



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst

Zusammenfassung

Katharina Bühren / Coline Kuche / Axel Piesker / Benedikt Steffens / Carolin Steffens /
Sarah Tritsch / Fabienne Uhlig / Jan Ziekow

August 2022

1 Einleitung

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) mit der Untersuchung des Ausmaßes von Gewalt gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes beauftragt. Ziel des Projektes ist es, eine Faktenbasis für die Entwicklung nachhaltiger und differenzierter Strategien zum Umgang mit Gewalt gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zu schaffen, da bislang sowohl flächendeckende Zahlen zu Übergriffen auf Beschäftigte des öffentlichen Dienstes als auch ein systematischer Überblick über praktische Erfahrungen mit Ansätzen zur Eindämmung der Gewalt fehlen. Gewalttätige Übergriffe innerhalb einer Organisation sowie durch Beschäftigte des öffentlichen Dienstes wurden im Rahmen der Untersuchung nicht betrachtet.

Zunächst wurden zentrale Forschungsarbeiten, Statistiken und weitere Dokumente zum Thema „Gewalt gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes“ zusammengetragen, ausgewertet und die wesentlichen Erkenntnisse in einer Literaturstudie zusammengefasst. Diese bietet einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zum Phänomen der Gewalt gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in Deutschland sowie über Strategien, Maßnahmen und Initiativen zur Gewaltprävention.

Anschließend wurden zwei bundesweite Befragungen konzipiert und durchgeführt, die sich zum einen an die Behördenleitungen und zum anderen an die Beschäftigten richteten. Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, wurden Behörden und Beschäftigte verschiedener Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) und aus den folgenden Bereichen befragt:

- » Feuerwehr und Rettungskräfte
- » Justiz (inkl. Gerichtsvollzieherinnen und -vollziehern)
- » Justizvollzug
- » Sozial- und Arbeitsverwaltung
- » Bildung (Schulen und Hochschulen)
- » Ordnungsamt
- » Bürgeramt
- » Veterinäramt

Neben Daten zum Ausmaß der Gewalt gegen Beschäftigte wurden auch Informationen zur Meldung und Erfassung von Gewaltvorfällen sowie zu Präventions- und Nachsorgemaßnahmen gewonnen.

2 Zentrale Ergebnisse der Literaturstudie

Die Literaturstudie bietet einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zum Phänomen der Gewalt gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in Deutschland sowie

über Strategien, Maßnahmen und Initiativen zur Gewaltprävention. Dabei werden alle Bereiche des öffentlichen Dienstes betrachtet, zu denen Befunde zur Gewalt gegen Beschäftigte vorliegen. Der Fokus der Studie gilt Gewalt, die von Personen außerhalb der öffentlichen Verwaltung auf Beschäftigte ausgeübt wird. Da in der wissenschaftlichen Forschung eine Vielzahl unterschiedlicher Gewaltdefinitionen existiert, arbeitet diese Studie mit einem weitgefassten Gewaltbegriff, der eine ganze Reihe von Formen umfasst (z. B. Beleidigung, verbale bzw. körperliche Bedrohung oder körperliche Angriffe). Die unterschiedliche Nutzung des Gewaltbegriffs durch verschiedene Studien erschwert die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sowie eine Aussage darüber, wie sich das Ausmaß der Gewalt in den letzten Jahren entwickelt hat.

Insgesamt lassen sich auf Grundlage der Literaturstudie folgende Forschungslücken bzw. Probleme in der Literatur zum Phänomen der Gewalt im öffentlichen Dienst feststellen. *Erstens* gibt es bislang keinen Gesamtüberblick über die Situation im öffentlichen Dienst in Deutschland. Aufgrund unterschiedlicher Gewaltdefinitionen ist eine bereichsübergreifende Vergleichbarkeit von Studien zudem schwierig. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts wurde diese Lücke adressiert, indem Beschäftigte und Behörden aus verschiedenen Verwaltungsbereichen – einschließlich wenig erforschter Bereiche wie Bürger- oder Ordnungsämter auf kommunaler Ebene – einheitlich zu gewalttätigen Übergriffen befragt wurden. *Zweitens* erschwert es die Vielzahl an verwendeten Gewaltdefinitionen und Operationalisierungen, eindeutige Aussagen zu treffen, ob gewalttätige Übergriffe auf Beschäftigte in den letzten Jahren zugenommen haben oder nicht. Während sich für die Schaffung eines Gesamtüberblicks über Häufigkeit und Art von Gewalterfahrungen vor allem standardisierte Befragungen (z. B. retrospektive Querschnittsbefragungen, Panel-Befragungen) eignen, bilden *drittens* qualitative Ansätze (z. B. Situationsanalysen), die tiefgehenden Einblicke in Gewalterlebnisse ermöglichen und bisher selten genutzt werden, eine sinnvolle Ergänzung. *Viertens* gibt es bislang wenige Studien, die sich mit der Wirksamkeit der verschiedenen Präventionsmaßnahmen in der Praxis befassen.

3 Ergebnisse der Behörden- und Beschäftigtenbefragung

Ziel der beiden empirischen Erhebungen war es, das Ausmaß der Gewalt gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in Deutschland abzuschätzen. Dabei wurde im Rahmen der Behördenbefragung das Ausmaß der *gemeldeten* Gewalt gegen Beschäftigte unter Berücksichtigung ausgewählter Straftatbestände erfasst. Der besondere Fokus der Beschäftigtenbefragung lag auf der Erfassung der Dunkelziffer, d. h. die Differenz zwischen der Anzahl gemeldeter und tatsächlich erlebter gewalttätiger Übergriffe. Dies erfolgte – wie bei der Behördenbefragung – anhand ausgewählter Straftatbestände. Zudem werden die Folgen von Gewalt, die Melde- und Erfassungsmöglichkeiten von Übergriffen in den jeweiligen Behörden sowie Präventions- und Nachsorgemaßnahmen in den Blick genommen.

Im Rahmen der beiden Erhebungen wird „Gewalt“ als ein von einem oder mehreren Dritten ausgehendes Verhalten verstanden, welches gegen eine im öffentlichen Dienst beschäftigte Person gerichtet ist und mindestens einen der folgenden Straftatbestände nach dem Strafgesetzbuch realisiert:

- » Beleidigung
- » Bedrohung
- » (Versuchte) Körperverletzung
- » (Versuchte) Tötung
- » Sexuelle Gewalt

Dabei ist es für die Definition unerheblich, ob und mit welchem Ergebnis tatsächlich eine Strafverfolgung stattgefunden hat.

Insgesamt 1.631 Behörden und Organisationen beantworteten den Behördenfragebogen vollständig. Darunter waren 525 (kommunale) Gebietskörperschaften, deren verschiedene Organisationseinheiten (z. B. Sozialamt, Bürgeramt, Ordnungsamt) in der Auswertung meist getrennt betrachtet werden, um differenzierte Aussagen für verschiedene Beschäftigungsbereiche treffen zu können. An der Beschäftigtenbefragung beteiligten sich 10.674 Beschäftigte, wobei der größte Anteil mit 6.708 Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf die Beschäftigten der Sozial- und Arbeitsverwaltung entfiel.

Auf die Beschäftigungsbereiche Schule und Veterinäramt wird hier nur aus Beschäftigtenperspektive eingegangen, da die Stichprobengröße bei der Behördenbefragung für die Veterinärämter zu klein (n kleiner 30) war, um valide Aussagen treffen zu können. Für die Schulen bestand bei der Behördenbefragung das Problem, dass fast nur Institutionen aus einem Bundesland teilgenommen hatten.

3.1 Ausmaß und Art der Gewalt

Die Umfrage bezog sich auf zwei Zeiträume: erstens vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie (Z1: 01.01.-31-12.2019) und zweitens während der Pandemie (Z2: 01.10.2020-30.09.2021). Bei der Auswertung der Behörden- und Beschäftigtenbefragung wurde ein unterschiedliches methodisches Vorgehen gewählt, da eine nicht vergleichbare Datenstruktur vorlag. Das Erstellen von Kategorien der erlebten Gewaltfälle pro Person und Jahr, wie in der Beschäftigtenbefragung, war für die Behördenbefragung nicht möglich. Als Lösung wurden hier die Fälle auf 1.000 Beschäftigte gemittelt. Daher sind die Ergebnisse der beiden Umfragen nicht vergleichbar und werden nicht vergleichend, sondern nacheinander dargestellt. Zudem wird vermutet, dass bei der Beschäftigtenbefragung eine Stichprobenverzerrung stattfand, da höchstwahrscheinlich überproportional viele Personen an der Umfrage teilnahmen, die Opfer von Gewalt wurden und sich deshalb durch die Befragung eher angesprochen fühlten. Daher würde bei einer Hochrechnung der Fallzahlen auf 1.000 Beschäftigte eine starke Verzerrung entstehen, sodass dies für die Beschäftigtenbefragung nicht berechnet wurde, sondern Kategorien der durchschnittlich erlebten Gewaltfälle pro Person und Jahr gebildet wurden (siehe Abschnitt 3.1.2.).

3.1.1 Gemeldete Gewalt (Behördenbefragung)

In der Behördenbefragung machten 1.465 Behörden Angaben zum Ausmaß der Gewalt, davon 40 Prozent mit gemeldeten Gewaltfällen. Die Gewaltmeldungen der Beschäftigten (Z1: n=358.099, Z2: n=344.061) in diesen Behörden lagen im Durchschnitt der beiden Zeiträume bei 16 Fällen pro Jahr auf 1.000 Beschäftigte. Alle nachfolgend genannten Fälle beziehen sich ebenso auf 1.000 Beschäftigte und den Zeitraum von einem Jahr im Durchschnitt. Männliche Beschäftigte (Z1: n=83.380, Z2: n=83.812, 20 Fälle) meldeten über beide Zeiträume hinweg fast doppelt so viele Gewaltfälle wie weibliche Beschäftigte (Z1: n=129.858, Z2: n=131.740, 12 Fälle). Für Personen, die sich zu der Gruppe divers zählen, lag die durchschnittliche Gewaltzahl auf 1.000 Beschäftigte um ein Vielfaches höher (Beschäftigte in Z1: n=20, Z2: n=19, 259 Fälle). Hierbei muss jedoch auf die sehr kleine Teilstichprobengröße von weniger als 30 Beschäftigten hingewiesen werden. Am stärksten betroffene *Beschäftigungsbereiche*¹ über beide Zeiträume hinweg waren die Gerichtsvollzieherinnen und -vollzieher (114 Fälle), die Bürgerämter (189 Fälle) und die Ordnungsämter mit den meisten Gewaltmeldungen (314 Fälle) pro 1.000 Beschäftigte. Bereiche mit mittlerer Betroffenheit waren die Justiz (13 Fälle), die Feuerwehren und Rettungskräfte (18 Fälle), die kommunale Sozial- und Arbeitsverwaltung (43 Fälle) und der Justizvollzug (62 Fälle). Am wenigsten gemeldete Gewaltfälle gab es bei den Hochschulen (0,7 Fälle) und der Sozial- und Arbeitsverwaltung von Bund und Ländern (sechs Fälle).

Bei den *Straftatbeständen* wurden am häufigsten die Beleidigungen (14 Fälle) und Bedrohungen (neun Fälle) gemeldet, gefolgt von schwereren Gewaltarten wie versuchte Körperverletzung (drei Fälle) und Körperverletzung (zwei Fälle). Danach folgte die sexuelle Gewalt (0,2 Fälle) und die versuchte Tötung (0,03 Fälle).² Wie auch bei den Gesamtzahlen nimmt bei beiden Geschlechtern die durchschnittliche Betroffenheit mit der Schwere der Gewaltart ab. Männliche Beschäftigte (m) meldeten, innerhalb der Straftatbestände, im Durchschnitt fast sechsmal mehr gewalttätige Übergriffe als Frauen (w) und waren im Verhältnis zu Frauen vermehrt von schwereren Straftatbeständen wie versuchte Körperverletzung (m: vier Fälle, w: ein Fälle), Körperverletzung (m: vier Fälle, w: 0,5 Fälle) und versuchte Tötung (m: 0,09 Fälle, w: 0,01) betroffen. Die einzige Ausnahme von allen Straftatbeständen liegt bei der sexuellen Gewalt. Nur hier waren die Frauen stärker betroffen als die Männer (m: 0,03 Fälle, w: 0,1 Fälle).

Während der COVID-19-Pandemie stiegen die Meldungen aller Beschäftigten im Mittel um zwei Fälle pro 1.000 Beschäftigte an. Bei den Frauen (drei Fälle) stieg die Gewalt deut-

¹ Behörden-n je Beschäftigungsbereich und Jahr größer 46 (Hochschulen Z2) bis unter 380 (Justiz Z2). N der Beschäftigten in diesen Behörden je Bereich und Zeitraum über 1.200 (Gerichtsvollzieherinnen und -vollzieher Z1/Z2) und unter 67.000 (Sozialverwaltung und Arbeitsverwaltung Bund und Länder Z2).

² Totschlag wurde erfreulicherweise von keiner Behörde als Straftatbestand angegeben. Die Anzahlen der antwortenden Behörden, die Angaben zu den Straftatbeständen machten, lagen pro erfassten Zeitraum je über 1.000 Behörden und über 200.000 Beschäftigte (in diesen Behörden). Bezüglich der Behördenzahlen gilt dies auch für die Differenzierung nach Geschlecht, die Beschäftigtenzahlen waren hier etwas geringer (immer über 60.000 aber unter 110.000 pro Bestand und Geschlecht). Die Personengruppe divers wurde aufgrund der zu kleinen Teilstichprobengröße (n kleiner 30 Beschäftigte) nicht nach Straftatbeständen ausgewertet.

lich stärker als bei den Männern (0,5 Fälle). Bei Personen der Gruppe divers stieg die Gewalt enorm an (218 Fälle, jedoch n kleiner 30). In den *Beschäftigungsbereichen* Justizvollzug (minus 15 Fälle), kommunale Sozialverwaltung und Arbeitsverwaltung (minus vier Fälle), Feuerwehr und Rettungskräfte (minus vier Fälle), Sozialverwaltung und Arbeitsverwaltung von Bund und Ländern (minus zwei Fälle) und Hochschulen (minus einen halben Fall) war die Gewalt abnehmend. Ein (mittelstarker) Anstieg fand in den Bereichen Justiz (9 Fälle), Ordnungsamt (15 Fälle) und bei den Gerichtsvollzieherinnen und -vollziehern (48 Fälle) statt. Mit einem Zuwachs von 98 Prozent (125 Fälle) fand der stärkste Gewaltanstieg in den Bürgerämtern statt.

Bei den *Straftatbeständen* stiegen am stärksten die Beleidigungen (zwei Fälle), Bedrohungen (ein Fall) und Körperverletzungen (ein Fall) an. Etwas geringer fiel der Anstieg bei den Straftatbeständen versuchte Körperverletzung (0,4 Fälle) und versuchte Tötung (0,01 Fälle) aus. Die sexuelle Gewalt blieb fast gleich (minus 0,001 Fälle). Bei den Männern nahm die Gewalt am stärksten im Bereich der Bedrohungen (zwei Fälle) zu, gefolgt von Beleidigungen und (versuchten) Körperverletzungen (mit je einem Fall). Die versuchte Tötung lag darunter (0,1 Fall). Die sexuelle Gewalt nahm bei den Männern am geringsten zu (0,01 Fälle), während sie im Durchschnitt und bei den Frauen abnahm. Bei den Frauen nahmen die Beleidigungen am stärksten zu (um drei Fälle), gefolgt von Bedrohungen (ein Fall). Die Körperverletzungen lagen hier unter einem Fall an Veränderung (0,2 Fälle). Alle anderen Straftatbestände waren bei den Frauen abnehmend (versuchte Körperverletzung (-0,2 Fälle), sexuelle Gewalt (-0,1 Fälle), versuchte Tötung (-0,01 Fälle)).

3.1.2 Erlebte Gewalt und Dunkelziffer (Beschäftigtenbefragung)

Im Durchschnitt der beiden Befragungszeiträume gaben 23 Prozent der Befragten an, Gewalterfahrungen gemacht zu haben; 77 Prozent erlebten keine Gewalt (Z1: n=9.620, Z2: n=10.371). 12 Prozent erlebten innerhalb eines Jahres ein bis drei Fälle; bei sechs Prozent waren es vier bis neun Fälle und bei vier Prozent zehn bis 25 Fälle. Zwei Prozent erlebten mehr als 25 Mal Gewalt. Insgesamt sind Männer etwas häufiger von Gewalt betroffen als Frauen. Das Ausmaß der Gewalt unterscheidet sich stark zwischen verschiedenen Beschäftigungsbereichen. Bei Feuerwehr und Rettungskräften, im Veterinäramt, im Ordnungsamt und im Justizvollzug haben ein Drittel oder mehr Beschäftigte innerhalb eines Jahres Gewalt erlebt. In den Hochschulen, der Sozial- und Arbeitsverwaltung von Bund und Ländern und in der Justiz haben hingegen unter 20 Prozent der Beschäftigten Gewalterfahrungen gemacht. Beschäftigte, die technische Hilfe in Notlagen leisten, in der Gefahrenabwehr im Außendienst oder in der medizinischen Versorgung außerhalb von und in Einrichtungen tätig sind, waren zu über 40 Prozent von Gewalt betroffen.

Die Häufigkeit verschiedener Straftaten nimmt mit der Schwere der Straftat ab. Während 21 Prozent der Beschäftigten innerhalb eines Jahres Beleidigungen und 16 Prozent Bedrohungen erlebten, sind es bei allen anderen abgefragten Straftaten weniger als 10 Prozent. Versuchte Körperverletzungen wurden gegen sechs Prozent der Befragten, Körperverletzungen gegen drei Prozent verübt. Sexuelle Gewalt erlebte rund ein Prozent der Befragten, 0,2 Prozent waren Opfer einer versuchten Tötung. Betrachtet man diejenigen, die Opfer einer bestimmten Straftat wurden, wurde unter den Opfern von Beleidigungen fast

die Hälfte (44 Prozent) über drei Mal im Jahr beleidigt. 22 Prozent gaben sogar an, zehn oder mehr Beleidigungen pro Jahr erlebt zu haben. Wenn Befragte Bedrohungen erlebten, kam dies bei 66 Prozent ein bis drei Mal pro Jahr vor, 16 Prozent wurden 10 Mal oder häufiger bedroht. Bei allen anderen abgefragten Straftatbeständen erlebte die große Mehrheit der Betroffenen diese ein bis drei Mal pro Jahr. Von allen abgefragten Straftaten, vor allem aber von körperlicher Gewalt, sind Männer häufiger betroffen als Frauen. Männer erlebten im Durchschnitt fast dreimal so häufig wie Frauen Körperverletzungen und versuchte Körperverletzungen.

Betrachtet man die Befragungszeiträume vor (2019) und während der COVID-19-Pandemie (01.10.2020-30.09.2021) im Vergleich, wird deutlich, dass Beschäftigte während der Pandemie insgesamt häufiger Gewalterfahrungen machten. Dies gilt für fast alle Straftatbestände (außer versuchte Tötung) und für fast alle Beschäftigungsbereiche. Einzig in den Hochschulen und der kommunalen Sozial- und Arbeitsverwaltung ist das Ausmaß leicht gesunken. Besonders deutlich ist die Zunahme im Bereich der Justiz, beim Ordnungsamt und Bürgeramt.

Die Befragten meldeten durchschnittlich nur rund 30 Prozent der erlebten gewalttätigen Übergriffe. Die Dunkelziffer lag also bei 70 Prozent der Fälle, variiert aber stark zwischen den verschiedenen Beschäftigungsbereichen und Straftatbeständen. Während Beschäftigte von Feuerwehr und Rettungskräften 80 Prozent der erlebten gewalttätigen Übergriffe *nicht* melden, sind es in den meisten Beschäftigungsbereichen zwischen 66 und 75 Prozent. Im Justizvollzug werden knapp über die Hälfte (53 Prozent) der Fälle gemeldet. Die Dunkelziffer nimmt mit der Schwere der Straftat ab. Beschäftigte meldeten durchschnittlich 72 Prozent der Beleidigungen, 66 Prozent der Bedrohungen, 49 Prozent der versuchten Körperverletzungen und 38 Prozent der Körperverletzungen nicht. Auffällig ist, dass Beschäftigte im Durchschnitt ganze 68 Prozent der ihnen widerfahrenen Fälle von sexueller Gewalt nicht meldeten.

Vor dem Hintergrund der hohen Dunkelziffer stellt sich auch die Frage, warum Beschäftigte gewalttätige Übergriffe *nicht* melden. Die Befragungsergebnisse legen nahe, dass die Meldung von Gewalt für Beschäftigte hauptsächlich eine Aufwand-Nutzen-Abwägung ist. Beschäftigte meldeten Übergriffe hauptsächlich nicht, weil sie dadurch keine Änderung der Situation erwarteten (56 Prozent), sie die Übergriffe für nicht meldewürdig erachtet haben (55 Prozent) oder ihnen der bürokratische Aufwand zu hoch war (32 Prozent).³ Problematisch erscheinen vor allem die Fälle, in denen die Beschäftigten angeben, dass ihre Behörde keine Unterstützung anbietet (17 Prozent), Meldungen nicht gerne gesehen werden (11 Prozent), negative Konsequenzen für die Betroffenen haben können (11 Prozent) oder Vorgesetzte Beschäftigte angewiesen haben, Übergriffe nicht zu melden (3 Prozent). Beschäftigte aus dem Justizvollzug und von Schulen sowie Opfer sexueller Gewalt gaben diese Gründe besonders häufig an.

³ Befragte konnten hier mehrere Gründe nennen, weshalb die Summe der Prozentangaben mehr als 100 Prozent ergibt.

3.1.3 Übergreifende Ergebnisse: Parallelen zwischen den Befragungen

Im Durchschnitt beider Befragungen (Behörden und Beschäftigte) waren Männer und Beschäftigte der Gruppe divers am stärksten von Gewalt betroffen. Für die Beschäftigungsbereiche sind die Ergebnisse für Behörden und Beschäftigte recht unterschiedlich, was unter anderem an unterschiedlich hohen Dunkelziffern liegen kann. Beide Befragungen kommen zu dem Ergebnis, dass Ordnungsämter und der Justizvollzug stark von Gewalt betroffen sind, während Hochschulen sowie die Sozial- und Arbeitsverwaltung von Bund und Ländern am geringsten betroffen sind. Die Dunkelziffer (nur für die Beschäftigtenbefragung) war eher hoch und veränderte sich *im Zeitverlauf* fast nicht. Sowohl bei den gemeldeten als auch den von Beschäftigten erlebten Übergriffen gab es mäßige bis starke Zunahmen des Gewaltausmaßes insgesamt und auch über alle Geschlechter hinweg. Bei beiden Befragungsarten stiegen die Gewaltfälle der Bürgerämter, der Gerichtsvollzieherinnen und -vollzieher, der Justiz und der Ordnungsämter an. Die Straftatbestände der Beleidigung, Bedrohung und Körperverletzung stiegen bei beiden Umfragearten im oberen Bereich an. Es lässt sich also festhalten, dass es befragungsübergreifend seit Beginn der COVID-19-Pandemie insgesamt und geschlechtsübergreifend einen mäßigen bis starken Gewaltanstieg gegeben hat; bei den Straftatbeständen insbesondere bei Beleidigung, Bedrohung und Körperverletzung und in den Beschäftigungsbereichen Bürgeramt, Gerichtsvollzieherinnen und -vollzieher, Justiz und Ordnungsamt.

3.1.4 Entwicklungen im Zuge der COVID-19-Pandemie

Die gestiegenen Fallzahlen im Zuge der COVID-19-Pandemie decken sich mit der Einschätzung von Beschäftigten und Behördenleitungen zu den Auswirkungen der Pandemie. Bei den Beschäftigten gibt ein hoher Anteil von 38 Prozent an, dass die Gewalt insgesamt (deutlich) zugenommen hat; 46 Prozent sehen keine Veränderung und nur 16 Prozent nehmen eine (deutliche) Abnahme der Gewalt wahr (n=8.776). Laut den Beschäftigten hat vor allem das Ausmaß psychischer Gewalt (z. B. Beleidigungen) (n=8.954), eher nicht die körperliche Gewalt (n=7.587), seit Beginn der Pandemie zugenommen. Über die Hälfte der Befragten (53 Prozent) sieht einen Anstieg, darunter 16 Prozent sogar einen deutlichen Anstieg psychischer Gewalt. Bei den Behördenleitungen nehmen 24 Prozent eine (deutliche) Zunahme der Gewalt wahr, gegenüber sieben Prozent, die eine Abnahme festgestellt haben (n=2.218). Die große Mehrheit von 69 Prozent sieht keine Veränderung.

3.2 Folgen der Gewalt für die Opfer

60 Prozent der Beschäftigten gaben an, dass die erlebten Übergriffe Folgen für sie hatten. Als häufigste Folge wurde ein ungutes Gefühl bei der Arbeit (44 Prozent), gefolgt von psychischen Problemen wie Schlafstörungen, depressiven Verstimmungen oder Depressionen (25 Prozent) genannt. Je schwerwiegender die Gewalterfahrungen sind, desto häufiger treten psychische Probleme auf. Je vier Prozent der Opfer begaben sich in psychologische Behandlung bzw. erlitten leichte körperliche Verletzungen, bei zwei Prozent war eine ärztliche Behandlung der Verletzungen notwendig. Fünf Prozent der Befragten waren aufgrund von Übergriffen krankgeschrieben.

Betrachtet man die Folgen gewalttätiger Übergriffe auf die Beschäftigten aus verschiedenen Bereichen, so fallen vor allem zwei Bereiche auf: Beschäftigte bei der Feuerwehr und Rettungskräfte scheinen psychisch insgesamt am wenigsten unter gewalttätigen Übergriffen zu leiden, obwohl sie relativ häufig körperliche Verletzungen davontrugen. Am folgenreichsten sind gewalttätige Übergriffe im Bildungsbereich. Rund 60 Prozent der Beschäftigten hatten nach Übergriffen ein ungutes Gefühl bei der Arbeit und 42 Prozent berichten von psychischen Problemen. Dies könnte daran liegen, dass Übergriffe das Vertrauensverhältnis zwischen Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern beeinträchtigen und Lehrkräfte im schulischen Kontext regelmäßig auf die Täter treffen.

3.3 Sicherheitsgefühl der Beschäftigten

Die Mehrheit aller Befragten (58 Prozent) fühlt sich in Bezug auf gewalttätige Übergriffe (eher) sicher am Arbeitsplatz (n=10.501). Beschäftigte, die im Befragungszeitraum Gewalt erlebt haben, fühlen sich deutlich unsicherer als diejenigen, die keine Gewalt erlebt haben. Während bei über der Hälfte der Befragten das Sicherheitsgefühl in den letzten drei Jahren gleichgeblieben ist, hat es sich bei 31 Prozent (deutlich) verschlechtert (n=8.382). Von einer Verbesserung berichten nur 11 Prozent. Durchschnittlich fühlen sich die Beschäftigten in der Sozial- und Arbeitsverwaltung am sichersten. Beschäftigte von Ordnungsämtern sowie bei der Feuerwehr und Rettungskräfte fühlen sich am unsichersten und berichten auch von der größten Verschlechterung in den letzten drei Jahren. Bei den Ordnungsämtern spiegelt sich dies auch im Anstieg der gemeldeten Fallzahlen wider (siehe Kapitel 3.1.), der vermutlich im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Corona-Regeln steht.

3.4 Meldung und Erfassung von Gewalt

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, wie Behörden ihre Meldesysteme gestalten können. Bei rund der Hälfte der Behörden sollen gewalttätige Übergriffe an die direkten Vorgesetzten gemeldet werden, bei rund einem Drittel an die Behördenleitung (n=1.523). Ein Viertel der Behörden hat keine zuständige Stelle festgelegt; dieser Anteil ist bei Hochschulen und Kommunen besonders hoch. Die Dokumentation von Übergriffen erfolgt überwiegend (57 Prozent) zentral für die gesamte Behörde oder Organisation (n=1.294). Nur 8 Prozent der Behörden dokumentieren Übergriffe dezentral innerhalb der jeweiligen Organisationseinheit; rund ein Fünftel der Kommunen geht allerdings so vor. Ein Viertel der teilnehmenden Behörden dokumentiert gewalttätige Übergriffe auf Beschäftigte nicht. Bei den Kommunen sind es sogar 39 Prozent.

Wenn Beschäftigte im Befragungszeitraum Gewalt gemeldet haben, haben sie zu 90 Prozent ihre direkten Vorgesetzten informiert (Z1: n=1.044, Z2: n=1.253). Jeweils rund ein Viertel informierte die Behördenleitung oder die Polizei. Während Männer deutlich häufiger die „formalen“ Kanäle (Behördenleitung, Polizei Personalabteilung) nutzten, wurden Vertrauenspersonen deutlich häufiger von Frauen eingebunden. Beschäftigte, die körperliche Gewalt erlebt haben, wandten sich deutlich häufiger an die Polizei oder die Behördenleitung als Opfer verbaler Gewalt. Betroffene von sexueller Gewalt nutzten diese beiden formalen Meldewege weniger als Opfer körperlicher Gewalt.

3.5 Stellenwert des Themas Gewalt am Arbeitsplatz

Während Befragte das Thema „Schutz der Beschäftigten vor gewalttätigen Übergriffen“ zu 91 Prozent für (eher) wichtig halten, nimmt der Stellenwert aus Sicht der Beschäftigten mit jeder Hierarchieebene ab (direkte Vorgesetzte (63 %), Bereichsleitung (53 %) und Behörden-/Dienststellenleitung (47 %)). Haben Beschäftigte selbst Gewalterfahrungen gemacht, ist diese Diskrepanz noch größer. Dies deutet darauf hin, dass Beschäftigte mit Gewalterfahrungen sich insgesamt von übergeordneten Ebenen nicht genug unterstützt und wahrgenommen fühlen.

3.6 Präventionsmaßnahmen

Sowohl die Behördenleitungen als auch die Beschäftigten wurden in den Befragungen um ihre Einschätzung der aktuell genutzten Präventionsmaßnahmen in ihren Behörden gebeten. Dabei wurden sie zur aktuellen Nutzung in den Behörden befragt sowie um eine Bewertung des Aufwands und Nutzens der jeweiligen Präventionsmaßnahmen gebeten.

Der Vergleich der Maßnahmen erfolgt auf Grundlage ihrer Aufwand-Nutzen-Bilanz aus Sicht der Behörden und Beschäftigten, die sich aus der Differenz des bewerteten Nutzens und des bewerteten Aufwands einer Maßnahme ergibt. Das jeweilige mögliche numerische Bilanzergebnis reicht von deutlich negativ bis deutlich positiv.

Die Darstellung der Befragungsergebnisse erfolgte unter Berücksichtigung der übergeordneten Maßnahmenkategorien baulich/technische, organisatorische und personenbezogene Präventionsmaßnahmen.

Innerhalb der *baulichen/technischen Präventionsmaßnahmen* zeigt sich, dass Alarmsysteme am weitesten verbreitet sind. Sie kommen in fünf der acht betrachteten Beschäftigungsbereiche zum Einsatz. Im Justizvollzug werden sie fast flächendeckend eingesetzt (93 Prozent), in der Justiz (83 Prozent) und Arbeits- und Sozialverwaltung (79 Prozent) ebenfalls sehr häufig. Diensthandys werden in sieben der acht betrachteten Beschäftigungsbereiche genutzt, haben aber insgesamt einen geringeren Verbreitungsgrad, der zwischen 49 Prozent (Feuerwehr und Rettungskräfte) und 6 Prozent (Bürgerämtern) liegt. Der Beschäftigungsbereich mit dem größten Verbreitungsgrad baulicher und technischer Präventionsmaßnahmen ist der Justizvollzug. Neben den erwähnten Alarmsystemen werden auch Reizstoffsprüngeräte (90 Prozent), Schlagstöcke (77 Prozent), Schutzwesten (72 Prozent) und Sicherheitsschleusen (57 Prozent) häufig genutzt. Dies trägt der spezifischen Situation im Justizvollzug Rechnung, wo grundsätzlich ein hohes Konfliktpotenzial erwartet werden kann. Jedoch können in der kontrollierten Umgebung einer Justizvollzugsanstalt anders als beispielsweise im Außendienst bauliche und technische Systeme installiert werden. Betrachtet man die Aufwand-Nutzen-Bewertungen der baulichen und technischen Präventionsmaßnahmen im Vergleich, so schneiden Alarmsysteme und die Schaffung von Fluchttüren bzw. offenen Türen und Fluchtwegen über die Beschäftigungsbereiche hinweg am besten ab. Im Vergleich am schlechtesten, aber immer noch positiv, wird der Einsatz von Schlagstöcken bewertet, vermutlich da diese auch zur Eskalation beitragen können.

Bei den *organisatorischen Präventionsmaßnahmen* wird deutlich, dass die Kooperation mit der Polizei mit 89 Prozent die Präventionsmaßnahme mit dem höchsten Verbreitungsgrad in einem Beschäftigungsbereich ist – in diesem Fall bei den Gerichtsvollzieherinnen und -vollziehern. Die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen erfolgt in sieben der acht betrachteten Beschäftigungsbereiche und weist einen Verbreitungsgrad von 56 Prozent in der Arbeits- und Sozialverwaltung und 23 Prozent bei Feuerwehr und Rettungskräften auf. Erstaunlich ist, dass Gefährdungsbeurteilungen einen vergleichsweise niedrigen Verbreitungsgrad besitzen, obwohl die Behörden zu ihrer Durchführung und zur Umsetzung ihrer Ergebnisse gesetzlich verpflichtet sind. Auch die Aufwand-Nutzen-Bilanz fällt aus Sicht der Behördenleitungen und Beschäftigten weniger positiv aus als bei anderen Maßnahmen. Weit verbreitet ist die Nutzung von Hausverboten (zwischen 86 Prozent in der Sozial- und Arbeitsverwaltung und 55 Prozent in Bürgerämtern) und das Hinzuziehen von Kolleginnen und Kollegen bei schwierigen Fällen (zwischen 53 und 62 Prozent in Sozial- und Arbeitsverwaltung, Justizvollzug, Ordnungs- und Bürgerämtern). Bei den Hausverboten zeigt sich aber auch die größte Diskrepanz zwischen der Aufwand-Nutzen-Bilanz der Behörden und der Beschäftigten. Während die Bilanz behördenseitig deutlich positiv ausfällt, ist diese aus Sicht der Beschäftigten positiv (Sozial- und Arbeitsverwaltung sowie Justiz) bzw. leicht positiv (Ordnungs- und Bürgerämter). Das Hinzuziehen von Kolleginnen und Kollegen sowie eine gefahrenbewusste Büroeinrichtung haben über alle Maßnahmen hinweg die besten Bewertungen erhalten: Sowohl bei Behördenleitungen als auch Beschäftigten ist die Aufwand-Nutzen-Bilanz in allen abgefragten Beschäftigungsbereichen deutlich positiv.

Innerhalb der *personenbezogenen Maßnahmen* weisen die Deeskalations- und Kommunikationstrainings den höchsten Verbreitungsgrad auf. Sie werden in allen betrachteten Beschäftigungsbereichen genutzt, von 29 Prozent der Bürgerämter bis 78 Prozent der Behörden der Sozial- und Arbeitsverwaltung. Für den hohen Verbreitungsgrad dieser Maßnahme und die häufige Empfehlung in verschiedenen Handreichungen werden Deeskalations- und Kommunikationstrainings aber vergleichsweise schlecht bewertet (wenn auch immer noch positiv). Bemerkenswert ist, dass die Behörden in fast allen Bereichen das Aufwand-Nutzen-Verhältnis besser als die Beschäftigten bewerten. Die Bewertung der Trainings hängt aber sicherlich mit ihrer konkreten Ausgestaltung zusammen, wozu im Rahmen dieser vergleichenden Überblicksstudie keine genaueren Aussagen möglich sind. Recht weit verbreitet sind auch Schulungen zur Eigensicherung (zwischen 72 und 16 Prozent in sieben verschiedenen Beschäftigungsbereichen). Hier wird das Aufwand-Nutzen-Verhältnis insgesamt positiver als bei Deeskalations-/Kommunikationstrainings bewertet.

Zusammenfassend lassen sich zwei übergreifende Punkte feststellen: *Erstens* variiert der Verbreitungsgrad der einzelnen Präventionsmaßnahmen stark. So unterschiedlich die Arbeitskontexte in verschiedenen Beschäftigungsbereichen des öffentlichen Dienstes sind, so unterschiedlich ist auch die Verbreitung verschiedener Präventionsmaßnahmen. *Zweitens* werden *alle* der hier dargestellten Präventionsmaßnahmen – es handelt sich dabei um Maßnahmen, die in verschiedenen Handreichungen empfohlen werden – positiv bewertet, sofern sie bereits im Einsatz sind. Sowohl Behördenleitungen als auch Beschäftigte

schätzen also insgesamt den Nutzen der Maßnahmen höher als den Aufwand für ihre Umsetzung ein.

3.7 Nachsorgemaßnahmen

Um Opfer von Gewalt zu unterstützen und die Folgen von Übergriffen abzumildern, ist es wichtig, im Zuge eines Vorfalles schnellstmöglich den Prozess der Nachsorge anzustoßen. Beschäftigte, die im Befragungszeitraum Opfer oder Zeuge/Zeugin von Gewalt geworden sind (n=4.929), bewerten die Unterstützung durch ihre Behörde/Dienststelle zu 37 Prozent als (sehr) schlecht und zu weiteren 37 Prozent ambivalent; eine (sehr) gute Bewertung gaben nur 28 Prozent ab. Während die durchschnittliche Bewertung bei Beschäftigten der Sozial- und Arbeitsverwaltung ambivalent ausfällt, ist sie für alle anderen Bereiche leicht negativ. Beschäftigte aus dem Bildungsbereich und dem Justizvollzug fühlen sich am schlechtesten durch ihre Behörden unterstützt. Je schwerwiegender die Art der erlebten Gewalt, desto schlechter bewerteten Beschäftigte die Unterstützung.

Behördenleitungen und Beschäftigte wurden nach der Existenz und Inanspruchnahme von Nachsorgemaßnahmen in ihren Behörden gefragt. In den meisten Bereichen wird den Beschäftigten nach einem Übergriff eine *Unterstützung im weiteren Verfahren* angeboten, z. B. bei der Stellung einer Strafanzeige. Am weitesten verbreitet ist diese Unterstützung in der Sozial- und Arbeitsverwaltung (Bund/Land) (88 Prozent der Behörden). Unterstützungsangebote werden über die Bereiche hinweg von vielen Betroffenen in Anspruch genommen.

Die *Betreuung durch kollegiale Soforthelfer* ist im Justizvollzug bereits sehr weit verbreitet (86 Prozent der Behörden). Auch bei den Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen Kommunen/Bund) geben bereits 70 Prozent an, über Soforthelfer zu verfügen, bei Feuerwehr und Rettungskräften etwa die Hälfte. In Kommunen liegt der Anteil mit 17 Prozent deutlich niedriger. Die Maßnahme scheint überall dort, wo sie bereits angeboten wird, gut angenommen zu werden.

Nachbesprechungen nach gewalttätigen Übergriffen werden sowohl in der Arbeits- und Sozialverwaltung (Bund/Land) als auch im Justizvollzug und bei Feuerwehr und Rettungskräften durchgeführt (70 Prozent). In der Justiz und in Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen) werden sie von über der Hälfte der Behörden genutzt.

Eine *professionelle psychologische Betreuung* für Betroffene bieten vor allem Behörden aus der Sozial- und Arbeitsverwaltung (79 Prozent) und dem Justizvollzug (60 Prozent) an. Jeweils 46 Prozent der Jobcenter sowie Feuerwehren und Rettungskräfte bieten ebenfalls Betreuung an. Die Inanspruchnahme durch Beschäftigte fällt deutlich geringer aus als bei den kollegialen Soforthelfern, da Übergriffe nicht für alle Betroffenen starke Auswirkungen haben.

Ansprechpersonen für das Thema „Gewalt am Arbeitsplatz“ sind im Vergleich zu anderen Maßnahmen in nur wenigen Behörden vorhanden, am häufigsten noch in der Sozial- und Arbeitsverwaltung (45 Prozent) und in Hochschulen (41 Prozent).

Leitfäden zur Nachsorge bei gewalttätigen Übergriffen finden über die verschiedenen Bereiche hinweg nur sehr wenig Anwendung.

4 Ausblick

Die Ergebnisse dieser Studie bieten zahlreiche Anhaltspunkte für ein besseres Verständnis von Gewaltphänomenen, einen vertieften Dialog mit Beschäftigten und gezielte Präventions- und Nachsorgeprogramme.

Vor dem Hintergrund einer hohen Dunkelziffer sollte die *Meldung von Übergriffen* durch die Beschäftigten gefördert werden. Die Entscheidung der Beschäftigten für oder gegen eine Meldung von Übergriffen scheint hauptsächlich eine Aufwand-Nutzen-Abwägung zu sein. Wichtig ist also einerseits, Meldesysteme so einfach und niedrigschwellig wie möglich zu gestalten, und andererseits, den Nutzen von Meldungen für die Beschäftigten zu erhöhen. Vorgesetzte sollten Übergriffe ernstnehmen, Betroffenen Unterstützung anbieten und Übergriffe sollten strafrechtlich verfolgt werden.

Präventionsmaßnahmen sollten immer in ein Gesamtkonzept eingebettet und auf die Gegebenheiten in einer Behörde sowie die spezifischen Risiken verschiedener Arbeitsplätze abgestimmt sein. Es lohnt sich aber, von den Erfahrungen in anderen Behörden zu lernen. Vergleicht man die verschiedenen Beschäftigungsbereiche, ist auffällig, dass in der Sozial- und Arbeitsverwaltung viele Maßnahmen bereits weit verbreitet sind – z. B. Fluchttüren/offene Türen und Fluchtwege, Alarmsysteme, eine gefahrenbewusste Büroeinrichtung und Deeskalations-/Kommunikationstrainings. Gleichzeitig sind Beschäftigte hier selten von Gewalt betroffen und fühlen sich durchschnittlich am sichersten an ihrem Arbeitsplatz. Die Vermutung liegt nahe, dass die umfassende Prävention dazu beigetragen hat; dies lässt sich auf der Grundlage der hier betrachteten Zeiträume aber nicht abschließend feststellen. In den Ordnungs- und Bürgerämtern werden die beschriebenen Maßnahmen bisher deutlich seltener genutzt. Vor dem Hintergrund einer hohen Gewaltbetroffenheit und insbesondere eines Anstiegs der Gewalt im Zuge der COVID-19-Pandemie erscheint hier die vermehrte Umsetzung von Präventionsmaßnahmen sinnvoll.

Trotz optimaler Prävention werden sich gewalttätige Übergriffe gegen Beschäftigte nicht immer verhindern lassen. Deshalb ist es wichtig, dass Behörden *Betroffene* bestmöglich und passgenau *unterstützen*. In diesem Kontext sei beispielhaft auf zwei Betroffenenengruppen verwiesen, die hierbei besonders berücksichtigt werden sollten. Zum einen sollten Opfer sexueller Gewalt in den Blick genommen werden. Insgesamt sind zwar nur sehr wenige Beschäftigte im Befragungszeitraum Opfer von sexueller Gewalt geworden; Betroffene fühlten sich aber am schlechtesten durch ihre Behörde unterstützt und die Dunkelziffer ist bei sexueller Gewalt hoch. Zum anderen zeigen die Ergebnisse dieser Studie, dass Gewalt im Bildungsbereich sich besonders stark auf Betroffene auswirkt und sich diese von ihren Arbeitgebern vergleichsweise schlecht unterstützt fühlen. Insgesamt ist es deshalb wichtig, die Erfahrungen Betroffener ernst zu nehmen und ihnen Unterstützung anzubieten.