörde anzugehen. Da in den meisten Behörden noch keine detaillierte Dokumentation dieser Gewaltvorfälle existiert, sind die Diskussionen für die Behördenleitung ebenfalls wichtig, um einen Überblick über das Ausmaß des Problems zu bekommen.

### **Seminare zu Selbsthilferechten und Straftatbeständen**

Hier sollten den Mitarbeitern Informationen darüber vermittelt werden, welche Rechte sie im Falle von Gewalt

<sup>7</sup> Kober, Marcus; Kahl, Wolfgang (2012): Impulse für das Kommunale Präventionsmanagement: Erkenntnisse und Empfehlungen zu Organisation und Arbeit kriminalpräventiver Gremien auf kommunaler Ebene?; ein Leitfadens.

durch Kunden in Anspruch nehmen können und welche nicht. Auch eine Informationen über die betroffenen Straftatbestände ist wichtig, hier können vom Hausfriedensbruch über die Nötigung, Bedrohung und Verleumdung bis hin zu Sachbeschädigung und Körperverletzung diverse Paragraphen des Strafgesetzbuches betroffen sein. Die Mitarbeiter sollten in der Lage sein, diese zu erkennen, um dann gegebenenfalls rechtliche Schritte einleiten zu können. Die Rechtsabteilungen der Verwaltungen, die sich überwiegend mit Verwaltungsrechtsfragen befassen, sollten zu den einschlägigen Fragen Grundwissen und Beratungskompetenz zu den strafrechtlichen Würdigungen bereithalten. Sie sind deshalb – auch wenn sie selbst i.d.R. nicht mit Kundenverkehr zu tun haben – in diese Seminare einzubinden.

### **Umgang mit Stress**

Stress ist nach Angaben der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das zweithäufigste arbeitsbedingte Gesundheitsproblem in der Europäischen Union und einer der Faktoren, die beim Mitarbeiter dazu führen können, dass kritische Situationen mit einem Kunden eskalieren. Die Mitarbeiter sollten daher in entsprechenden Seminaren lernen, Stress zu vermeiden und mit Stress richtig umzugehen. Die Ursachen von Stress können dabei vielfältig sein: Das Arbeitsumfeld, die Arbeitsbelastung oder auch private Einflussfaktoren können Stress auslösen. Es gilt daher zunächst einmal, diese Ursachen zu erkennen, um sie dann entweder vermeiden zu können oder auch mit dem Stress besser umgehen zu können. Möglich sind Maßnahmen auf der individuellen Ebene des Arbeitnehmers, an der Schnittstelle Arbeitnehmer - Kollegen/Betrieb oder auf gesamtbetrieblicher Ebene. Stressbewältigung im Kontext von behördlichem Gesundheitsmanagement ist deshalb auch ein Baustein der Gewaltprävention.

### **Kommunikationstraining/Interkulturelle Kompetenz**

Behördenmitarbeiter sollten über die Fähigkeit verfügen, auch in schwierigen Situationen professionell zu kommunizieren. Die Kommunikation zwischen Mitarbeiter und Kunde ist jedoch oft asymmetrisch, d.h. Expertenwissen steht Laienwissen gegenüber, Unpersönlichkeit der Verwaltungsakten dem individuellen Schicksal usw. Dazu kommen die Probleme, die durch interkulturelle Kommunikation und die damit verbundenen Gefahren

des Missverstehens entstehen können. Sinnvoll sind daher entsprechende verpflichtende regelmäßige Schulungen für alle Mitarbeiter im Kundenverkehr.

### **Deeskalationstraining**

Deeskalation lässt sich definieren als „eine Maßnahme, welche die Entstehung oder die Steigerung von Gewalt und Aggression erfolgreich verhindern kann.“<sup>8</sup> Professionelles Deeskalationstraining für alle Mitarbeiter mit Kundenkontakten kann dazu beitragen, problematische Situationen in Behörden zu reduzieren und zu kontrollieren, indem die Mitarbeiter im Falle einer Eskalation die Ruhe bewahren und professionell reagieren. Ein solches Training sollte obligatorisch sein und nicht nur solchen Mitarbeitern angeboten werden, die bereits problematische Kundenkontakte hatten.

### **Unterweisungen zu Büroeinrichtung**

Mitarbeiter sollten - auf der Grundlage von Begehungen durch Experten - darin unterwiesen werden, ihre Büroeinrichtung so zu gestalten, dass sie sich darin wohlfühlen, dass aber gleichzeitig Gefahren durch aggressive bzw. gewaltbereite Kunden minimiert werden. Wichtig sind hier z.B. die räumliche Distanz zwischen Kunde und Mitarbeiter, die Wegnahme von Gegenständen (Locher, Schere u.a.), die als Wurfgeschosse oder Waffe missbraucht werden können oder auch die Position von Fluchttüren.

### **Notfalltraining**

Wenn ein Notfall eintritt, sollten alle Mitarbeiter wissen, was zu tun und wie zu reagieren ist. Das betrifft natürlich den betroffenen Mitarbeiter selbst, aber auch seine Kollegen in angrenzenden Büros und die Vorgesetzten. Damit hier alle richtig reagieren können, müssen Notfälle regelmäßig geübt werden. Im vorliegenden Projekt z.B. verfügten Mitarbeiter zwar über Notfallknöpfe, mit denen sie einen Alarm auslösen können, in keiner der untersuchten Behörden war die Nutzung des Systems geübt worden, so dass weder die Betroffenen noch die Kollegen im Notfall gewusst hätten, wie sie reagieren sollten.

Generell gilt für alle hier beschriebenen Maßnahmen: Die Abordnung einzelner Mitarbeiter zu externen Seminaren - besonders nach Vorfällen mit Kunden - kann, wie auch die im Rahmen dieses Projektes geführten Diskussionen gezeigt haben, leicht missverstanden werden. Die Mitarbeiter können das Gefühl bekommen, dass sie etwas falsch gemacht haben, ihre Arbeit nicht richtig erledigt haben und empfinden die Weiterbildung als Bestrafung für den Kundenvorfall. Um dies zu vermeiden, aber auch um eine Nachhaltigkeit sicher zu stellen, sollten daher alle mit Kundenverkehr betrauten Mitarbeiter regelmäßig weitergebildet werden. Gleichzeitig könnten die Seminare auch als Inhouse-Seminare abgehalten werden, um die Teilnahmeschwelle für die Mitarbeiter zu verringern. Insgesamt sind Seminare, das haben auch im Rahmen des Projektes befragte Personalratsvertreter bestätigt, ein wichtiger Baustein bei der Gewaltprävention in Behörden.

<sup>8</sup> Wesuls, Ralf; Heinzmann, Thomas; Brinker, Ludger (2005): Professionelles Deeskalationsmanagement (ProDeMa). Praxisleitfaden zum Umgang mit Gewalt und Aggression in den Gesundheitsberufen. 4. Aufl. Stuttgart, Karlsruhe: Unfallkasse Baden-Württemberg, S.19.

## 9. Deeskalationsmaßnahmen: Kommunikationstraining sowie Training der interkulturellen Kompetenz

Die Mitarbeiter in öffentlichen Verwaltungen sehen sich mit den unterschiedlichsten Formen von Gewalt konfrontiert. Das Spektrum der aggressions- und gewaltbelasteten Situationen reicht von Beschimpfungen, Anschreien und Beleidigungen über das Werfen von Gegenständen bis hin zu Bedrohungen und Übergriffen. Damit die Mitarbeiter auf derartige Ereignisse und Notfälle angemessen reagieren können, ist es notwendig, dass sie sich kontinuierlich mit den Ursachen und den Wirkungen von Gewalt auseinandersetzen. Mithilfe von deeskalierenden Maßnahmen sollen die Entstehung oder die Steigerung von Gewalt und Aggressionen verhindert bzw. unterbrochen werden. Im Vordergrund stehen dabei die Abwendung von physischen und psychischen Beeinträchtigungen oder Verletzungen aller Konfliktparteien und des unmittelbaren Umfeldes. Jede Deeskalation ist dabei nicht nur von der jeweiligen Situation, sondern auch von den an ihr beteiligten Personen abhängig.

Die Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen müssen die Möglichkeit erhalten, ihre deeskalierenden Fähigkeiten regelmäßig aufzufrischen. Studien wie die Untersuchung zu „Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV“ von der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung des Jahres 2011 belegen, dass allein das Wissen um diese erlernten Verhaltensweisen bzw. -strategien, den Mitarbeitern Ängste und Unsicherheiten nimmt und deren Selbstbewusstsein gegenüber dem Bürger steigert. Diese Gründe legen nahe, die Deeskalationskompetenz als dauerhafte Arbeitsgrundhaltung in alle Arbeitsabläufe mit Kundenkontakten zu integrieren.

### Deeskalationsmaßnahmen

Ein entwickeltes Stufenmodell zum professionellen Deeskalationsmanagement im Gesundheitswesen besitzt auch - zumindest bei fünf von insgesamt sechs aufeinander aufbauenden Stufen - im Bereich von Ämtern

und Behörden seine Gültigkeit und Relevanz. Welsus u.a. (2005b) unterscheiden dabei nachfolgende Stufen:

- ♦ Deeskalationsstufe I: Verhinderung bzw. Verminderung aggressionsauslösender Reize
- ♦ Deeskalationsstufe II: Wahrnehmung, Interpretation und Bewertung von erregten Kundenverhaltensweisen und deren Folgen
- ♦ Deeskalationsstufe III: Verständnis der Ursachen und Beweggründe aggressiver Kundenverhaltensweisen
- ♦ Deeskalationsstufe IV: Verbale Deeskalation in Eskalationssituationen
- ♦ Deeskalationsstufe V: Sicherheitshinweise und Abwehrtechniken bei Angriffen von Kunden

Da die Stufen I und V Maßnahmen beinhalten, auf die in dieser Aufsatzsammlung an anderer Stelle eingegangen wird, konzentrieren sich die nachfolgenden Darlegungen zum Kommunikationstraining und zum Training interkultureller Kompetenzen auf Hintergründe zu den Deeskalationsstufen II – IV.

### Kommunikationstraining

An Arbeitsplätzen mit hohem Publikumsverkehr sind die kommunikativen Fähigkeiten der Mitarbeiter ein essentieller Bestandteil der sozialen Kompetenzen. Für ein konstruktives und zielgerichtetes Gespräch mit Kunden ist es notwendig, dass Mitarbeiter sich verständlich und empfängerorientiert ausdrücken können.

Neben verbalen Kommunikationstechniken kann auch die Körpersprache (nonverbale Kommunikation) der Beschäftigten einen wichtigen Beitrag zur konfliktfreien Kommunikation leisten. So können sich z. B. ein aktives Zuhören wie zustimmendes Nicken, eine zugewandte Körperhaltung sowie eine offene und selbstbewusste Ausstrahlung positiv auf eine Gesprächssituation auswirken.

Die Bedeutung dieser Kommunikationstechniken kann am Beispiel des Blickkontaktes in Gesprächssituationen illustriert werden. Indem der Zuhörer während des Gesprächs den Blickkontakt hält, signalisiert er dem Sprecher sein Interesse. Wird dieser Blickkontakt durch den Sprecher jedoch zu lange aufrechterhalten, kann dies bei vielen Zuhörern als aufdringlich oder als Zumutung verstanden werden.



## Training der interkulturellen Kompetenz

In der Bundesrepublik Deutschland hatte im Jahre 2012 – mit steigender Tendenz - jeder fünfte Mensch einen Migrationshintergrund und eine kulturelle Vielfalt ist gegeben. Kulturelle Aspekte bestimmen daher auch den beruflichen Alltag von Mitarbeitern in Kommunalverwaltungen.

In den Gruppendiskussionen im Rahmen des vorliegenden Projektes bestätigten die befragten Mitarbeiter, dass sie bemüht seien, diese kulturelle Diversität in ihr berufliches Handeln zu integrieren. Häufig würden sie jedoch ungewollt Risiken eingehen oder missverständliche Signale aussenden, da ihnen häufig nicht bewusst sei, dass in der fremden Kultur andere Denk- und Handlungsmuster existieren und einige Sachverhalte anders bewertet werden.

Nach ihrer Meinung beinhaltet das Arbeiten mit ausländischen Mitbürgern oftmals schwierige Beziehungs- und Kommunikationssituationen. Mitunter seien hierfür Machtasymmetrien im Status, Recht, sozialen Stand, Bildung und Ressourcenzugang zwischen Mitarbeitern und Kunden verantwortlich. Nicht selten würden auch mangelnde Sprach- und Rechtskenntnisse zu Missverständnissen und Frustrationen führen. So fühlten sich ausländische Mitbürger oftmals ungerecht behandelt und in den Gesprächen mit den Mitarbeitern nicht ausreichend unterstützt. Die Mitarbeiter selbst bewerten häufig die Art und Weise, in der ausländische Mitbürger ihr Anliegen vortragen als problematisch, missverständlich oder gar beleidigend.

Damit die Mitarbeiter von Kommunalverwaltungen diese Andersartigkeit sachlich als kulturbedingt einstufen können, benötigen sie interkulturelle Kompetenz. Regelmäßige Schulungen bzw. Trainings sollen den Mitarbeitern ermöglichen, unterschiedliche Denk- und Verhaltensmuster sowie religiöse und moralische Wertvorstellungen zu erkennen. Hierbei ist es vor allem wichtig, dass die Beschäftigten die Eigenarten einer anderen Kultur nicht als „richtig oder falsch“ bewerten.

Um die Verständigung zwischen Kommunalbediensteten und ausländischen Kunden verbessern zu können, sind im Folgenden einige Anregungen formuliert worden:

- ♦ Ein entscheidendes Moment für den gesamten Gesprächsverlauf stellt die Begrüßung dar. Um einen positiven Gesprächseinstieg zu gewährleisten, sollte der Mitarbeiter die wichtigsten Begrüßungsriten und -gesten seiner (ausländischen) Kunden (er-)kennen.
- ♦ Wichtig ist auch, dass sich der Mitarbeiter neben den Werten sowie Denk- und Handlungsweisen seiner Kunden, auch seiner eigenen kulturellen Wurzeln bewusst wird und diese verinnerlicht. Kulturbedingte Verhaltensweisen, die für den Mitarbeiter selber nicht tolerabel sind, müssen klar als Grenze formuliert und aufgezeigt werden.
- ♦ Gleichzeitig sollte der Mitarbeiter ein hohes Maß an Empathievermögen besitzen, um sich in die Situation seiner Kunden versetzen zu können und mögliche Ängste bzw. Beweggründe wahrnehmen und interpretieren zu können. In diesem Zusammenhang kann

es erforderlich sein, wichtige Sachverhalte neu zu erklären und zu verhandeln. Auch wenn dieses Verfahren auf den ersten Blick zeitraubend erscheinen mag, verspricht es aber Erfolg, wenn es gelingt, eine „gemeinsame Sprache“ zu finden.

- ♦ Um ein kulturell offenes Klima in den Behörden zu schaffen, empfiehlt es sich, verstärkt Mitarbeiter mit Migrationshintergrund einzustellen.
- ♦ Durch die Kooperation mit Dolmetschern oder Kulturvereinen können die ausländischen Kunden bei ihren Behördengängen fachlich und sprachlich unterstützt werden.
- ♦ Informationsmaterialien und Formulare sollten in verschiedenen Sprachen ausgelegt werden.

## 10. Technische Prävention

Neben den organisatorischen Maßnahmen und Verhaltensregeln zur Prävention von Gewalt gegen Behördenmitarbeiter können Mitarbeiter auch durch technische Systeme geschützt werden. Zwei der wichtigsten - und am weitesten verbreiteten - Systeme sind die Überwachung durch Videokameras und die Installation von Alarmierungssystemen, die im Falle eines Übergriffs schnell Hilfe herbeirufen sollen.

### Videoüberwachung

**Mit der Kameraüberwachung können in einer Behörde mehrere Zielsetzungen verbunden sein:**

a) Eine Kamera kann präventiv eingesetzt werden, indem der potentielle Täter durch eine deutlich sichtbare Kamera im Raum von seiner Tat abgehalten wird, da sein Entdeckungs- und Sanktionsrisiko erhöht wird. Ein solch präventiver Einsatz stößt in der Praxis allerdings auf Probleme: So steht zunächst das Sicherheitsbedürfnis der Behörde und ihrer Mitarbeiter dem Wunsch des Kunden nach Diskretion und Privatsphäre entgegen, hier sind auch datenschutzrechtliche Regelungen zu beachten. Gleichzeitig kann diese Maßnahme ihre beabsichtigte Wirkung nur dann voll entfalten, wenn die Kunden sich ihrer Anwesenheit in dem Augenblick, in dem sie übergriffen werden, voll bewusst sind. Aus den im Rahmen des Projektes geführten Gesprächen wurde allerdings deutlich, dass nur wenige Übergriffe auf der Täterseite geplant und kontrolliert ablaufen, also die Täter rational Chancen und Risiken abwägen.<sup>9</sup> Vielmehr sind es häufig spontane Aktionen und Affekthandlungen, bei denen zweifelhaft ist, ob eine vorhandene Überwachungskamera die Täter von ihrem Handeln wirklich abhalten würde. Ähnliches gilt für solche Täter, die unter dem Einfluss von Drogen stehen oder die psychische Probleme aufweisen. Die befragten Behördenmitarbeiter haben immer wieder von derartigen Kunden berichtet, und es darf auch in diesen Fällen bezweifelt werden, dass die Überwachungskame-

<sup>9</sup> Zur zugrundeliegenden „Rational Choice-Theorie“ siehe Kohl, A. (2012): Situative Kriminalprävention. Dossier Innere Sicherheit. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Online im Internet: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/76667/situative-kriminalpraevention?p=all>. [Stand: 15.6.2014]

ra ihre abschreckende Wirkung entfalten kann.

**b)** Eine weitere Möglichkeit der Nutzung von Überwachungskameras besteht darin, Übergriffe gegen Behördenmitarbeiter schnell zu erkennen und sofort einzugreifen, so dass die Chance bestünde, ernsthafte Folgen eines Übergriffs zu verhindern. In der Praxis des täglichen Betriebs in einer Behörde stellt die Auswertung der Kamerabilder allerdings ein großes Problem dar. Um wirklich schnell eingreifen zu können, müsste jedes Kamerabild auf einem Monitor auflaufen, der von einem geschulten Mitarbeiter ständig beobachtet wird, was einen nicht unbeträchtlichen personellen Aufwand darstellt, insbesondere angesichts des doch recht unregelmäßigen Vorkommens schwerer Vorfälle. Rein verbal ablaufende Vorfälle wie Beleidigungen und Drohungen könnten darüber hinaus erst gar nicht registriert werden, da eine Sprachaufzeichnung schon aus datenschutzrechtlichen Gründen problematisch ist.

**c)** Eine dritte Nutzungsmöglichkeit der Kameraüberwachung stellt die Beweissicherung von Übergriffen gegen Mitarbeiter dar. Ein auch von im Rahmen dieses Projektes befragten Behördenmitarbeitern geschildertes Problem besteht darin, dass - ohne anwesende Kollegen als Zeugen - häufig Aussage gegen Aussage steht und die Beweisführung schwierig ist. Aber auch hier muss der Aufwand einer flächendeckenden Installation von Kameras dem Nutzen gegenübergestellt werden, denn beobachtbare tätliche Übergriffe sind in vielen Behörden relativ selten.

Sollte eine Behörde über die Nutzung von Videokameras nachdenken, ist - unter Einbeziehung von Personalrat und Mitarbeitern - eine individuelle Betrachtung der Arbeitssituation nötig, die folgendes einschließt:

- ♦ die räumliche Lage inklusive der personellen Situation (Einzel- oder Großraumbüros)
- ♦ die Erfassung der tatsächlichen Gefährdungslage
- ♦ der finanzielle Rahmen der zu treffenden Maßnahmen, sowie
- ♦ die datenschutzrechtlichen Regelungen

### Alarmierungssysteme

Eine weit verbreitete und auch in allen untersuchten Projektbehörden vorhandene Sicherheitsmaßnahme sind Alarmierungssysteme, die im Falle eines Übergriffes schnelle Hilfe sicherstellen sollen. Die Alarmierung kann technisch auf unterschiedliche Art und Weise gelöst werden. So kann der Alarmknopf in die Telefonanlage integriert werden, eine Taste auf jedem Mitarbeitertelefon wäre dann für den Alarm reserviert. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das Computernetzwerk der Behörde zu nutzen. Hier aktiviert eine bestimmte Tastenkombination den Alarm. Die dritte Möglichkeit schließlich ist ein mehr oder weniger verdeckt angebrachter Knopf am Schreibtisch des Mitarbeiters.

Sinnvoll ist es hier, nach Art des Übergriffes zu unterscheiden, so dass je nach Gefahrenstufe abgestufte Re-

aktionen erfolgen. Nach dem „Aachener Modell“<sup>10</sup> kann hier z.B. ein mehrstufiges Alarmsystem Abhilfe schaffen: Bei verbalen Aggressionen und unangepasstem Sozialverhalten seitens der Kunden (Gefahrenstufe 1) ist die Gefahr einer Körperverletzung für die Angestellten in der Regel als eher gering einzustufen. Akustische und optische Warnsignale, softwareunterstützte Systeme mit PC-Tastenkombination, Meldungen auf dem Monitor, Notfall-Taster etc. haben sich als geeignete Maßnahmen bewährt, Kollegen über eine Gefahrensituation zu informieren. Doch auch wenn die Präsenz von Kollegen in Konfliktsituationen durchaus eine deeskalierende Wirkung haben kann, hat die Sicherheit der Mitarbeiter stets höchste Priorität, so dass die aktive körperliche Hilfeleistung durch Kollegen nicht eingefordert werden kann. Die Eigensicherung der Helfenden hat hier große Bedeutung. Delikte wie Handgreiflichkeiten, körperliche Gewalt, Nötigungen oder Bedrohungen (Gefahrenstufe 2) beinhalten ein höheres Gefahrenpotential. Unter Berücksichtigung der Eigensicherungsmaßnahmen gelten Hilfestellungen von Kollegen nicht als adäquates Mittel, um solchen Extremsituation zu begegnen. Es gilt daher, direkt (wenn vorhanden) den hausinternen Sicherheitsdienst und/oder Einsatzkräfte der Polizei zu alarmieren.

Die Art und Weise der Alarmierung und des Verhaltens in Notfällen sollte innerhalb der Behörde verbindlich geregelt werden. Darüber hinaus müssen die Abläufe im Notfall von allen Behördenmitarbeitern regelmäßig trainiert werden, damit das richtige Verhalten im Notfall unter Stress abgerufen werden kann. In den drei Untersuchungsstädten waren die technischen Voraussetzungen für das oben beschriebene Alarmierungssystem zwar gegeben, allerdings herrschten bei den Mitarbeitern der Kommunalverwaltungen kaum Kenntnisse darüber, wann und wie alarmiert wird, wo der Alarm aufläuft oder wer zur Hilfeleistung hinzu gerufen wird. Die hier festgestellten Defizite sind umso erstaunlicher, als ja in allen Behörden die Notwendigkeit der Installation eines Alarmierungssystems erkannt wurde, nicht aber deren Nutzung. Hier müssen - wie z.B. beim Brandschutz selbstverständlich - regelmäßige Übungen durchgeführt werden, damit alle Mitarbeitenden über Meldewege, Verhaltensweisen und Verantwortlichkeiten in Notsituationen informiert sind und entsprechend handeln können, außerdem muss auch jeder neue Mitarbeiter mit dem System vertraut gemacht werden. Denn technische Präventionsmaßnahmen alleine sind wirkungslos, wenn sie nicht organisatorisch in ein Gesamtkonzept eingebunden werden.

<sup>10</sup> Unfallkasse Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010): Gewaltprävention - ein Thema für öffentliche Verwaltungen?! „Das Aachener Modell“. Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr. Düsseldorf, S. 72ff.



## 11. Gefahrenbewusste Raum- und Arbeitsplatzgestaltung

Gemäß den gesetzlichen Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz ist die Kommune dazu verpflichtet, eine sichere Arbeitsumgebung zu schaffen. Neben der sicheren Gestaltung von baulichen Gegebenheiten, der sicheren Einrichtung von Arbeitsplätzen beinhaltet dies u.a. auch die Auswahl von geeignetem Mobiliar sowie von Arbeitsmitteln. Dabei steht nicht nur die Sicherheit im Vordergrund, auch die Funktionalität ist hier von Bedeutung. Denn wenn ein Büro oder ein kommunales Amt so geplant werden, dass alle beabsichtigten Dienstleistungen für alle Beteiligten, also Mitarbeiter und Bürger, auch reibungslos und ohne Probleme funktionieren, entstehen weniger Anlässe für Konflikte.<sup>11</sup>

Im Idealfall und mit dem geringsten Aufwand sind die Hinweise zur sicheren Raumgestaltung beim Neubau zu berücksichtigen. Hier muss allerdings schon in der frühen Planung des Gebäudes mit der Implementierung der Gebäudesicherheit begonnen werden. Neubauten von Rathäusern sind allerdings heutzutage selten geworden, auch im weit häufiger vorkommenden Fall eines bereits bestehenden Gebäudes, das sicherer gestaltet werden soll, können diese Vorschläge - mit der Ausnahme größerer baulicher Veränderungen - umgesetzt werden. Instrumente wie Arbeitsplatzbegehungen und die Erstellung bzw. Aktualisierung von Gefährdungsbeurteilungen mit externen Experten bieten dabei die Möglichkeit, (Sicherheits-)Standards zu überprüfen sowie Vorsichts- und Schutzmaßnahmen zu entwickeln.

Gleichzeitig ist es wichtig, Mitarbeiter regelmäßig im Rahmen von sicherheitstechnischen Unterweisungen mit den Themen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu konfrontieren und sie somit für mögliche Gefährdungen zu sensibilisieren. Denn auch die Beschäftigten selbst können durch einfache Vorsichts- und Verhaltensmaßnahmen einen wichtigen Beitrag für die innerbetriebliche Sicherheit leisten. Einen wichtigen Ansatzpunkt zur Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen an Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr bietet eine sichere und gefahrenbewusste Raum- und Arbeitsplatzgestaltung. Im folgenden Artikel werden diesbezüglich nun einige technische und organisatorische Handlungs- und Verhaltensempfehlungen kurz skizziert und teilweise am Beispiel der Untersuchungsstädte illustriert.

### Zugangssteuerung

Eine ernstzunehmende Gefahrenquelle in öffentlichen Verwaltungen stellt unkontrollierter Personenverkehr dar. Problematische Kunden erhalten möglicherweise ungehindert Zugang zu Räumlichkeiten bzw. sensiblen Abteilungen, in denen etwa Daten oder Wertgegenstände lagern. Grundsätzlich sollte daher darauf geachtet werden, dass Kunden mittels technischer und organisatorischer Maßnahmen der Zutritt zu Stellen außerhalb der Kundenbereiche verwehrt wird.

So können beispielsweise Eingangskontrollen, Emp-

fangstheken, Wartezonen, Türen mit Zugangscode oder auch Videoüberwachungssysteme den Zugang in Dienstgebäuden steuern und Gefährdungen minimieren.

Diese Steuerung von Kunden im Gebäude kann auch durch die Unterscheidung in Front- und Back-Offices unterstützt werden. Wo dies räumlich und organisatorisch möglich ist, sollten Abteilungen mit und ohne Publikumsverkehr räumlich klar voneinander getrennt platziert werden.

### Flucht- und Rettungswege

Flucht- und Rettungswege müssen generell freigehalten werden. Mangelnder Platz oder individuelle Gestaltungsideen dürfen niemals dazu führen, dass diese Wege zugestellt und in Notsituationen nicht für die Mitarbeiter erreichbar sind. Probleme wie „wilde“ Aktenablagen oder unentwirrbare Kabelknäuel, wie in den Untersuchungsstädten teilweise vorgefunden, sollten im Rahmen regelmäßiger Begehungen erkannt und beseitigt werden.

Bei publikumsintensiven Tätigkeiten wie etwa in Jugend- und Sozialämtern und an Einzelarbeitsplätzen erscheint es sinnvoll, die Büroräume mit Zwischentüren einzurichten. Unter Wahrung der Datenschutzbestimmungen können diese Zwischentüren dazu beitragen, dass Mitarbeiter auf Krisensituation aufmerksam werden und entsprechend reagieren können. Ebenso funktional sind diese Türen hinsichtlich eines kurzen Fluchtweges und guter Zugriffsmöglichkeiten für Interventionskräfte.

### Gebäudeleitsysteme

In den Untersuchungsstädten waren in einigen Dienstgebäuden Informations- und Orientierungshinweise nur unzureichend vorhanden. Leicht zu aktualisierende Wandtafeln sowie (mehrsprachige) Flyer im Eingangsbereich würden nicht nur die Orientierung und die Verfahrenstransparenz erhöhen, sondern auch gleichzeitig dazu beitragen, Frustrationen und Aggressionen von Kunden vorzubeugen. Gleichzeitig erleichtern sie die Unterscheidung zwischen internen und externen Bereichen.

### Flur- und Aufenthaltsbereiche

Einen idealen Nährboden für die Entstehung von Aggressionen bieten eine als zu lang empfundene Wartezeit, aufkommende Langeweile und sich aufschaukelnde Konflikte mit anderen Kunden. Auf Grund der Tatsache, dass Wartezeiten vielfach nicht zu vermeiden sind, sollten die Flur- und Aufenthaltsbereiche in den Verwaltungen kundenfreundlich gestaltet werden. Eine funktionale und optische Aufwertung können diese Wartezonen u.a. durch die farbliche Gestaltung und die Ausstattung erfahren. Als Beispiele seien hier genannt:

#### Farbliche Gestaltung:

- ◆ funktionales Farbkonzept
- ◆ ausreichende Beleuchtung

#### Ausstattung:

- ◆ ausreichend Sitzgelegenheiten
- ◆ Installation einer Aufrufanlage
- ◆ Pflanzen und Bilder in den Fluren

<sup>11</sup> Die Kriminalprävention durch Raumgestaltung (CPTED = Crime Prevention Through Environmental Design) verfährt nach dieser Theorie, um Konflikte u.a. in öffentlichen Räumen zu reduzieren.

- ♦ Ausstattung mit Getränke- und Süßwarenautomaten
- ♦ Auslage von Printmedien/Informationsmaterial
- ♦ Abspielen von ruhiger Musik

Um die Vorteile der natürlichen Überwachung zu nutzen, sollten alle Bereiche mit Publikumsverkehr gut einsehbar sein und keine Versteckmöglichkeiten aufweisen.

### **Büroeinrichtung**

Einen wichtigen Aspekt, der zu einer Risikominimierung am Arbeitsplatz führen kann, stellt die gefahrenbewusste Büroeinrichtung dar. So empfiehlt es sich, Arbeitsmaterialien wie Locher, Scheren oder Tacker in den Schubladen der Bürocontainern aufzubewahren, damit sie nicht von aufgebracht und aggressiven Kunden als Waffen zweckentfremdet werden können.

Hinsichtlich möglicher Straftaten außerhalb der Arbeitsstätte sollten auch Fotos bzw. Bilder von Familienangehörigen, die dem Kunden Rückschlüsse auf den familiären Hintergrund des Mitarbeiters geben können, nicht auf dem Schreibtisch platziert werden. Generell gilt hier, dass ein einladender Arbeitsplatz die Arbeitsatmosphäre verbessert, die Privatsphäre des Mitarbeiters aber unbedingt gewahrt werden sollte.

Grundsätzlich sollte darauf geachtet werden, dass sich der Kunde und der Beschäftigte gegenüber sitzen und eine ausreichende räumliche Distanz geschaffen wird. Dies kann zum einen durch einen einfachen Schreibtischbau gewährleistet werden wie auch durch die Verwendung von Schwenkarmen, die dem Kunden einen direkten Blick auf den Computermonitor bieten und Platz für seine Unterlagen schaffen.

## 12. Zusammenfassung

Im Laufe der vergangenen Monate haben die Autoren der Aufsatzreihe zum Thema „Gewalt gegen Behördenmitarbeiter“ unterschiedliche Aspekte der Materie aufgegriffen und das Problem und seine Lösungsmöglichkeiten aus diversen Perspektiven beleuchtet. Im letzten Beitrag sollen - als Fazit des Projektes - die wichtigsten Handlungsempfehlungen für den sicheren Arbeitsalltag in der Behörde dargelegt werden. Diese Handreichung kann zur Erstellung eines behördeninternen Gesamtkonzeptes zur Gewaltprävention genutzt werden, die Empfehlungen lassen sich allerdings auch einzeln anwenden, so dass auch eine niederschwellige und damit ressourcenschonende Umsetzung möglich ist. Damit kann jede Behörde für sich entscheiden, wie intensiv sie sich dem Thema widmen will.

### 1. Nutzen Sie den Mehrwert der Prävention

Die Prävention von Gewalt hilft nicht nur, entsprechende Vorfälle zu verhindern, ihr Nutzen geht weit darüber hinaus. Denn Gewalt hat nicht nur für den betroffenen Mitarbeiter mitunter massive Konsequenzen, sondern für die gesamte Behörde. Durch gezielte Präventionsmaßnahmen können nicht nur die Gesundheit und die Motivation der Mitarbeiter gefördert werden, auch die im Zusammenhang mit einem Vorfall anfallenden Verwaltungskosten werden gesenkt, die Behörde insgesamt arbeitet effizienter.

### 2. Prävention ist Behördenleiterpflicht

Die Behördenleitung muss sich ihrer zentralen Rolle als Akteur und Motivator der behördlichen Prävention bewusst sein. Ihre Einbindung in diese Prozesse stellt einen wichtigen Gelingensfaktor für eine effektive und dauerhafte Umsetzung innerhalb der Behörde dar. Zwar können Mitarbeiter sich bis zu einem bestimmten Grad gegenseitig unterstützen, die Implementierung einiger organisatorisch/baulicher Maßnahmen aus dieser Handreichung kann ohne die Zustimmung der Leitungsebene allerdings nicht erfolgen.

### 3. Entwickeln Sie eine Grundsatzerklärung gegen Gewalt

Es empfiehlt sich, eine Grundsatzerklärung bzw. Leitlinien mit Grundsätzen zum „gewaltfreien Arbeitsplatz“ zu verabschieden, die sowohl interne wie auch externe Wirkung entfaltet: Sie signalisiert den Kunden, dass jegliche Form von Gewalt in der Behörde auf keinen Fall toleriert und in jedem Fall geahndet wird, gleichzeitig vermittelt sie den Mitarbeitern, die volle Unterstützung der Behörde und deren Leitung zu genießen. Um ein Höchstmaß an Akzeptanz und eine Umsetzung im Arbeitsalltag gewährleisten zu können, sollte diese Selbstverpflichtung gemeinsam von Behördenleitung, Mitarbeitern und Vertretern des Personalrates erarbeitet werden.

### 4. Suchen Sie sich externe Partner

Um Synergien zu nutzen und externes Wissen in die eigene Arbeit zu integrieren, sollte jede Behörde bei der Präventionsarbeit Partner suchen, die über entsprechende Expertise und Erfahrung in der Gewaltprävention verfügen. Die Vernetzung mit externen Partnern ist daher wichtig für eine erfolgreiche Präventionsarbeit, denn das Rad muss nicht ständig neu erfunden werden, und anderswo erfolgreich getestete Lösungen können oft in die eigene Organisation integriert werden. Als mögliche Partner bieten sich z.B. die lokale Polizei, Unfallversicherer, Gewerkschaften, Sicherheitsdienste oder Kommunalverbände und ihre entsprechenden Fachgremien an.

### 5. Kommunikation und Sensibilisierung auf allen Ebenen ist unerlässlich

Innerbehördliche Kommunikation ist ein wesentlicher Faktor einer Anti-Gewalt-Strategie. Die Behördenleitung sollte bestrebt sein, das Thema Gewalt in einem sozialen Dialog mit den Mitarbeitern und ihren Vertretern zu diskutieren. Dieser Dialog sollte die Basis des Präventionsprozesses bilden. Hierbei sollten Informationen nicht nur top down an die Mitarbeiter gegeben, sondern auch bottom up in Richtung der Leitung kommuniziert werden. Das Ernstnehmen von Ängsten, das Beschützen der Gefährdeten sowie generell die Schaffung eines empathischen Klimas, in dem auch Schwächen geäußert werden dürfen, gehören mit zu den Punkten, die von Amtsleitern bis hin zum Bürgermeister wahrgenommen werden sollten.

### 6. Dokumentieren Sie alle Vorfälle und kennen Sie die Gefahrenstufen

Der Aufbau eines Dokumentationswesens von Vorfällen in den Behörden, die auch die Erstellung von Lagebildern ermöglicht, kann dabei helfen, die erforderlichen Präventionsmaßnahmen zielgerichteter auf die jeweilige

Behördensituation ausrichten zu können. Es erleichtert auch die Einordnung der Vorfälle in verschiedene Gefährdungsstufen und damit die Auswahl entsprechender Gegenmaßnahmen. Dieses Vorgehen setzt jedoch voraus, dass allen Mitarbeitern diese Gefährdungsstufen bekannt sind. Des Weiteren können so Risikofaktoren – die sich z.B. für Mitarbeiter im Innen- und Außendienst erheblich unterscheiden können - identifiziert werden.

### **7. Ohne regelmäßige Aus- und Weiterbildung geht es nicht**

Die Potentiale der Aus- und Weiterbildung sollten nicht nur initiativ zu Beginn der Präventionsarbeit, sondern nachhaltig genutzt werden. Nicht nur die Vermittlung von Kenntnissen über Gefahrenstufen, sondern z.B. auch Kommunikations- und Deeskalationstrainings und Seminare zu interkultureller Kompetenz oder rechtlichen Fragestellungen tragen dazu bei, die Mitarbeiter zu befähigen, Konflikte besser zu vermeiden und angemessen reagieren zu können. Im konkreten Notfall sollten Mitarbeiter durch eine entsprechende Ausbildung in der Lage sein, Hilfe zu leisten, z.B. durch Erste Hilfe, aber auch psychologische Erstbetreuung bzw. die psychologische Notfallversorgung des Betroffenen. Zudem müssen auch professionelle Hilfsangebote bekannt sein.

### **8. Begehungen helfen Schwachstellen erkennen**

Instrumente wie regelmäßig zu wiederholende Arbeitsplatzbegehungen und die Erstellung bzw. Aktualisierung von Gefährdungsbeurteilungen mit externen Partnern bieten der Behördenleitung die Möglichkeit, (Sicherheits-)Standards zu überprüfen, Schwachstellen zu identifizieren und Verbesserungspotentiale zu erkennen. Auf der Grundlage der Analyse können dann behördenspezifische Vorsichts- und Schutzmaßnahmen organisatorischer oder baulicher Art entwickelt werden.

### **9. Optimieren Sie Ihre Organisation**

Auch durch die Optimierung organisatorischer Abläufe in der Behörde lassen sich Präventionspotentiale freisetzen, in dem konfliktträchtige Situationen minimiert werden. Dies kann z.B. erreicht werden, in dem eine hohe Arbeitsbelastung der Mitarbeiter verhindert wird oder die Wartezeit der Kunden reduziert wird. Neben präventiven Maßnahmen gehört dazu aber auch die – falls notwendig – langfristige und professionelle Nachsorge von Gewaltopfern.

### **10. Schaffen Sie eine angenehme und sichere Atmosphäre**

Räumliche und bauliche Maßnahmen innerhalb des Verwaltungsgebäudes können eine angenehme und sichere Arbeits- und Aufenthaltsatmosphäre schaffen. Die Gestaltung und Einrichtung von Büros und von Wartezonen, Zugangssteuerungen, Leitsysteme oder auch die Schaffung von Front- und Back-Offices bilden einen wichtigen Ansatzpunkt für die Reduzierung von Gewalt, indem sie auf Kunden wie auch auf Mitarbeiter beruhigend und aggressionsmindernd wirken.

### **11. Setzen Sie Technik sinnvoll ein**

Sicherheitstechnik ist kein Selbstzweck, sondern stellt einen integralen Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzeptes dar, muss aber angemessen eingesetzt werden. In jedem Fall sind Datenschutzbestimmungen zu berücksichtigen. Insbesondere bei aufwändigen Maßnahmen wie z.B. der Videoüberwachung ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beachten. Auch muss die Anwendung installierter technischer Hilfsmittel immer wieder eingeübt werden, auch und gerade von neuen Mitarbeitern.

### **12 Lieber klein anfangen als gar nichts tun**

Auch wenn es sinnvoll ist, als Behörde ein ganzheitliches Konzept gegen Gewalt zu entwickeln und umzusetzen, so soll doch darauf hingewiesen werden, dass die hier genannten Handlungsempfehlungen auch schrittweise implementiert werden können. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass eine Behörde überhaupt beginnt, sich mit den Ursachen von Gewalt und möglichen Lösungsvorschlägen auseinanderzusetzen. Auch niederschwellige Maßnahmen wie behördeninterne Gesprächsrunden oder regelmäßige Alarmübungen können sich bereits positiv auf das Behördenklima auswirken.



# Der innerbehördliche Notfallordner

Der Notfallordner enthält alle unten aufgeführten sicherheitsrelevanten Hinweise und Dokumente und sollte im konkreten Notfall den schnellen Zugriff auf alle notwendigen Informationen ermöglichen. Für jede Gefahrensituation müssen die entsprechenden Notfallpläne für die Mitarbeiter verfügbar sein.

- ♦ Der Notfallordner sollte in Papierform in jeder Abteilung zur Verfügung stehen und im Intranet von jedem Mitarbeiter als PDF-Dokument eingesehen werden können.
- ♦ Ein Mitarbeiter sollte für die Pflege, regelmäßige Aktualisierung und Verfügbarkeit verantwortlich sein.

Folgende Informationen/Dokumente/Vordrucke sollte ein Notfallordner beinhalten:

(Hinweis: B bis F sind entsprechend der innerbehördlichen Strukturen vor Ort zu entwickeln - für A, G und H finden Sie entsprechende Beispiele umseitig)

- A.** Grundsatzerklärung gegen Gewalt
- B.** Notfallpläne und innerbetriebliche Meldewege
- C.** Räumungsplan/Flucht- und Rettungswege/Sammelpläne
- D.** Wichtige Telefonnummern
- E.** Liste der medizinischen und psychologischen Erstbetreuer
- F.** Betriebliches Nachsorgekonzept und Ansprechpartner
- G.** Vorfallsbericht
- H.** Formblatt zur Strafanzeige

## Grundsatzerklärung gegen Gewalt (Beispiel)

Geschäftsführung



### Grundsatzerklärung gegen Gewalt am Arbeitsplatz

Unser Jobcenter Limburg-Weilburg ist ein gewaltfreier Ort.

Wir, die Vertreter der Träger, die Geschäftsführung und alle Beschäftigten weigern sich, Gewalt am Arbeitsplatz zu tolerieren.

Deshalb unternehmen wir gemeinsam alle geeigneten Maßnahmen, um das Auftreten von Gewaltvorfällen und Gefährdungen von Mitarbeitern, Kunden und allen anderen Personen in unserem Verantwortungsbereich zu vermeiden.

In unseren Räumlichkeiten gilt daher:

## Null Toleranz bei Gewalt

Zum Schutz unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter akzeptieren wir keinesfalls

- Jede Form körperlicher Gewalt
- Sachbeschädigungen
- Bedrohungen
- Mitbringen oder Zeigen von Waffen jeglicher Art
- Ausdruck von Gewaltfantasien
- Sexuelle Übergriffe oder verbale Belästigungen
- Stalking
- Mobbing

Werden durch diese Handlungen Straftaten verwirklicht, verpflichtet sich die Geschäftsführung zu einer konsequenten Ahndung. Opfer von Gewalt am Arbeitsplatz erfahren eine professionelle Nachsorge.

Die Geschäftsführung und die Vorgesetzten sind für die Umsetzung der Grundsatzerklärung gegen Gewalt am Arbeitsplatz verantwortlich. Die Mitwirkung der Beschäftigten soll bestärkt und gefördert werden.

Limburg, 11. März 2013

Angelika Berbuir  
Vorsitzende der Geschäftsführung  
Agentur Limburg-Wetzlar

Reinhard Penner  
Geschäftsführer  
Jobcenter Limburg-Weilburg

Manfred Michel  
Landrat  
Kreis Limburg-Weilburg

## Vorfallsbericht (Beispiel)

1. Name und Anschrift der Behörde

\_\_\_\_\_

2. Opfer: Name: \_\_\_\_\_ Vorname: \_\_\_\_\_

3. Adresse des Opfers:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Telefon Privat: \_\_\_\_\_ Telefon Dienstlich: \_\_\_\_\_

5. Staatsangehörigkeit des Opfers: \_\_\_\_\_

6. Sozialversicherungsnummer des Opfers: \_\_\_\_\_

7. Tätigkeit in der Behörde/Abteilung: \_\_\_\_\_

8. Zeitpunkt des Vorfalls: Datum: \_\_\_\_\_ Uhrzeit: \_\_\_\_\_

9. Ort des Vorfalls (genaue Adresse und Arbeitsbereich): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

10. Art des Vorfalls: Belästigung  Übergriff  Sachbeschädigung  Sonstiges

\_\_\_\_\_

11. Ausführliche Schilderung des Vorfalls: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

12. Wurden Sie bei dem Vorfall verletzt? Ja  Nein  Falls ja, beschreiben Sie Ihre Verletzungen genau:

\_\_\_\_\_

13. Führt der Vorfall zur Arbeitsunfähigkeit/Krankmeldung? Ja  Nein  Falls ja, wie lange:

\_\_\_\_\_

14. Wer hat von dem Vorfall zuerst Kenntnis genommen? Name, Anschrift:

\_\_\_\_\_

15. Gibt es Augenzeugen? Ja  Nein  Falls ja, Name und Anschrift:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16. Täter ist Eindringling  Kunde  Kollege  Sonstiges

(Sonstiges bitte erläutern: \_\_\_\_\_)

17. Angaben zum Täter (falls bekannt):

Name: \_\_\_\_\_ Vorname: \_\_\_\_\_

Alter: \_\_\_\_\_

Adresse: \_\_\_\_\_

18. Wurde die Polizei eingeschaltet? Ja  Nein  Name der zuständigen Polizeidienststelle:

\_\_\_\_\_

19. Wurde Ihr Vorgesetzter informiert? Ja  Nein

20. Name des Vorgesetzten: \_\_\_\_\_



21. Wurden Maßnahmen von der Dienststelle ergriffen?

- Vorfall wurde zur Anzeige gebracht
- Kunde erhielt Hausverbot
- andere Beschäftigte wurden über den Vorfall unterrichtet
- keine Maßnahmen

Andere Maßnahmen:

---

22. Glauben Sie, dass es bestimmte Ursachen gibt, die zu diesem Vorfall führten?

Ja  Nein

Falls ja, welche Ursachen:

---

23. Hat das Opfer irgendeine Form von Beratung oder Unterstützung seit dem Vorfall erhalten? Ja  Nein

24. Anmerkungen:

---

---

---

---

---

# Formblatt Strafanzeige

Dienststelle / Einrichtung  
------------------------------------

Adresse(n)  		
Sachbearbeitung (Name)  		
Sachbearbeitung Telefon  	Telefax  	Fax  

## Strafanzeige

Straftatart/Verstoß (Bestimmungen)  	Versuch  
Mord an Tatort/Ort vor (Wochentag, Datum, Uhrzeit) bis (Wochentag, Datum, Uhrzeit)  	
Tatort (PLZ, Ort, Gemeinde, Kreis, Staatsplatz, Hauptort/Ort, Staatsweg, AD-Numm.)  	
Tatzeitpunkt  	
Ergänzende Beschreibung zum Tatort/ Tatortzeit  	
Beweismittel (auch Waffen, Aktenverf.)  	
Erlangtes Gut  	
Schadensumme erlangtes Gut €  	Sachschaden €  

### tatverdächtig ist

Name  			Akademische Grade/Titel  
Geburtsname  			Vorname(n)  
Geschlecht  	Geburtsdatum  	Geburtsort (woher/aus)  	
Familienstand  	Ausgeübter Beruf  	Staatsangehörigkeit(en)  	
Anschrift  			
Technische Einzelheiten (denkmal gfl. § 1 Abs.)  			
Sollen (Staats-/Personenregisterauszüge), Vermittl., Betreuer(in) – soweit Angaben erforderlich – mit Anschrift und Einzelheiten  			

### Anzeigenerstatterin/Anzeigenerstatter

Name  			Akademische Grade/Titel  
Geburtsname  			Vorname(n)  
Geschlecht  	Geburtsdatum  	Geburtsort (woher/aus)  	
Familienstand  	Ausgeübter Beruf  	Staatsangehörigkeit(en)  	
Anschrift  			
Technische Einzelheiten (denkmal gfl. § 1 Abs.)  			
<input type="checkbox"/> Antrag nach § 406 d Abs. 1 StPO (Mitteilung über den Ausgang des Verfahrens) gestellt <input type="checkbox"/> Ich stelle Strafantrag <input type="checkbox"/> Ich stelle keinen Strafantrag			

### Geschädigte/Geschädigter ist

Name  			Akademische Grade/Titel  
Geburtsname  			Vorname(n)  
Geschlecht  	Geburtsdatum  	Geburtsort (woher/aus)  	
Familienstand  	Ausgeübter Beruf  	Staatsangehörigkeit(en)  	
Anschrift  			
Technische Einzelheiten (denkmal gfl. § 1 Abs.)  			
Mitteilungen  			
Beschreibungen  			
erlangtes Gut  			
Schadensumme erlangtes Gut €  	Sachschaden €  		
Gesundheitszustand  			
<input type="checkbox"/> Antrag nach § 406 d Abs. 1 StPO (Mitteilung über den Ausgang des Verfahrens) gestellt <input type="checkbox"/> Ich stelle Strafantrag <input type="checkbox"/> Ich stelle keinen Strafantrag			

### Zeuge/Zeugin ist

Name  			Akademische Grade/Titel  
Geburtsname  			Vorname(n)  
Geschlecht  	Geburtsdatum  	Geburtsort (woher/aus)  	
Familienstand  	Ausgeübter Beruf  	Staatsangehörigkeit(en)  	
Anschrift  			
Technische Einzelheiten (denkmal gfl. § 1 Abs.)  			

### Sachverhalt:

Ort \_\_\_\_\_ Datum \_\_\_\_\_ (Zusätzlich bei Antragverweigerung)

## Checklisten zur Gefährdungsbeurteilung in Behörden



## A. Standort - Beschaffenheit/Ausstattung

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
<b>Fluchtwege:</b>						
A.1	Sind Fluchtwege vorhanden?					
A.2	Sind Fluchtwege gekennzeichnet und freigehalten?					
<b>Leitsysteme/Beschilderung:</b>						
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?					
<b>Sichtverhältnisse/Beleuchtung:</b>						
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 Gewaltrisiko besteht (Parkplätze, Zugänge)?					
A.9	Ist ein sicheres und gefahrenloses Verlassen des Gebäudes bei Ausfall der Allgemeinbeleuchtung gewährleistet?					

<b>Zutrittsmanagement:</b>							
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?						
<b>Wartezonen:</b>							
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 Wartzone mit ausreichend Informations- und Lesematerial ausgestattet?								
A.25	Sind Konsumangebote (z. B. Getränke, Snacks) vorhanden?								
A.26	Gibt es Spielmöglichkeiten für Kinder?								

## B. Arbeitsplatz - Beschaffenheit/Ausstattung

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
<b>Büroraumkonzeption:</b>						
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 (Verbindungen 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?							
<b>Außendienst</b>								
B.12	Steht den Beschäftigten im Außendienst eine geeignete Ausrüstung (z.B. Handys für den Notruf, Dienstkleidung) zur Verfügung?							

## C. Arbeitsorganisation/Arbeitsinhalt

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
<b>Ablauforganisation:</b>						
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?					

<b>Fachkenntnisse:</b>					
C.7	Entsprechen die individuellen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten den zugewiesenen Arbeitsaufgaben (keine Unter-, Überforderung)?				
C.8	Werden Weiterbildungsmöglichkeiten für die konkreten Arbeitstätigkeiten angeboten?				
C.9	Werden Auszubildende erst nach einer Einarbeitungszeit an Arbeitsplätzen mit Konfliktpotential eingesetzt?				
<b>Gefahrenbewusstsein/Qualifizierung:</b>					
C.10	Erfolgt eine Sensibilisierung und Thematisierung auf allen Ebenen?				
C.11	Gibt es Absprachen und Dienstweisungen 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?				
<b>Ahndung von Übergriffen:</b>					
C.16	Gibt es eine offene, nach außen kommunizierte Haltung gegenüber Gewalt (z. B. eine Grundsatzklärung gegen Gewalt)?				
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?							
<b>Kundenservice (Öffnungszeiten, Wartezeiten, Empfang, Vertretungsregelungen etc.):</b>								
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?							
C.27	Sind Regelungen für den Umgang mit Bürgern anderer Nationalität getroffen (Zeitplanung, Dolmetscher, sonstige Begleitpersonen etc.)?							
<b>Zusammenarbeit/Soziales Klima</b>								
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?							

## D. Arbeitsschutzorganisation

Nr.	Maßnahme	ja	nein	Trifft nicht zu	Maßnahmen	
					Verantwortlich	Termin
<b>Betrieblicher Arbeits- und Gesundheitsschutz:</b>						
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?					



# Literaturverzeichnis

**Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.) (2008):** Gewaltfreier Arbeitsplatz. Handlungsempfehlungen zur Implementierung einer Unternehmenspolicy. Dortmund.

**Bundesarbeitskammer u.a. (Hrsg.) (o.J.):** Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz. Instrumente zur Prävention. Wien.

**Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2012). Drs. 20/2879:** Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Arno Münster und Urs Tabbert (SPD) vom 18.01.12 und Antwort des Senats. Betr.: Gewaltbereitschaft gegen öffentlich Bedienstete in Hamburg in 2011. Hamburg.

**Crowe, T. D. (2000):** Crime prevention through environmental design: applications of architectural design and space management concepts. Boston et al.

**Daffner, J. u.a. (2012):** Empirische Untersuchung zur Aggressivität und Gewalt in der Kundenbeziehung. Kunden-Konfliktmonitor 2012. Darmstadt: Hochschule Darmstadt.

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

**Di Martino, V. ; Hoel, H. ; Cooper, C. L. (2003):** Preventing violence and harassment in the workplace. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

**Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Hrsg.) (2003):** Verhütung von psychosozialen Risiken und Stress bei der Arbeit in der Praxis: bewusster Umgang mit Stress. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft.

**European Agency for Safety and Health at Work (Ed.) (2010):** Workplace Violence and Harassment: a European Picture. Luxembourg.


**International Labour Organization et al. (Eds.) (2002):** Framework Guidelines for Addressing Workplace Violence in the Health Sector. Geneva.

**International Labour Organization (2003):** Code of practice on workplace violence in services sectors and measures to combat this phenomenon. Meeting of Experts to Develop a Code of Practice on Violence and Stress at Work in Services: A Threat to Productivity and Decent Work (8-15 October 2003). Geneva: International Labour Office.

**Kober, M. ; Kahl, W. (2012):** Impulse für das Kommunale Präventionsmanagement: Erkenntnisse und Empfehlungen zu Organisation und Arbeit kriminalpräventiver Gremien auf kommunaler Ebene ; ein Leitfaden für die kommunale Praxis. 2., vollst. überarb. Aufl. Bonn: Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention.

**Kohl, A. (2012):** Situative Kriminalprävention. Dossier Innere Sicherheit. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Online im Internet: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/76667/situative-kriminalpraevention?p=all>. [Stand: 15.6.2014].

**Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2008):** Gefährdungsbeurteilung für Tätigkeiten mit Bürger-/ Kundenkontakt. Handlungsleitfaden. Dresden.



**Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007):** Analyse, Bewertung und Gestaltung von Arbeitsplätzen in einem Sozialamt hinsichtlich psychosozialer Belastungen unter besonderer Berücksichtigung möglicher Gewaltanwendung durch Dritte. Dresden/Meißen.

**Stummvoll, G. (2002):** CPTED. Kriminalprävention durch Gestaltung des öffentlichen Raumes. Wien.

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

**Wesuls, R. ; Heinzmann, T. ; Brinker, L. (2005):** Professionelles Deeskalationsmanagement (ProDeMa). Praxisleitfaden zum Umgang mit Gewalt und Aggression in den Gesundheitsberufen. 4. Aufl. Stuttgart, Karlsruhe: Unfallkasse Baden-Württemberg.

**Wesuls, R. u.a. (2005a):** Professionelles Deeskalationsmanagement (ProDeMa). Praxisleitfaden zum Umgang mit Gewalt und Aggressionen in den Gesundheitsberufen. Stuttgart.

**Wesuls, R. u.a. (2005b):** Präventive Deeskalationsstrategien und Handlungsempfehlungen. Praxisleitfaden zum Umgang mit Gewalt und Aggressionen in den Gesundheitsberufen. Stuttgart.



## **Bildverzeichnis**

- © Aamon / fotolia.com, Umschlag
- © Antonio Gravante / fotolia.com, Umschlag
- © dbb beamtenbund und tarifunion, S. 3
- © Institut für Polizei und Kriminalwissenschaft, S. 5
- © Olivier Le Moal / fotolia.com, S. 8
- © rendermax / fotolia.com, S. 9
- © freshidea / fotolia.com, S. 11
- © Photocreo Bednarek / fotolia.com, S. 14
- © Gerd Altmann / pixelio.de, S. 17; S. 20
- © Mathias Rosenthal / fotolia.com, S. 19
- © momius / fotolia.com, S. 22
- © Robert Neumann / fotolia.com, S. 25
- © Rainer Sturm / pixelio.de, S. 27
- © leungchopan / fotolia.com, S. 33

## **Linkliste**

- Arbeitsgruppe „Gewalt am Arbeitsplatz“ der Freien und Hansestadt Hamburg:  
[www.hamburg.de/personalamt/gewalt-am-arbeitsplatz/63282/gewalt-am-arbeitsplatz/](http://www.hamburg.de/personalamt/gewalt-am-arbeitsplatz/63282/gewalt-am-arbeitsplatz/)
- Bundeszentrale für politische Bildung / Innere Sicherheit: [www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/](http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/)
- Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV): [www.dguv.de](http://www.dguv.de)
- Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA): [www.osha.europa.eu/de](http://www.osha.europa.eu/de)
- Europäisches Zentrum für Kriminalprävention e.V.: [www.ezkev.de](http://www.ezkev.de)
- Initiative Neue Qualität der Arbeit: [www.inqa.de](http://www.inqa.de)
- Institut für Polizei und Kriminalwissenschaft:  
[www.fhoev.nrw.de/forschung/forschungszentren/fz-ipk/startseite.html](http://www.fhoev.nrw.de/forschung/forschungszentren/fz-ipk/startseite.html)
- Institut für Professionelles Deeskalationsmanagement: [www.prodema-online.de](http://www.prodema-online.de)
- komba gewerkschaft nrw: [www.komba.de/nrw](http://www.komba.de/nrw)
- komba gewerkschaft: [www.komba.de](http://www.komba.de)
- Unfallkasse Baden-Württemberg: [www.uk-bw.de](http://www.uk-bw.de)
- Unfallkasse NRW: [www.unfallkasse-nrw.de](http://www.unfallkasse-nrw.de)

---

# Impressum

---

**Herausgeber:** **komba gewerkschaft nrw**  
Norbertstr. 3  
50670 Köln  
Telefon 0221.9128520  
Fax 0221.9128525  
Mail [komba.nrw@komba.de](mailto:komba.nrw@komba.de)  
Web [www.komba.de/nrw](http://www.komba.de/nrw)

**Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW**  
**Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften**  
Nevinghoff 8-10  
48147 Münster  
Telefon 0251.28590  
Mail [ipk@fhoev.nrw.de](mailto:ipk@fhoev.nrw.de)  
Web [www.fhoev.nrw.de/forschung/forschungszentren/fz-ipk/](http://www.fhoev.nrw.de/forschung/forschungszentren/fz-ipk/)

**Organisation:** Andreas Hemsing (komba gewerkschaft nrw), Vanessa Stenzel (komba gewerkschaft nrw)  
Andreas Kohl (Europäisches Zentrum für Kriminalprävention e.V.), Claudia Kaup (Europäisches Zentrum für Kriminalprävention e.V.)

**Redaktion/Autoren:** Bernhard Frevel, Claudia Kaup, Andreas Kohl, Lucia Maldinger

**Layout:** Antje Kümmel (komba gewerkschaft nrw)

**Druck:** print24.de

**Köln, September 2014**

