

ANLAGE:

Forschungsbericht: NRW-Initiative „Mehr Schutz und Sicherheit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst“

1. Zusammenfassung

Im Rahmen des ressortübergreifenden Landesprojekts „Mehr Schutz und Sicherheit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst“ wurden die Teilprojekte „Netzwerk und Kommunikation“, „Präventionsleitfaden“ und „Forschung“ gebildet. Das Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften verantwortete die Leitung des Teilprojekts Forschung, die wissenschaftliche Beratung der anderen Teilprojekte und verpflichtete sich zur Vorlage eines Forschungsberichtes. Um eine breitere Erkenntnislage zu generieren, bezog das Teilprojekt Forschung die Expertise weiterer WissenschaftlerInnen ein (HfPV, DHPol, KKF NRW, LAFP NRW).

Der Bericht zielt darauf ab, Trends einschlägiger Gewaltpräventionsprojekte zu beleuchten und eine Zusammenarbeit mit dem vom BMBF geförderten Verbundprojekt „Ambosafe“ zu nutzen bzw. zu unterstützen, um Präventionsansätze auf eine breitere empirische Basis zu stellen.

Um das ambitionierte Ziel der NRW-Initiative, einen Präventionsleitfaden für nahezu alle Bereiche des öffentlichen Dienstes zu entwickeln, seriös zu verfolgen, empfahl das Forscherteam eine Fokussierung auf Präventionsmöglichkeiten, die ressortübergreifend vergleichbar sind. Während verhaltensorientierte Präventionsansätze aufgrund der unterschiedlichen Berufswirklichkeiten innerhalb des öffentlichen

Dienstes kaum vergleichbar sind, erscheinen organisationale, baulich-technische und Aspekte der Interaktion als ressortunabhängige Präventionsfaktoren. Beispielsweise sind die mangelnde Aufarbeitung von Übergriffen durch Führungskräfte, schlecht einsehbare und Übergriffe begünstigende Arbeitsumgebungen oder auch die Annahme, dass sich Respekt und Gehorsam schon aus der Amtsautorität begründen müssten, ressortunabhängige Befunde für die Prävention von Übergriffen.

Mit der Fokussierung berufsübergreifender Handlungsfelder (Organisation, Interaktion sowie bauliche und technische Infrastruktur) lassen sich also mögliche Ursachen für Frustration, Stress und Gewalt erfassen und eine Grundlage für eine wirksame und moderne Gewaltprävention bilden.¹

(¹ Diese Clusterung folgt den KOMBA-Studien und den meisten der für diesen Forschungsbericht ausgewerteten Studien.)

Häufig fehlt es in Behörden und Branchen des öffentlichen Dienstes bereits an Lagebildern, die Aufschluss über das tatsächliche Ausmaß von Übergriffen zum Nachteil ihrer Beschäftigten geben. Die mit der NRW-Initiative verbundene Idee, das Ausmaß von Übergriffen durch die Teilnahme am Verbundprojekt „Ambosafe“ zu erhellen, erscheint erfolgversprechend. Insbesondere die aktuelle Erhebungsphase des Ambosafe-Projektes zielt auf die Erforschung der Frage ab, welche Aspekte zur Deeskalation einer Situation beitragen. In diesem Erkenntnisinteresse zeigt sich eine Kongruenz mit einem zentralen Ergebnis dieses Forschungsberichts. Der Interaktionsablauf zwischen Einschreitendem (insb. Beschäftigte(r) des öffentlichen Dienstes) und einem anderem Akteur (insb. BürgerIn) ist maßgeblich für einen Übergriff oder das Ausbleiben von ebendiesem. Die Studienauewertung ergab, dass Angriffe wie „aus dem Nichts“ so gut wie gar nicht existieren. Das Phänomen der Eskalationsspirale und einer erwarteten Subordination aus Sicht der Autoritätsperson wird im Folgenden noch erörtert.

Da die Erstellung des Präventionsleitfadens und der Forschungsskizze aus organisatorischen Gründen zeitgleich erfolgen musste, wurde im Teilprojekt 2 ein Praxis-Präventionsleitfaden entwickelt, der eine wissenschaftliche ad-hoc Beratung erfuhr, jedoch durch Fortschreibungen auf eine breitere empirische Basis gestellt werden sollte. Diese Empfehlung wurde durch die Projektleitung und Leitung der Interministeriellen

Arbeitsgruppe (IMAG) geteilt. Im Folgenden werden wesentliche Ergebnisse der gesichteten Studien zusammengefasst und Vorschläge für die Fortführung der NRW-Initiative aus wissenschaftlicher Sicht unterbreitet.

2. Studienergebnisse

Neben den bereits zitierten Publikationen wurden im Teilprojekt „Forschung“ die in der Anlage dargestellten Studien gesichtet und ausgewertet. Eine tiefergehende Erörterung erfolgt überwiegend innerhalb der Anlage zum Forschungsbericht, um in diesem Bericht selbst Doppelungen zu vermeiden. Die Auswertung umfasste Metastudien, die sich mit Gewalterfahrungen befassten oder Gewalterfahrungen einer vergleichsweise weit gefassten Untersuchungsgruppe (mehrere Berufszugehörigkeiten) fokussierten. Weitere Qualitätskriterien waren ein Mixed Methods-Design sowie eine mehrjährige Studienlaufzeit oder Befragungsdauer.

Festzustellen bleibt, dass die Studien nur bedingt miteinander vergleichbar waren. Beispielsweise definieren Studien den Gewaltbegriff unterschiedlich, erheben Ursachen von Übergriffen unterschiedlich, u.v.m.

2.1 Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst – ein wachsendes Problem?

In der öffentlichen Berichterstattung mehren sich Meldungen über respektloses Verhalten und Gewaltangriffe auf Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. So wurden beispielsweise im August 2021 in Lüneburg mehrere Polizeibeamte und Rettungssanitäter von einem 66-Jährigen beschimpft, geschlagen und bedroht. Ebenfalls im August dieses Jahres erhielt eine Gemeinschaftsschule in Niebüll einen anonymen Drohbrief, in dem Angriffe auf Lehrer angekündigt wurden, wenn die Schule sich an einer geplanten Impfkation beteilige.

Vorfälle wie diese prägen gegenwärtig den medialen, politischen und wissenschaftlichen Diskurs zur Sicherheit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst. In der Medienberichterstattung sind es vor allem die Extremfälle, die von den Journalisten aufgegriffen und thematisiert werden.

Doch nimmt die Respektlosigkeit und Gewalt gegen Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes tatsächlich stetig zu? Oder tragen insbesondere die Sensationsmeldungen sowie hoch emotional wirkenden Darstellungen zu einer verzerrten Wahrnehmung der Problematik?

Statistiken wie die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) oder die Daten der Unfallkassen können kaum verlässliche Auskunft über das tatsächliche Ausmaß der Problematik geben, unterliegen ihre Erfassungsmodalitäten doch anderen Bedürfnissen.

Die Behörden selbst führen in der Regel keine eigenen Statistiken über die Gewaltvorkommnisse ihrer Mitarbeiter. Einige Institutionen (etwa Schulen) fürchten einen Reputationsverlust. Häufig werden nur gravierende Vorfälle gemeldet bzw. angezeigt, so dass die tatsächliche Situation von Übergriffen auf Beschäftigten des öffentlichen Dienstes viel Raum für Vermutungen bietet.

Hinzu kommen Abgrenzungsproblematiken, die sich im allgemeinen Sprachgebrauch und in sicherheitspolitischen Diskursen offenbaren. So sind die Begriffe „Respektlosigkeit“ und „Gewalt“ keine legal definierten Größen und notwendige Abgrenzungen deshalb regelmäßig schwierig. Der Gewaltbegriff wird in sozialwissenschaftlichen Studien dementsprechend heterogen erläutert und definiert. Die für das hiesige Projekt recherchierten Studien operieren auch mit unterschiedlichen Gewaltbegriffen. Die ausgewertete Forsa-Studie „Hass und Gewalt gegen Kommunalpolitiker/innen“ i. A. d. Körber Stiftung überließ die Bestimmung dessen, was unter den Gewaltbegriff zu subsumieren ist, sogar in Gänze den Befragten. Diese Abgrenzungsproblematik wurde im vorliegenden Bericht und seinen Anlagen bedacht und in den Ergebnisdarstellungen ausgewiesen.

Demgegenüber stellt der Begriff der „Respektlosigkeit“ aus sozialwissenschaftlicher Sicht eine tatsächliche Herausforderung dar. Valide Aussagen zu seiner Inhaltsbestimmung können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht getroffen werden. „Respekt“ ist eine subjektive Wahrnehmung auf der Mikroebene des handelnden Akteurs, die abhängig ist von dessen subjektiven Erfahrungen und Prägungen. Es bleibt demnach der subjektiven Bewertung auf der Mikroebene – der Handlungsebene der

Protagonisten – überlassen, was jeweils als „Respekt“ definiert bzw. unter dem Fehlen eines Solchen subsumiert wird. Folglich ist die Wahrnehmung respektlosen Verhaltens aus Sicht des Akteurs nicht gleichbedeutend mit der Wahrnehmung des Counterparts, gleichfalls in dem Willen und der Überzeugung, respektlos zu agieren, zu handeln. Aus diesem Grund lässt sich die Metapher der Respektlosigkeit wissenschaftlich nur valide auf eine Zunahme oder Abnahme im Verhalten der Gesellschaft gegenüber Bediensteten des öffentlichen Dienstes anwenden, nachdem eigene Studien hierzu die Kategorisierung des Begriffs ermöglichen, um diesen quantifizierbar zu machen.

Das Narrativ der stetig wachsenden Gewalt gegenüber öffentlich Bediensteten entsteht typischerweise aus Berichterstattungen in Gewerkschafts- und Fachzeitschriften, polizeilichen Einsatzberichten und Medienberichterstattungen. Dabei wird die Deutungshoheit der Medien oder der Polizei über das Einsatzgeschehen üblicherweise nicht hinterfragt. In der Folge werden Forderungen nach „Rückendeckung“ und Gesetzesverschärfungen seitens der Politik erhoben, die diese Phänomene als einen Mangel an Respekt gegenüber einschreitenden Rettungskräften deuten. Zuletzt sind diese Symptomatiken durch das Forschungsprojekt GeVoRe II – Gewalt gegen Vollstreckungsbeamte und Rettungskräfte der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) festgestellt und im bislang noch unveröffentlichten Folge-Projektantrag beschrieben worden.

Seitens eines Akteurs wird eine Subordination erwartet, die der Akteur vor allem durch seine Autorität (bspw. LehrerIn, PolizeibeamterIn, GerichtsvollzieherIn) legitimiert sieht. Auch Behr spricht in diesem Kontext von der Vorstellung der Herrschaftsunterworfenheit bzw. des Gehorsams, was für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes im Bürgerkontakt immer noch eine Rolle spielt. Sofern letztgenanntem nicht entsprochen wird, hält die so entstandene Situation Konfliktpotential und damit Gewalt- und Viktimisierungspotential für beide Seiten bereit.²

(² Vgl. Behr 2012, S. 178 f.)

Auch bei Bosold wurde bereits 2006 ein energischeres, selbstbewussteres Auftreten von Polizeibeamten gegenüber potentiellen Gewalttätern zur Schaffung von mehr Respekt thematisiert.³

(³ Vgl. Bosold 2006, S. 158)

Ellrich stellte dieses 2012 dann in Korrelation mit einem erhöhten Viktimisierungsrisiko bei Polizeibeamten im Bürgerkontakt, deren gemessene Punitivität (Strafeinstellung) auf Grund von eigenen Gewalterfahrungen erhöht war. Als Vergleichsgruppe diente ihr eine befragte Kontrollgruppe von Polizeibeamten, deren Punitivität geringer ausgestattet war. Punitivität bezieht sich dabei auf die Neigung von Personen im Falle von Normverstößen vergeltende Sanktionen gegenüber versöhnenden vorzuziehen.⁴

(⁴ Vgl. Ellrich 2012, S. 84 unter Verweis auf Lautmann / Klimke 2004, S. 10)

Bei dieser Studie handelte es sich allerdings nicht um eine Längsschnittstudie, weshalb keine Kausalbeziehung zwischen Viktimisierung und Punitivität herzustellen waren.⁵

(⁵ Vgl. Ellrich 2012, S. 101)

Trotzdem lassen sich bei den vorgenannten Aussagen und Untersuchungen durchaus Ähnlichkeiten mit Reaktionen ableiten, wie diese aus subjektiv empfunden „Respektvorstellungen“ oder gefühlten „Respektsverweigerung“ entstehen können.

Diese und ähnliche Beziehungen hinsichtlich der Entstehungszusammenhänge von Gewalt gilt es auch dort zu berücksichtigen, wo es um die Viktimisierungsprävalenz von Bediensteten des öffentlichen Dienstes geht. Entsprechend stellen die für diesen Forschungsbericht recherchierten Studien in der Zusammenschau auf die Handlungsfelder Interaktion (Situation und Kommunikation) als Entstehungszusammenhang von Gewalt ab. Bei der Studienauewertung wurde auch deutlich, dass unvermittelte, tätliche Angriffe, die noch dazu ohne Bezug zu einer Vollstreckungshandlung durch einen Aggressor aus dem Nichts stattfinden, so extrem selten sind, dass sie als nicht sachverhaltswirklich angesehen werden können. Diese Feststellung lässt sich auch auf die im oben zitierten GeVoRe II Projekt durchgeführten Verfahrensaktenanalyse stützen.

2.2 Ressortübergreifende Handlungsfelder für die Prävention von Übergriffen

2.2.1 Organisation und Interaktion

Eine exemplarische Darstellung von organisations- und interaktionsbedingten Präventionsansätzen rückt nicht nur Prozesse der Ablauf- und Aufbauorganisation der Behörden in den Fokus der Betrachtung, sondern auch das Miteinander von Bürgern, Beschäftigten und Führungskräften. Die wissenschaftlichen Empfehlungen reichen dabei von der Erfassung und Bewertung von Gefährdungsfällen, der Minimierung von konfliktfördernden Faktoren zwischen Beschäftigten und Bürgern, einem regelmäßigen Angebot von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen bis hin zu einer verbesserten Kommunikations- und Empathiefähigkeit von Mitarbeitern und Führungskräften.

2.2.2 Bauliche und technische Infrastruktur

Eine gefahrenbewusste Raum- und Arbeitsgestaltung, eine Verbesserung der baulichen Infrastruktur oder auch die Wirksamkeit von Alarm- und Überwachungssystemen werden in den beiden Handlungsfeldern bauliche und technische Infrastruktur dargestellt.

Weitere Studienergebnisse sind der Anlage zum Forschungsbericht zu entnehmen.

3. Perspektiven und Empfehlungen

3.1 Lagebild

Um das tatsächliche Ausmaß von Übergriffen bewerten zu können, ist eine Ausdifferenzierung der Vorfallerhebung in den Behörden und Branchen des öffentlichen Dienstes sinnvoll. Beschäftigte sollten die Gelegenheit erhalten, Vorfälle möglichst unbürokratisch zu melden. Passgenaue Maßnahmen lassen sich nur planen, wenn ein Situationsüberblick vorhanden ist. Sind branchenspezifische Lagebilder vorhanden, kann sich eine Situationsanalyse mit passgenauen Präventionsmaßnahmen ableiten.

3.2 Sensibilisierung, Fortbildung und Führung

Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sollten insbesondere für die Eskalationsproblematiken in Einschreitsituationen sensibilisiert werden, die in diesem Forschungsbericht ausführlich beschrieben wurden.

Das Verhalten von Führungskräften, ihr Umgang mit Angriffen, die ihre MitarbeiterInnen erlebt haben, ist wesentlich für die Gewaltprävention und die Organisationskultur.

3.3 Empirische Validierung des Leitfadens

Forschungsergebnisse des Verbundprojektes Ambosafe (und ggf. weiterer hier zitierter Studien) sollten bei der Fortschreibung des Präventionsleitfadens Berücksichtigung finden, um eine breitere empirische Absicherung insbesondere der Handlungsempfehlungen, zu ermöglichen. Bislang stehen Publikationen der Ambosafe-Befragung aus, so dass sie nicht für diesen Forschungsbericht ausgewertet werden konnten.

3.4 Austauschplattformen

Der Ausbau von Austausch- und Kommunikationskanälen (Kommunal, Regional, Land), wie bereits durch das Teilprojekt „Netzwerk und Kommunikation“ angestoßen, der Ausbau und die weitere Entwicklung von Präventions- und Reaktionskonzepten (Teilprojekt „Leitfaden“) und die Verbreiterung der empirischen Basis (Teilprojekt „Forschung“) sollte aus Sicht des Forscherteams angestrebt werden.

3.5 Projektorganisation

Um den Praxis-Präventionsleitfaden und Forschungsergebnisse weiter zu verknüpfen, sind organisatorische und personelle Voraussetzungen, insbesondere Fragen der Federführung und die Einbindungstiefe von Ressorts, zu prüfen.

Für das Teilprojekt Forschung gezeichnet:

- Prof. Dr. Vanessa Salzmänn
- Dr. Claudia Kaup
- Oliver Schemmer, M.A.

Quellenverzeichnis und Studienübersicht:

- Bannenberg, Britta et al (2020): Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst des Landes Hessen, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Behr, Rafael (2012): Die „Gewalt der Anderen“ oder: Warum es bei der aktuellen Gewaltdebatte nicht (nur) um Gewalt geht. In: Thomas Ohlemacher und Jochen-Thomas Werner (Hrsg.): Empirische Polizeiforschung XIV: Polizei und Gewalt. Interdisziplinäre Analysen zu Gewalt gegen und durch Polizeibeamte, Bd. 14. 17 Bände. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft (Schriften zur empirischen Polizeiforschung, 14), S. 177–196.
- Bliesener, Thomas et al. (2013): NRW-Studie – Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. Die subjektive Sichtweise zur Betreuung und Fürsorge, Aus- und Fortbildung, Einsatznachbereitung, Belastung und Ausstattung.
- Bosold, Christiane (2006): Polizeiliche Übergriffe. Aspekte der Identität als Erklärungsfaktoren polizeilicher Übergriffsintentionen – eine handlungspsychologische Perspektive. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Interdisziplinäre Beiträge zur kriminologischen Forschung, 32).
- Deutsche Hochschule der Polizei: Projekt Gewalt gegen Vollstreckungsbeamte und Rettungskräfte –GeVoRe (Deutsche Hochschule der Polizei, Laufzeit bis 01/22).
- Ellrich, Karoline (2012): Punitivität bei Polizeibeamten. Ein Vergleich mit der Allgemeinbevölkerung. In: Thomas Ohlemacher und Jochen-Thomas Werner (Hrsg.): Empirische Polizeiforschung XIV: Polizei und Gewalt. Interdisziplinäre Analysen zu Gewalt gegen und durch Polizeibeamte, Bd. 14. 17 Bände.

Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft (Schriften zur empirischen Polizeiforschung, 14), S. 83–105.

- Ellrich, Karoline; Baier, Dirk (2014): Gewalt gegen niedersächsische Polizeibeamte aus dem Einsatz- und Streifendienst. Zum Einfluss von personen-, arbeits- und situationsbezogenen Merkmalen auf das Gewaltopferisiko (Forschungsbericht 123.)
- dies. (2014): Gewalt gegen niedersächsische Polizeibeamte aus dem Einsatz- und Streifendienst. Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen E.V.
- Forsa (Hrsg.) (2021): Hass und Gewalt gegen Kommunalpolitiker/innen. Einschätzungen und Erfahrungen von Bürgermeister/innen in Deutschland, i. A. d. Körber Stiftung.
- Frevel, Bernhard; Kaup, Claudia; Kohl, Andreas et al. (2014 und 2019): Übergriffe gegen Beschäftigte in Kommunalverwaltungen (KOMBA-Studien 1 und 2), Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.
- HfPV: Angriffe auf MitarbeiterInnen und Bedienstete von Organisationen mit Sicherheitsaufgaben -Ambosafe vom BMBF gefördertes Verbundprojekt.
- Klimke, D.; Lautmann, Rüdiger (2004): Punitivität als Schlüsselbegriff für eine kritische Kriminologie. In: Rüdiger Lautmann, D Klimke und F Sack (Hg.): Punitivität. Kriminologisches Journal 8. Beiheft. Weinheim: Juventa.
- Leuschner, Fredericke; Rau, Matthias (2018): Gewalterfahrungen von Rettungskräften im Einsatz. Eine Bestandsaufnahme der empirischen Erkenntnisse in Deutschland.
- Pfeiffer, Christian et al. (2010): Zum Einfluss von personen-, arbeits- und situationsbezogenen Merkmalen auf das Gewaltopferisiko. Begleittext zu sieben Thesen zur Gewalt gegen Polizeibeamte. Erste Ergebnisse einer Polizeibefragung in den Bundesländern Berlin,

Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen'.
Erster Zwischenbericht.

- Rahman, Abdul et al. (Hrsg.) (2020): Polizeiliche Gewaltanwendungen aus Sicht der Betroffenen Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol), 1. Zwischenbericht 2. Aufl.

- ders. (2020): Rassismus und Diskriminierungserfahrungen im Kontext polizeilicher Gewaltausübung, zweiter Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Körperverletzung im Amt durch Polizeibeamt*innen“ (KviAPol).

**Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Friedrichstraße 62-80
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 871-0
Telefax 0211 871-3355
poststelle@im.nrw.de

www.im.nrw



Das 13-stöckige Gebäude des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen in der Außenansicht; Foto: Jochen Tack



Diese Handlungsempfehlung, der Präventionsleitfaden und viele weiterführende Informationen zu den einzelnen Themen und Bereichen sind im Internet auf der Seite des Netzwerks „Mehr Schutz und Sicherheit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst“ unter **www.sicherimdienst.nrw** eingestellt oder zum Download abrufbar.