

Sicherheitspaket für Bedienstete der Kommunalverwaltung bei aggressiven Mitmenschen

Von Rechtsanwalt Dr. iur. Arnd Stiel Betriebswirt (IWW)¹

Teil 1

A. Einführung

Seit mehr als 17 Jahren bin ich im Fortbildungsbereich ausschließlich für Mitglieder der kommunalen Familie tätig und habe in dieser Zeit mehr als 30 000 Kolleginnen und Kollegen schulen dürfen.² Auf den Seminaren, Workshops und Inhouse-Veranstaltungen treffe ich ganz überwiegend sehr gute und engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die jedoch zum Teil nachhaltig frustriert sind, weil die Zustände, unter denen die tägliche Arbeit ausgeübt wird, zumindest in den „neuralgischen“ Fachbereichen³ mitunter suboptimal sind. Dies liegt aus meiner Sicht an folgenden Fakten:

Erstens war und ist der Personalabbau bei Kommunalverwaltungen seit den 1990er Jahren dramatisch⁴. Zweitens kommt hinzu, dass die Aufgabendichte und das Anspruchsdenken der Bürgerinnen und Bürger regelmäßig diametral dieser ausgedünnten Personaldecke gegenüberstehen. Drittens verschärfen manchmal zu wenig reflektierte „Qualitätsversprechen“ der Führungsebene gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, die diesen Umständen mitunter nicht ausreichend Rechnung tragen, diesen

Konflikt dann unnötig. Viertens: Die Gewaltstatistik belegt, dass Übergriffe gegenüber Bediensteten der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren weiter zugenommen haben. Fünftens: Mitunter reagieren Führungskräfte vor diesen neuen Herausforderungen eher suboptimal oder gar nicht, häufig weil die Situation in dieser Form neu ist.

Diese These als Frage formuliert: Welche Kommune erstellt jeweils eine valide Gefährdungsbeurteilung für die verschiedenen Fachbereiche, für Innen- und Außendienst, für „Einzelkämpfer“, für Großraumbüros, die jeweils unterschiedliche Hilfestellung benötigen und gießt die sich daraus ergebenden Folgerungen in ein schlüssiges, auf die unterschiedlichen Bedürfnisse zugeschnittenes, interdisziplinär angelegtes Anti-Gewalt-Konzept?

Die Herausforderung in diesem Bereich liegt darin begründet, dass diese Art der Gefährdungsbeurteilung schwieriger ist als die Gefährdungsbeurteilung etwa in Form von Verhinderung „klassischer“ Arbeitsunfälle. Die Zahl dieser Arbeitsunfälle nimmt erfreulicherweise seit Jahren ab, während die Gewalt am Arbeitsplatz leider zunimmt – mit zum Teil erschreckenden Folgen für betroffene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zugespitzt: Das Messen der Monitorstrahlung können wir uns aufgrund der technischen Fortschritte so gut wie schenken, ein nachhaltiges Gesamtkonzept für einen möglichst gewaltfreien Arbeitsplatz auf keinen Fall!

Selbst wenn man nicht (allein) aus rechtlichen und/oder moralischen Gesichtspunkten handeln will, so dürften die volkswirtschaftlichen Zahlen und Folgen (hoffentlich) eine weitere Auseinandersetzung mit diesem Thema anstoßen: Eine britische Studie, die bereits vor fast 16 Jahren erstellt worden ist, hat gezeigt, dass damals schon jährlich 3,3 Millionen Arbeitsstunden durch Gewalt amAr-

beitsplatz verloren gingen⁵. Angesichts der zunehmenden Gewalt gegenüber Bediensteten der öffentlichen Verwaltung dürften diese Zahlen gegenwärtig in Deutschland weit aus höher sein. Von daher sollten die Kosten, die Schutzmaßnahmen mit sich bringen, in Relation zu den Folgeschäden gesehen werden, die durch Nichthandeln entstehen, wenn man „nur“ durch die Finanzbrille schauen mag.

Aufgrund der Bedeutung dieses sensiblen Themenkomplexes habe ich vier Aufsatzteile konzipiert:

Teil 1: Gefährdungsbeurteilung als wichtiger Bestandteil der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers

Teil 2: Rechtliche Aspekte beim Umgang mit Gewalt am Arbeitsplatz

Teil 3: Nachhaltige Implementierung eines gewaltfreien Arbeitsplatzes und Verantwortung

Teil 4: Deeskalationsempfehlungen für verschiedene Alltagssituationen

Diese Teile sind als Gesamtpaket zu verstehen und können als Anregung dienen, um nachhaltige Sicherheitsmaßnahmen zum Wohle der Kolleginnen und Kollegen im Innen- und Außendienst zu treffen.

Im ersten Teil der Aufsatzreihe bringe ich zunächst einige Praxisbeispiele (B.) erörtere, was „Fürsorgepflicht“ bedeutet (C.), was „Gewalt“ am Arbeitsplatz heißt (D.), erläutere auf dieser Basis was eine „Gefährdungsbeurteilung“ beinhalten kann (E.).

B. Praxisbeispiele

Die folgenden Praxisbeispiele stammen aus meiner langjährigen Beratung auf diesem Gebiet; ich habe sie anonymisiert.

⁵ Budd, T. (2001): Violence at Work: New Findings from the 2000 British Crime Survey. Home Office Occasional Paper. Home Office, UK Government. London.

¹ Der Autor ist Lehrbeauftragter für Rhetorik Internetseite: www.toprhetorik.de und Geschäftsführer bei „KommunalplusBildung“; Internetseite: www.kommunalplusbildung.de

² Als Landesgeschäftsführer beim vhw, als Fortbildungsbeauftragter für die ISG (NST) und nunmehr als geschäftsführender Gesellschafter bei KommunalplusBildung GmbH & Co. KG mit Sitz in Brandenburg und Niedersachsen.

³ Damit meine ich die Fachbereiche, die Aufgaben der klassischen und wenig beliebten Eingriffsverwaltung wahrnehmen und/oder es mit Kunden zu tun haben, die – aus welchen Gründen auch immer – durchaus aggressiv auftreten.

⁴ Bundesamt für Statistik: Seit Anfang 1990 sind über 735.000 Stellen innerhalb der klassischen kommunalen Verwaltung (KGSt-Model) abgebaut worden – bei Bund und Ländern deutlich weniger.

I. Fehlendes Alarmsystem – Zehn Jahre sind nichts

Kolleginnen und Kollegen, die es in ihrem Fachbereich mit Menschen zu tun haben, die psychische Probleme und/oder Drogenprobleme haben, warten nunmehr seit zehn Jahren auf die Bestellung eines Alarmsystems, das dazu dienen soll, dass ihnen in bedrohlichen Situationen schneller geholfen werden kann. Gibt's nicht, zehn Jahre auf Hilfe warten? Doch!

Wir befinden uns in der geschilderten Situation bei der Maslow'schen Bedürfnispyramide auf der untersten Stufe: Sicherheit und Schutzmaßnahmen, das heißt über weitere Stufen der Selbstverwirklichung und Motivation brauchen wir gar nicht sprechen. Manchmal würde ich als Coach den verantwortlichen Führungskräften mehr Empathie wünschen. Geht gar nicht, eine solche Missachtung der Kolleginnen und

Kollegen, obwohl Abhilfe leicht möglich wäre.⁶

II. Bürgerfreundlichkeit über alles?

In einer mittelgroßen Stadt in Niedersachsen freut man sich, dass man auch an Samstagen das Rathaus geöffnet hat und zumindest zwei Frauen als Ansprechpartnerinnen den Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen. Der Service ist gut, keine Frage. ABER: Auf Nachfrage, welche Sicherungsmaßnahme zum Wohle der zwei Kolleginnen getroffen wurden, die ganz alleine in dem Rathaus am Wochenende arbeiten, kam nur ein Schulterzucken⁷.

III. Außendienst: Einzelkämpfer gesucht!

Hausbesuche bei Menschen vorzunehmen, die von dem Besuch

6 Alarmknopf ist suboptimal, besser erscheint ein Alarmsystem über die Computertastatur. Kostet wahrlich nicht die Welt.

7 Immerhin gibt es im Standesamt eine Alarmanlage (sic!).

der Kolleginnen und Kollegen nicht begeistert sind, weil sie einen gesetzlichen Prüfauftrag etwa aus dem SGB-Bereich wahrnehmen, sind mitunter schwierig. Zumindest bei Kunden, die bereits durch Gerichtsverfahren oder Aktenvermerke als „schwierig“ eingestuft sind, würde ich als Coach immer bei problematischen Hausbesuchen ein Zweier-Team empfehlen. Geht nicht, zu teuer, höre ich dann.

Damit stellt sich die entscheidende Frage: Was sind uns die Kolleginnen und Kollegen, die tagtäglich gewissenhaft ihrer Arbeit nachgehen, „wert“? Dass nicht alle wünschenswerten Sicherungsmaßnahmen finanziell umsetzbar sind, mag richtig sein. Doch die Mindestanforderungen, die auch rechtlich einklagbar wären, wohl. Zumindest würde ich es als Pflicht ansehen, dass sich jede Führungskraft intensiver mit diesem sensiblen Themenfeld auseinandersetzt und nicht erst dann reagiert, wenn



Öffentliche Ordnung

Das **Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung** (Nds. SOG) bestimmt als Schutzgüter der so genannten polizeilichen Generalklausel die Bereiche

der „öffentlichen Sicherheit“ sowie der „öffentlichen Ordnung“. Zweck des SOG ist es, zu verhindern, „dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eintreten wird“ (§ 2 Nr. 1a Nds. SOG).

Während unter der öffentlichen Sicherheit die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Schutzgüter der Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürgerinnen und Bürger zu verstehen ist, greift der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ auf die ungeschriebenen Verhaltensmaßregeln der Bürgerinnen und Bürger in der Öffentlichkeit zurück, deren Beachtung als unerlässliche Voraussetzung eines ordnungsgemäßen Miteinanders angesehen wird.

Mit Blick auf die nicht in jedem Fall eindeutig gewährleistete Trennschärfe dieses Begriffes sowie den Umstand, dass moralische Wertvorstellungen sich auch mit Zeitablauf wandeln, ist die Aufnahme der „öffentlichen Ordnung“ als Schutzgut der Gefahrenabwehrgesetze nicht unstrittig. In Niedersach-

sen hat sie erst im Jahr 2004 erneut Eingang in den Gesetzestext gefunden. Auch seither ist die Fassung des Gesetzes nicht unstrittig geblieben. Zuletzt im Gesetzentwurf aus Juli 2012 (LT-Drs. 16/4965) hat die Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen, den Begriff der „öffentlichen Ordnung“ sowohl aus der Gesetzesbezeichnung als auch aus seinem § 2 zu streichen. Diesen Gesetzentwurf hat der Niedersächsische Landtag im vergangenen Jahr jedoch nicht beschlossen.

Im Rahmen der Anhörung haben die kommunalen Spitzenverbände darauf hingewiesen, dass durch Änderung der Gesetzesbezeichnung sowie Streichung des Begriffes der „öffentlichen Ordnung“ als Schutzgut der polizeilichen Generalklausel eine aus kommunaler Sicht erforderliche Auffangnorm bei Fehlen anderer spezialgesetzlicher Regelungen gestrichen werden würde. Diese Änderung hätte aus kommunaler Sicht erhebliche negative Auswirkungen auf die Arbeit der kommunalen Ordnungsbehörden. In diesem Zusammenhang ist darauf hingewiesen worden, dass ein Rückgriff auf den Ordnungsbegriff insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Reagieren auf das Hissen der Reichskriegsflagge oder mit sich neu entwickelnden Lebensbereichen, wie zum Beispiel dem Unterbinden von Paintball-Spielen, in der Vergangenheit für die Kommunen erforderlich war.

schlimme Dinge passiert sind oder passieren.⁸

IV. Brandschutz geht vor!

Eine Kollegin, deren Büro – wie regelmäßig – nicht mit der Beratung eines Deeskalationsexperten geplant wurde⁹, könnte nur flüchten, wenn sie sich im Ernstfall an den vor ihr sitzenden, aggressiven Kunden vorbeidrängelt. Diese Bürosituation gibt es regelmäßig und sie ist diplomatisch ausgedrückt: Unglücklich. Die Kollegin, die eine solche Bürosituation hatte, hätte noch die Möglichkeit gehabt, über die seitliche Brandschutztür zu flüchten. Dafür muss die schwere Brandschutztür verkeilt werden, damit eine schnelle Flucht möglich wäre. Hier intervenierte der Brandschutz. Verständlich, und ein typisches Phänomen: Viele sehen die Situation aus ihrer Warte: Feuerwehr sieht Brandschutz und fertig. Die ganzheitliche Sicht für diese Form der Gewaltprävention fehlt häufig.

Hier sind andere Institutionen weiter. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: „Mein“ Kriminologie-Professor¹⁰ hatte vor zig Jahren von der damaligen Bundesregierung den gutachterlichen Auftrag bekommen zu ermitteln, nach welchen Kriterien Bankräuber eigentlich ihre Wirkungsstätte aussuchen. Die Ergebnisse waren verblüffend einfach, waren jedoch bei der Planung von Bankgebäuden bis dato unberücksichtigt geblieben: Bankräuber liebten die klare und übersichtliche Strukturierung der Bank; schneller Überblick, Schalter in einer Reihe ordentlich parallel aufgebaut, bedeuteten schnelles Geld. Für dieses Gutachten wurden auch Interviews mit etlichen schweren Jungs geführt, um auch valide Praxisergebnisse zu bekommen. Die Anti-Gewalt-Kommission

8 Wenn ich als Deeskalationsexperte gefragt werde, ob ich für eine Kommune tätig werde, frage ich immer, ob ein Gesamtkonzept besteht, die Mitarbeiter/-innen vorher gefragt wurden, Änderungen aufgrund meiner Empfehlungen möglich wären oder ob es sich um ein Seminar zur „Gewissensberuhigung“ handelt. Im letzten Fall müssen andere Trainer ran.

9 Wäre eine dringende Empfehlung, auch wenn ich weiß, dass in der Verwaltung oft dicke Bretter zu bohren sind bis Veränderungen eintreten.

10 Professor Schwind, Ruhr-Universität in Bochum.

hatte die Empfehlungen aufgegriffen und wenn man nunmehr eine Bank betritt, sieht man den Unterschied zu früher, oder?

Eine anderes Beispiel aus Amerika aus dem Bereich der Deeskalation: Welche Wandfarbe senkt selbst bei Schwerverbrechern nachweislich den Blutdruck¹¹? Welche Form der Beleuchtung wird empfohlen? Welche Farbe für den Fußboden¹²? Wie sehen eigentlich inkongruente Bürostühle aus, die aggressionshemmend wirken? In welchem Winkel sollten Monitor und Besucherstuhl stehen? Was wäre noch wichtig?

Warum diese und andere Erkenntnisse nicht auch genutzt werden erschließt sich mir nicht. Einfache Maßnahmen scheitern zum Teil wieder an der jeweiligen Brille, die man aufhat: Dass Gewalttäter keine Zeugen mögen, ist nachvollziehbar. Also, wäre es gut, wenn zumindest die Verbindungstür zum Kollegen aufbliebe, um schnell reagieren zu können. Jetzt kommt die Brille des Datenschutzes: Es werden teilweise sensible Dinge besprochen, die andere Personen nicht mitbekommen sollen/dürfen. Genau. Genau so richtig wie der Einwand der Brandschützer. Alle haben Recht. Nur wo bleibt dann der Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter? Wer hat eigentlich hier ein (Mit-)Bestimmungsrecht? Wie wird der Sinn und Zweck des § 5 Abs. 3 Nr. 1 ArbSchG zeitgemäß ausgelegt? Hier die Norm des § 5 ArbSchG im Wortlaut:

- „(1) Der Arbeitgeber hat durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdung zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind.
- (2) Der Arbeitgeber hat die Beurteilung je nach Art der Tätigkeiten vorzunehmen. Bei gleichartigen Arbeitsbedingungen ist die Beurteilung eines Arbeitsplatzes oder einer Tätigkeit ausreichend.
- (3) Eine Gefährdung kann sich insbesondere ergeben durch

11 Baker-Miller-Pink, in vielen nordamerikanischen Einrichtungen (Verhörräume, Gefängnisse) ein Standard.

12 Schön beschrieben in: K. Dutton, Gehirnflüsterer, 2011.

1. die Gestaltung und die Einrichtung der Arbeitsstätte und des Arbeitsplatzes,
2. physikalische, chemische und biologische Einwirkungen,
3. die Gestaltung, die Auswahl und den Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere von Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit,
4. die Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken,
5. unzureichende Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten,
6. psychische Belastungen bei der Arbeit.“

C. Fürsorgepflicht

Rechtlich ergibt sich diese Pflicht aus einem Zusammenspiel verschiedener Normen und damit verbundener Wertvorstellungen: Die Fürsorgepflicht ist das Pendant zur Treuepflicht des Dienstverpflichteten. Sie ergibt sich dadurch, dass der Bedienstete in die Organisation des Dienstherrn eingegliedert ist und eine Form der persönlichen Abhängigkeit vorliegt. Allgemein ergibt sich die Fürsorgepflicht für Arbeiter und Angestellte aus den §§ 242 (Treu und Glauben), 241 Abs. 2 (Pflichten aus dem Schuldverhältnis) BGB. Für Beamte ergibt sich die Fürsorgepflicht des Dienstherrn aus Art. 33 Abs. 4 GG („öffentlich-rechtliches Dienst- und Treuverhältnis“) und gilt zugleich als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums mit Verfassungsrang. Für den Bereich des Bundes ist in § 78 Bundesbeamtengesetz geregelt, dass der Dienstherr im Rahmen des Dienst- und Treuverhältnisses für das Wohl der Beamtinnen und Beamten und ihrer Familien zu sorgen hat. Zudem schützt er die Beamten bei ihrer amtlichen Tätigkeit und in ihrer Stellung. Eine gleichlautende Regelung für die Länder ist in § 45 Beamtenstatusgesetz enthalten. Der Anspruch auf Fürsorge und Schutz steht jedem Beamten und seiner Familie ohne Rücksicht auf die Art des Beamtenverhältnisses zu.

Einzelne Fürsorgepflichten werden dann in verschiedenen Regelwerken konkretisiert, für Arbeiter und Angestellte etwa in den §§ 617 bis 619

BGB. In diesem Kontext ist § 618 Abs. 1 BGB lesenswert: „Der Dienstberechtigte hat Räume, Vorrichtungen oder Gerätschaften, die er zur Verrichtung der Dienste zu beschaffen hat, so einzurichten und zu unterhalten und Dienstleistungen, die unter seiner Anordnung oder seiner Leitung vorzunehmen sind, so zu regeln, dass der Verpflichtete gegen Gefahr für Leben und Gesundheit soweit geschützt ist, als die Natur der Dienstleistung es gestattet.“

Der Gesundheitsbegriff enthält die körperliche und psychische Integrität des Dienstverpflichteten. Zu weitgehend, wenn auch wünschenswert, ist die Definition der WHO, wonach unter Gesundheit „ein Zustand völligen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens“ zu verstehen ist. Dadurch eventuell verbleibende Lücken können durch einen Rückgriff auf die allgemeinen, aus § 242 BGB herzuleitenden Interessenwahrungspflichten geschlossen werden. Zudem werden diese allgemein gehaltenen Normen durch eine Vielzahl von weiteren Regelwerken ergänzt, vom ArbSchG, MuSchG, ArbeitsstättenVO, BildschirmarbeitsVO bis zum ASiG.

Für eine „gute“ Gefährdungsbeurteilung ist ein Zusammenspiel ganz unterschiedlicher Fragestellungen erforderlich, handelt es sich doch um eine „Querschnittsaufgabe“ eigener Art: Von der „richtigen“ Gestaltung des Arbeitsplatzes, über Schulung in Emotionaler Intelligenz bis hin zu rechtlichen Themenfeldern etwa aus den Bereichen des Notwehrrechts und regelmäßig wiederkehrenden praktischen Übungen reicht die Palette.

D. „Gewalt“ am Arbeitsplatz

Was bedeutet „Gewalt“, vor der die Kolleginnen und Kollegen geschützt werden sollen, eigentlich?

I. Strafrechtlicher Gewaltbegriff

„Gewalt“ im Strafrecht war ursprünglich¹³ dadurch gekennzeichnet, dass der Täter durch körperliche Kraftentfaltung einen Zwang ausübt, indem er auf den Körper eines anderen einwirkt, um geleisteten oder erwarteten Widerstand zu überwinden (veralteter Gewaltbegriff). Die-

13 RGSt 56, 87, 88.

DLRG bildet mithilfe der Sparkassen in Niedersachsen weitere Rettungsschwimmer aus

Bad Nenndorf/Bunde. Mit der Kickoff-Veranstaltung am 3. Dezember 2013 startete das neue Rettungsschwimmprojekt „Gemeinsam Retten+111“ von der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) in Niedersachsen und den niedersächsischen Sparkassen. „Gemeinsam Retten+111“ schließt nahtlos an das erfolgreiche Frühschwimmerprojekt „Vom Frühschwimmer zum Lebensretter bei der DLRG“ an, das der DLRG Landesverband Niedersachsen mithilfe der großzügigen Förderung der Sparkassen in Niedersachsen von 2010 bis 2012 durchführen konnte. Wurden im ersten Projekt gut 4000 Nichtschwimmer zu Schwimmern ausgebildet, werden nun Schwimmer zu Rettungsschwimmern fortgebildet.

Im Mölenland-Bad in Bunde stellt Präsident Andreas Bernau den Anwesenden das Projekt vor: „Die „+111“ im Projekttitel steht für die 111 zusätzlichen Rettungsschwimmkurse, die der Sparkassenverband unterstützt. Gute Schwimmer werden von uns zu Rettungsschwimmern und somit zu potentiellen Lebensrettern ausgebildet.“ Günter Distelrath, Geschäftsführer des Sparkassenverbandes Niedersachsen, freut sich, dass eine Fortsetzung des Frühschwimmerprojektes hin zu einem Rettungsschwimmprojekt aus den Mitteln der Lotterie Sparen+Gewinnen realisiert werden konnte. Sowohl er, als auch Detlef Oetter, stellvertretender Vorstandsvorsitzender der Sparkasse LeerWittmund, wurden für ihren besonderen Einsatz zum Wohle der DLRG mit dem Verdienstabzeichen in Gold geehrt.

In kurzen Grußworten bringen die Bürgermeister Gerald Sap (Bunde) und Wilhelm Dreesmann (Weener) ihre Anerkennung für die DLRG und ihre Freude über die Unterstützung der Sparkasse für dieses neue Projekt zum Ausdruck.

Im Hallenbad demonstrierten Rettungsschwimmer typische Elemente des Deutschen Rettungsschwimmabzeichens, das im Zuge des Projektes von den Teilnehmern erworben werden soll. Befreiungsgriffe, Abschlepptechniken und die Herz-Lungen-Wiederbelebung veranschaulichten einige Grundlagen der Ausbildung.

Informationen, wo und wann in Niedersachsen zusätzliche Rettungsschwimmkurse der DLRG stattfinden, gibt es unter www.niedersachsen.dlr.de/projekte.

ser Begriff erscheint sehr eng und wurde durch einen andere Definition ersetzt: Danach setzte Gewalt eine – nicht notweniger Weise erhebliche – Kraftentfaltung voraus, die von der Person, gegen die sie unmittelbar oder auch nur mittelbar gerichtet wird, als ein nicht nur seelischer, sondern auch körperlicher Zwang empfunden wird. Als körperlich wird ein Zwang empfunden, wenn das Opfer ihm gar nicht, nur mit erheblicher Kraftentfaltung oder in unzumutbarer Weise begegnen kann (vergeistigter Gewaltbegriff¹⁴).

14 BGHSt 23, 46, 54 (sog. "Laepple-Entscheidung").

Diese Definition erscheint im Strafrecht durchaus als weitgehend.¹⁵ Einfacher ist aus meiner Sicht diese Formel: Gewalt ist ein Zwangsmittel zur Einwirkung auf die Willensfreiheit eines anderen.

15 Das BVerfG hat sich vor allem in den Entscheidungen zu „Sitzblockaden“ mit dem Gewaltbegriff auseinandergesetzt und ihn relativiert: BVerfG (sog. "2. Sitzblockadenentscheidung": BVerfGE 92, 1, 16 ff.; in Abweichung zur "1. Sitzblockadenentscheidung": BVerfGE 73, 206 ff.): Danach ist Gewalt jeder körperlich wirkende Zwang durch die Entfaltung von Kraft oder durch eine physische Einwirkung sonstiger Art, die nach ihrer Zielrichtung, Intensität und Wirkungsweise dazu bestimmt und geeignet ist, die Freiheit der Willensentschließung oder der Willensbetätigung eines anderen aufzuheben oder zu beeinträchtigen.

II. „Gewalt“ aus Sicht der International Labour Organization (ILO)

Die ILO definiert „Gewalt“ wie folgt:

„Vorkommnisse, bei denen Beschäftigte unter Umständen, die einen Bezug zu ihrer Arbeit haben (einschließlich des Weges von und zur Arbeit) beleidigt, bedroht oder tätlich angegriffen werden, sodass explizit oder implizit ihre Gesundheit, ihre Sicherheit oder ihr Wohlbefinden gefährdet wird.“

Während der strafrechtliche Gewaltbegriff an die Delikte geknüpft ist, die dieses Tatbestandsmerkmal voraussetzen, versuchen andere Institutionen den „Gewalt“-Begriff weitgehender zu verstehen, losgelöst von der Deliktskategorie. Hierbei ist der Begriff „Wohlbefinden“, den die ILO nutzt, sehr weitreichend und wenig greifbar.

III. Gewalt aus interdisziplinärer Sicht

Neben diesen Begriffen wird „Gewalt“ in verschiedenen Wissenschaftsfeldern durchaus unterschiedlich definiert und bewertet¹⁶.

16 Etwa durch Arbeiten von K. Wahl, M. Weber, H. Popitz und H.M. Enzensberger.

Vereinfacht wird Gewalt zumindest als normierte Teilmenge der Aggression gesehen¹⁷, sie ist eine „besondere Form der Machtausübung“.¹⁸

IV. Transfer

Vielleicht erscheint folgendes, einfaches Destillat aus verschiedenen Elementen für eine Gefährdungsbeurteilung brauchbar: Gewalt am Arbeitsplatz ist eine Form der Aggression, die nicht zum „normalen“ Kundenverhalten gehört und unakzeptabel ist, wobei die Form der Aggression nicht ausschlaggebend ist: Hierunter fallen alle Handlungen, in denen auf die Willensfreiheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter so beeinflussend, verändernd oder auf anderer Weise negativ eingewirkt werden soll, dass sie für den „Kunden“ eine Handlung vornehmen oder unterlassen sollen¹⁹.

E. Gefährdungsbeurteilung für einen gewaltfreien Arbeitsplatz

Eine Gefährdungsbeurteilung in diesem Bereich setzt voraus, dass die Verant-

17 K. Wahl, Aggression und Gewalt, 2009.

18 H. Popitz, 1986.

19 Leider wird in der Praxis mitunter übersehen, dass vor allem am Telefon häufiger Gewalt eingesetzt wird.

wortlichkeiten für einen interdisziplinären Ansatz geklärt sind und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Anfang an beteiligt und über die ausgewählten Schutzmaßnahmen mitbestimmen können. Klingt einfach, ist es in der Praxis jedoch nicht immer.²⁰ Die folgenden Schritte sind Denkanstöße, mehr nicht. Die Situation variiert zu stark von Kommune zu Kommune, zudem sind die Interessen der Fachbereiche zu unterschiedlich: So hatte ich etwa Kunden, die ganz alleine in einem Gebäude arbeiten, weit entfernt von anderen Kolleginnen und Kollegen. Für diese muss ein Gefährdungskonzept anders aussehen als für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in einem Großraumbüro arbeiten.

I. Zielsetzung

Wünschenswert erscheint es, dass sich die beteiligten Personen vorab über die Zielsetzung der Maßnahmen austauschen, vielleicht eine Art Grundsatzklärung gegen Gewalt am Arbeitsplatz. Allerdings darf dies dann nicht – wie leider mitunter zu beobachten – ein in Prosa von der Verwaltungsspitze allein abgesetztes Papier sein, das die Bedeutung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betont (gut), dann jedoch konkrete Schritte zur Erreichung der Ziele (operativ, taktisch, strategisch) ebenso wie konkrete Mitspracherechte vermissen lässt (schlecht, dann lieber das Thema für Sonntagsreden belassen). Ziele können vor allem der Abbau von Belastungen und Beanspruchungen im Arbeitsprozess, die Stärkung von gesundheitsförderlichen Potenzialen bei gleichzeitiger Implementierung eines Sicherheitspakets zu Gunsten eines möglichst gewaltfreien Arbeitsplatzes sein.

II. Zuständigkeit

Die wichtigste Frage daher am Anfang: Wer macht's denn? Aufgrund des mehrfach betonten interdisziplinären Ansatzes wäre ein Team, das Stärken aus verschiedenen Bereichen mitbringt, und über Entscheidungs-, Fach- und Mitbestimmungsrechte verfügt, zum Beispiel Personalrat, Verwaltungsspitze, Fachbereichsvertreter, betroffene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Bereichen²¹,

20 So werden zum Teil ungeeignete Alarmsysteme gekauft – hier sollten Praktiker stärker mitentscheiden dürfen.

21 Bitte die Außenstellen der Verwaltung und die Außendienstmitarbeiter dringend einbinden!

Stefan Wittkop neuer Beigeordneter für Innen- und Kommunalpolitik beim NST

Seit Mitte Dezember ist Stefan Wittkop (39) neuer Beigeordneter für Innen- und Kommunalpolitik beim Niedersächsischen Städtetag. Er tritt damit die Nachfolge von Harald Kunze an, der nach Ablauf seiner Wahlzeit ausgeschieden ist.



Stefan Wittkop

Wittkop, war er bis zu seinem Eintritt beim NST im Ministerbüro des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport als Referent für Kabinettsangelegenheiten sowie für die inhaltliche und strategische Umsetzung der Innenministerkonferenzen tätig. Zuvor arbeitete er als Referent für Innen- und Justizpolitik sowie als Büroleiter des Vorsitzenden in einer Fraktion im Niedersächsischen Landtag.

Sein Studium der Rechtswissenschaften absolvierte er an der Georg-August-Universität zu Göttingen mit Auslandsaufenthalten in Aix-en-Provence und Brüssel. Anschließend zog es ihn zum Rechtsreferendariat nach Kassel. Seine berufliche Laufbahn begann er im Anschluss an sein Referendariat als Rechtsanwalt in Gieboldehausen.

Wittkop wuchs in der Region Hannover auf und lebt in Springe. „Ich freue mich sehr auf die neue Tätigkeit sowie auf die neuen Aufgaben und Herausforderungen in einem kommunalen Spitzenverband.“

Kämmerei und gegebenenfalls externe Experten (zum Beispiel Psychologe, Deeskalationsexperte), ein Gewinn. Hier kann dann gemeinsam über Maßnahmen entschieden werden, die den Zielen und den vorhandenen Ressourcen gerecht werden.

III. Status-quo-Analyse

Vorher gilt es, so valide wie möglich, den Ist-Zustand zu erfahren, durch Auswertung von Fragebögen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, durch zusätzliche Interviews oder Einzelgespräche, je nach Situation. Die Fragebögen, die in der Praxis verschickt werden, sind häufig recht simpel, meist jedoch ausreichend, um zumindest die weiteren Schritte zu planen. Zwingend sollten vorher die Ressourcen und die damit verbundenen Änderungspotenziale abgeklärt werden, damit auf die Ergebnisse der Befragungen auch reagiert werden kann, etwa durch Schulungen oder bessere Ausstattung. Sollte dies nicht vorher auch mit der Politik auf die Umsetzbarkeit geklärt werden, so wäre es wichtig, (weitere) Enttäuschungen der Kolleginnen und Kollegen, die dann durch die Befragungen transparent geworden sind, ohne dass sich etwas ändern kann, zu vermeiden.

Als erste Schritte könnte man zum Beispiel die Unfallanzeigen der letzten Jahre, die Arbeitsunfähigkeits-Statistik und Polizeiberichte nehmen und auswerten. Wichtig sind von Anfang die Transparenz und der sensible Umgang mit den Daten und die daraus abgestimmten Empfehlungen des Arbeitskreises. Hier sollten die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (nochmals: bitte Außenstellen nicht vergessen) von Anfang an ein wesentliches Mitspracherecht haben. Je nach Größe der Kommune kann dieser Arbeitskreis eine Gruppe von acht bis 15 Personen umfassen. Empfehlenswert erscheint es, dass ein ausgebildeter Mediator/Supervisor/externer Coach die Moderation übernimmt.

Weitere Schritte können sein: Erstellen eines in der Gruppe abgestimmten Fragebogens an die Kolleginnen und Kollegen, der unter anderem folgende Risikofaktoren bestimmt und mit einer Bewertungsmatrix versieht: Risikofaktor – Arbeitsplatzgestaltung (Außendienst, Großraumbüro, Ausstattung, Fluchtwege, Alarmsystem etc.), Risikofaktor – Kunde (Hilflosigkeit, Wartezeiten, Eingriffsverwaltung, Erwartungen der Kunden, Kunden mit psychischen Problemen,

Kunden mit Drogenproblemen etc.), Risikofaktor – Mitarbeiter (Empathie, Schulungen in Rhetorik, Auftreten gegenüber dem Kunden, Körpersprache²² etc.), Risikofaktor – Kommunikation (Verwaltungsdeutsch, Sprachprobleme aufgrund der Herkunft der Kunden, religiöse Barrieren, undeutliche Sprechweise, Vorurteile, Beherrschen der „weißen“ Rhetorik, Vermeiden von Minuswörtern etc.), Risikofaktor – Organisation (Terminvergabe, dezentrale Anlaufstelle mit geschultem Personal, Wartezeiten, Ambiente, Ansprechpartner, Auftreten als Team), Risikofaktor – Technik (Ausstattung, Atmosphäre, gefährliche Gegenstände, Zugangskontrollen etc.).

Nach der Auswertung erfolgen – je nach Zielsetzung – die entsprechenden (Schulungs-)Maßnahmen, unterteilt nach Dringlichkeit und Umsetzbarkeit. Dass dies alles zeitaufwändig ist und Geld kostet, ja, stimmt. Wenn wir es allerdings erst meinen, einen möglichst gewaltfreien Arbeitsplatz zu schaffen, dann ist dieses Vorgehen alternativlos.

²² Die Körpersprache ist die Dominante in der Beziehung zwischen Kunden und Mitarbeiter – hier werden aus Unkenntnis die meisten Fehler begangen!

Aktuelle Fragen des Erschließungs- und des Straßenbaubeitragsrechts

22. Lüneburger Beitragstage in neuem Gewand – Niedersächsischer Städtetag erneut Mitveranstalter



Das Niedersächsische Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. (NSI), der Niedersächsische Städtetag und das Kompetenzzentrum für Verwaltungsmanagement in Schleswig-Holstein, KOMMA, als gemeinsame Veranstalter präsentieren die norddeutsche Fachtagung nach 20 Jahren jetzt „im neuen Gewand“: Erstmals unter der Leitung von Ulrich Meyer-Bockenamp, Präsident des Verwaltungsgerichtes Halle, bieten wir NEU im Sommer 2014 in Lüneburg ein attraktives Tagungsprogramm zu den aktuellen Rechts- und Praxisfragen des Erschließungs- und Straßenausbaubeitragsrechts.

Wir haben ein „neues Team“ hochqualifizierter Richter und Rechtsanwälte als Referenten gewinnen können, die alle aktuellen Rechts- und Praxisfragen sowohl im Plenum als auch in den an Interessenschwerpunkten orientierten Auswahlzeiten in Fachvorträgen und Workshops aufgreifen und im Expertenforum erörtern werden.

Sie finden den Ausschreibungstext auch unter www.nds-sti.de (Fortbildung/Programm). Hier können Sie sich weiter informieren und schon jetzt online anmelden. Das Programm finden Sie auf der folgenden Seite.