InGe – Lagebildinstrument zur Erfassung von Gewalterfahrungen im öffentlichen Dienst: Ergebnisse des Demonstratortests

Ines Hohendorf, Markus Jenki und Moritz Zemann

Gliederung

1. Einleitung
2. Herausforderungen bei der Erfassung von Gewalt im öffentlichen Dienst
3. Verbundprojekt InGe
4. Demonstrator
4.1 Methodische Grundlagen
4.2 Eingabemaske
4.3 Auswertemaske
5. Ergebnisse der Demonstratorphase
5.1 Technische Erkenntnisse
5.2 Methodische Erkenntnisse
6. Fazit und Ausblick

1. Einleitung

Beleidigungen, Bedrohungen sowie körperliche Angriffe sind für viele Beschäftigte des öffentlichen Dienstes fast alltägliche Begleiterscheinungen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit. In der Vergangenheit kam es bundesweit zu teils schwerwiegenden Übergriffen. So wurde im Juni 2024 eine Mitarbeiterin des Tübinger Jobcenters von einem Klienten mit einem Messer bedroht.[1] Tragischer endete ein solcher Angriff einen Monat zuvor, im Mai 2024, als ein Polizist infolge eines Messerangriffs getötet wurde.[2] Verbreiteter als solche herausragenden Gewalttaten sind allerdings niederschwelligere Formen. Zwar liegt bislang keine umfassende Datenlage zu Gewaltvorfällen zum Nachteil des öffentlichen Dienstes vor, gleichwohl deuten aktuelle Studien darauf hin,

---

[1] Schwäbisches Tagblatt (2024, 6. Juni): Mitarbeiterin einer Behörde von Mann mit Messer bedroht. https://www.swp.de/lokales/hechingen/messerattacke-in-tuebingen-drama-im-amt-bedrohte-frau-schliesst-angreifer-ein-77304926.html [letzter Aufruf: 07.02.2025].

[2] Stuttgarter Zeitung (2024, 12. Juli): Messerangriff von Mannheim. https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.messerangriff-von-mannheim-mutter-von-rouven-laur-in-deutschland-laeuft-was-nicht-richtig.d769d7e0-35b3-4ac2-95a2-e6cd778b1a10.html [letzter Aufruf: 07.02.2025].

dass sich das Problem verschärft.[3] Die tatsächliche Tragweite bleibt jedoch angesichts einer fehlenden einheitlichen Erfassungsmethodik, eines stark differierenden Gewaltverständnisses und mangelnder Repräsentativität im Dunkeln. Hier setzt das Forschungsprojekt InGe an.

Der Beitrag gibt zunächst Aufschluss über die Herausforderungen bei der Erfassung von Gewaltvorfällen. Anschließend werden das Verbundprojekt InGe, der während der Projektlaufzeit entwickelte Demonstrator eines Lagebildinstruments und die im Rahmen der Testphase gewonnenen Erfahrungen eingehender beschrieben. Der Beitrag endet mit einem kurzen Fazit.

2. Herausforderungen bei der Erfassung von Gewalt im öffentlichen Dienst

Sowohl dem Hell- als auch dem Dunkelfeld lassen sich Zahlen zur Gewaltbetroffenheit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst entnehmen. Sie fußen auf unterschiedlichen Erfassungsmodalitäten. Laut der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) wurden 2023 13.581 (2022: 12.614) Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte und 328 (2022: 289) Angehörige aus dem Bereich Feuerwehr und des Rettungsdienstes als Opfer von Gewalt registriert – jeweils ein neuer Höchstwert. Gleiches gilt für die Anzahl der Opfer von Gewalt unter den sonstigen Beschäftigten im öffentlichen Dienst, welche im Jahr 2023 auf einen Höchstwert von 1.525 (2022: 1.352) Opfer angestiegen ist. Hierunter fallen u. a. Lehrpersonal, Mitarbeitende von Krankenhäusern, Jobcentern, Bürgerämtern oder Führerscheinstellen sowie kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger.

Im Rahmen einer durch den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) beauftragten Studie im Jahr 2020 gaben rund 57 % der 2.000 befragten Mitarbeitenden des öffentlichen und privatisierten Sektors an, dass die Gewalt ihnen gegenüber zugenommen habe. Mehr als zwei Drittel der Befragten wurden in den zwei vorangegangenen Jahren während der Arbeit beleidigt, beschimpft, bedroht oder angegriffen. Fast jeder Zwanzigste sei mit einer Waffe angegriffen worden.[4] In der durch den SBB Beamtenbund und Tarifunion Sachsen in Auftrag gegebenen Studie 2021 erlebten 29 % der über 1.500 Teilnehmenden im

---

[3] Vgl. bspw. *Bühren/Kuche/Piesker/Steffens/Steffens/Tritsch/Uhlig/Ziekow* (2022); *Bannenberg/Herden/Pfeiffer* (2021); *DGB* (2020).

[4] *DGB* (2020).

öffentlichen Dienst in den letzten zwölf Monaten leichtere Formen der Aggression, 8 % verbale sowie körperliche Bedrohungen, 2 % körperliche Angriffe und 2 % sexuelle Belästigung.[5] In der bislang umfangreichsten Studie des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer erlitten von den rund 10.000 Befragten des öffentlichen Dienstes 23 % Gewalt – darunter 4 % innerhalb eines Jahres einmal, 19 % wurden mehrfach Opfer von Übergriffen.[6]

Die Einschränkungen bei der Erfassung von Gewalt und die fehlende Übertragbarkeit auf die Grundgesamtheit des öffentlichen Dienstes sollen an dieser Stelle kurz umrissen werden.

Im *Hellfeld* können mithilfe der PKS zwar grundsätzlich strafbare Gewalthandlungen zum Nachteil des öffentlichen Dienstes quantifiziert werden, jedoch ist eine belastbare Bezifferung der begangenen Straftaten aufgrund der Methodik der PKS und der Anzeigebereitschaft innerhalb der betroffenen Berufsgruppen erschwert. So können aus der PKS nur sog. Opferdelikte ausgewertet werden. Gerade Beleidigungen, als häufig auftretende verbale Attacken gegen Beschäftige des öffentlichen Dienstes, werden jedoch nicht als Opferdelikt erfasst. Diese Delikte spielen aber vor allem in Bezug auf Eskalationsspiralen und Unsicherheiten eine große Rolle.

Weiterhin ist die Auswertemöglichkeit auf die in der PKS als Opfertyp aufgenommenen Berufsgruppen beschränkt. Diese sind nicht zwingend am Beschäftigungsverhältnis ausgerichtet, weshalb eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich ist. Hinzu kommt die unterschiedliche Bereitschaft der verschiedenen Berufsgruppen zu einer Anzeigenerstattung von entsprechenden Gewaltvorfällen. Während bei Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten aufgrund des Legalitätsprinzips von einer hohen Anzeigenbereitschaft auszugehen ist, zeigen Studien für andere Bereiche des öffentlichen Dienstes, dass diese in Teilbereichen sehr gering ist.[7]

Zuletzt werden auch Handlungen unterhalb der Strafbarkeitsschwelle von der PKS nicht erfasst, wodurch sie einigen statistischen Einschränkungen unterliegt und lediglich als Näherungswert herangezogen werden kann.

---

[5] *Bannenberg/Herden/Pfeiffer* (2021).

[6] *Bühren/Kuche/Piesker/Steffens/Steffens/Tritsch/Uhlig/Ziekow* (2022).

[7] Teilweise wird nur in einer niedrigen einstelligen Prozentzahl der Fälle Anzeige erstattet, vgl. *Bannenberg/Herden/Pfeiffer* (2021).

Im *Dunkelfeld* erweisen sich durchgeführte Studien insbesondere aufgrund fehlender Repräsentativität ebenfalls als nicht geeignet, um ein realistisches Abbild von entsprechenden Gewaltvorfällen aufzuzeigen und Entwicklungen über einen längeren Zeitraum darzustellen. Es handelt sich vorrangig um Querschnittsstudien, die einmalig Erlebnisse erfassen und weit überwiegend auf die Bereiche Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst fokussieren sowie zunehmend auf Amts- und Mandatstragende und Lehrerinnen und Lehrer. Hinzu kommt, dass sich die Definitionen von Gewalt stark unterscheiden, sodass zum einen nicht exakt dieselben Gewaltformen erfasst werden und zum anderen nicht immer eine Trennung zwischen externer und interner Gewalt vorgenommen werden kann. Auch bleiben Grundgesamtheiten oft unklar.

Um effektive Strategien zur Bekämpfung und Prävention von Gewalt für möglichst viele Berufsgruppen im öffentlichen Dienst zu entwickeln, ist jedoch eine umfassende Datenbasis erforderlich, welche kontinuierlich, berufsgruppenübergreifend und flächendeckend generiert wird.

3. Verbundprojekt InGe

Das Ziel von InGe bestand in der Entwicklung eines neuen, softwaregestützten Instruments zur Erfassung und Auswertung von Gewaltvorfällen gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg. Angestrebt wurde die Schaffung einer einheitlichen und nutzerfreundlichen elektronischen Meldeplattform für möglichst viele Berufsgruppen zur kontinuierlichen Datenerfassung. In diesem Rahmen sollten Methoden der Erfassung und Auswertung geprüft, entwickelt und umgesetzt werden, die sowohl die Darstellung eines übergreifenden Lagebilds als auch die Analyse spezifischer Bereiche oder Kommunen ermöglichten. Insbesondere sollten Lösungen für Herausforderungen gefunden werden in Bezug auf die Meldebereitschaft sowie die Prüfung und Kategorisierung der Meldungen. Des Weiteren war der Aufbau einer Präventionsdatenbank geplant, um das Lagebildinstrument auch als Werkzeug der kommunalen Kriminal- und Gewaltprävention nutzen zu können. Sowohl das Lagebildinstrument als auch die Präventionsdatenbank wurden erfolgreich realisiert.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) förderte im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ vom 01. Oktober 2022 das auf zwei Jahre angelegte Verbundprojekt „Lagebildinstrument zu

Gewalterfahrungen von Beschäftigten im öffentlichen Dienst (InGe)". Es endete zum 30. September 2024. Der Forschungsverbund wurde von der im Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg angesiedelten Gemeinsamen Zentralstelle Kommunale Kriminalprävention geleitet. Zu den weiteren Verbundpartnern gehörten das Centre for Security and Society der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie die Disy Informationssysteme GmbH. Als assoziierte Partner unterstützten das Projekt das Landeskriminalamt Baden-Württemberg (Zentrum für Sicherheitsforschung), das Bayerische Rote Kreuz, der Beamtenbund Baden-Württemberg, der Deutsche Gewerkschaftsbund (Bezirk BW), das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg sowie die Unfallkasse Baden-Württemberg. Eine weitere Verbindung zwischen Praxis, Politik und Wissenschaft wurde durch einen Beirat geschaffen, der aus insgesamt zehn Mitgliedern unterschiedlicher Institutionen bestand.

4. Demonstrator

4.1 Methodische Grundlagen

Kategorisierungen öffentlicher Dienst

Um die Vielfalt der Tätigkeiten im öffentlichen Dienst unter ein knappes Abfrageraster zu bekommen, wurden zwei Kategorisierungen entwickelt, die in Kombination eine Zuordnung und Charakterisierung der Tätigkeiten erlauben und zugleich helfen, die relevanten Grundgesamtheiten zu bestimmen. Eine Kategorisierung ist unerlässlich zur Identifizierung von spezifischen Problembereichen und die Entwicklung entsprechender Präventionsmaßnahmen.

Aus Studien zu Gewaltphänomenen konnten als erste Kategorisierung zwei situative Dimensionen zur Einsortierung konkreter Arbeitsaufgaben und Tätigkeiten gewonnen werden. Erstens nach Aufgabe/Funktion (Kontroll- und Vollzugsaufgaben, Kontroll- und Unterstützungsaufgaben, Hilfe und Unterstützungsaufgaben, Dienstleistungsaufgaben, Leitungs- und Repräsentationsaufgaben) sowie zweitens nach Kontaktform (Außenkontakte, Mischformen, Innenkontakte).

Die zweite Kategorisierung folgt einer Ressortlogik, die, beginnend mit den obersten Dienstbehörden (Dienstherren) über die verschiedenen Hierarchieebenen bis hin zu einzelnen Fachbereichen, Amts- und Teamleitungen der konkreten Beschäftigten im entsprechenden Tätigkeitsbereich führt. Im Sinne

einer landes- oder bundesweiten statistischen Systematik gilt es jedoch zu beachten, dass bspw. in der Kommunalverwaltung verschiedene Ministerien Dienstherr für gleiche Bereiche einer Kommunalverwaltung sein können und die Sortierung auf der Ebene von Dezernaten und Fachbereichen zusätzlich regional und zwischen verschiedenen Städten und Gemeinden stark variieren kann. Um zuverlässige Angaben zu ermöglichen, müssen diese nach Ressortlogik in das InGe-System eingepflegt werden, was im Feldtest für den kommunalen Aufgabenbereich umgesetzt wurde.

Gewaltverständnis

Statt einer starren abschließenden Definition wurde für InGe eine Konzeptionierung von „Gewalt" als Schalenmodell entwickelt. Die innerste Schale stützt sich auf das nationale Strafrecht. Die zweite, etwas weitere Schale, wird durch Institutionen, Prozesse und Dokumente im Umfeld der International Labour Organization bestimmt. In der dritten Schale finden sich Befunde aus Einzelstudien zum Phänomen, aus Monitoring durch Institutionen oder Experten sowie aus Analysen existierender Meldesysteme. In der vierten Schale sind Verfahren genannt, die im InGe-Instrument selbst umsetzbar sind. Diese Bestimmung geht von einem klar bestimmten Kern aus, der unbedingt umfassend erfasst werden muss, und schreitet zu immer weiteren, möglicherweise auch sensibleren Belastungsphänomenen der Beschäftigten fort. Um diesem Konzept gerecht zu werden, wurde im Laufe des Projektes auch der Begriff „Gewalt" zunehmend vermieden. Jede einzelne Schale ist offen für Fortschreibungen und Anpassungen, um inhaltliche Änderungen auch in Zukunft aufnehmen zu können.

Determinanten der Vorfallerfassung

Faktoren, die ein Dunkelfeld erzeugen könnten, müssen in möglichst allen Berufsfeldern so klein wie möglich gemacht werden. Über Fokusgruppen und Experteninterviews wurde als zentrale methodische Herausforderung eine Angleichung der Meldeschwelle bestimmt, d. h. die Bereitschaft, Vorfälle auch tatsächlich und gleichförmig zu melden, ist in verschiedenen Berufsgruppen sehr unterschiedlich und muss auf Dauer angeglichen werden.

Hierbei konnten eine Reihe von Einflussfaktoren benannt werden. Hervorzuheben sind:

- Wirksamkeitserwartung: Sobald von einer Folgenlosigkeit der statistischen Erfassung ausgegangen wird, wird die Meldeschwelle höher sein.

- Integration in elementare Arbeitsabläufe: Anfänglich wurde diese vor allem als Zeitfaktor begriffen, was sich in der Forderung nach einer Erfassungszeit von nicht mehr als fünf Minuten ausdrückte, dann aber zunehmend als umfassendere Herausforderung des Meldetools gesehen.

- Arbeitsumfeld und -organisation: Um den Leitfaktor des Vertrauensverhältnisses und der Verantwortungswahrnehmung durch Vorgesetzte wurde deutlich, wie stark diese eine Bereitschaft zur Meldung beeinflussen können, so dass die Konstruktion des Meldetools darauf reagieren musste.

Bei der direkten Erfassung von Vorfällen traten neben begrifflichen auch systematische Unschärfen auf. Einige Berufsgruppen zeigen bei strafrechtlich relevanten Vorfällen, wie Nötigung oder versuchter Körperverletzung, Unsicherheiten in der Einschätzung. Im Erhebungsinstrument wurden daher situative Angaben, Angaben zum Verlauf und zur Auflösung der Situation, Angaben zu den konkreten Tathandlungen und Tatmitteln sowie den Tatfolgen getrennt erhoben, um die Einstufung zu unterstützen. Bei Vorfällen, die unterhalb der Strafrechtsschwelle lagen, liegen die Begrifflichkeiten oft im Bereich eines allgemein geteilten Verständnisses, sodass etwa „Beleidigungen" auch als solche erkannt werden. In Berufsfeldern mit häufigen Vorfällen in diesem Bereich liegt die Meldeschwelle jedoch höher, weil sie als unvermeidlicher Teil der Berufstätigkeit gesehen werden.

Organisatorische Einbettung der Meldewege im Arbeitsumfeld

Eine Analyse der „Einbettung" von Gewaltphänomenen in die verschiedenen Berufsfelder und die Organisationswege im Umgang mit Meldungen zu Problemen im jeweiligen Arbeitshandeln, machte die Heterogenität der Anforderungen für eine Einbettung eines Meldeinstrumentes deutlich.

In einem Universitätsklinikum ist schriftliches Reporting und Dokumentation ein integraler Teil der Organisationsstruktur und der Tätigkeitsroutinen. Es gibt vielfältige Bearbeitungswege, Akteure und Verantwortungsstrukturen. Dabei geht es nicht nur um Gewaltvorfälle gegen Beschäftigte, sondern es gibt Überschneidung mit verschiedensten Zielsetzungen, bspw. dem Qualitätsmanagement. Alle Tätigkeiten werden in Form von Fall- oder Prozessakten integral in digitaler Form unterstützt und dokumentiert.

Schulen hingegen haben als Kern eine Verantwortungsgemeinschaft aus Lehrerschaft, Schülerinnen und Schülern, Eltern und Schulleitung, die einen gemeinsamen pädagogischen Auftrag tragen, zu dem auch der Umgang mit Ge-

walt gehört. Das Kollegium hat zentrale Bedeutung als erste Bearbeitungsebene. Die Schulleitung ist nach Innen und Außen zentral für die Nutzung von Meldewegen und Meldeschwellen. Der Formalisierungsgrad für Meldungen ist allerdings sehr gering, was sich auch darin zeigte, dass Formulare und Verfahrenswege für Gewaltmeldungen teilweise eingerichtet, aber nicht bekannt waren.

Im kommunalen Bereich zeigten sich am Beispiel der untersuchten Mittelstädte relativ klare Verfahrenswege, die einmal an (unmittelbar) Vorgesetzte und parallel oder alternativ an zentrale Stellen im Bereich Personalmanagement gehen. Die Vorgesetzten sind zentral für die Verantwortungswahrnehmung und stellen somit auch meistens die Weichen in Richtung Strafantrag/-anzeige oder Unfallmeldung. Ein klares Defizit zeigte sich beim Zusammenstellen von Berichten über mehrere Aufgabenbereiche oder Hierarchieebenen hinweg. Teilweise unternehmen zentrale Stellen durch wiederkehrende aktive Abfragen Versuche, um ein Gesamtbild zu bekommen – mit wechselndem Erfolg. Die Einschätzungen zu Häufigkeit und Schwere und der Umgang mit Gewaltphänomenen variierte dann auch über die verschiedenen Hierarchieebenen.

4.2 Eingabemaske

Die Eingabemaske wurde in Form einer Homepage umgesetzt. Nach einer Einverständniserklärung und Informationen zum Datenschutz auf der Startseite werden die Nutzenden anhand von verschiedenen thematischen Blöcken schrittweise durch die Meldung geleitet. Abgefragt werden Informationen zum eigentlichen Vorfall (Was ist passiert? Wo? Wann?), zur Arbeitsstelle (zuständige Behörde/Kommune), zu den Auswirkungen (psychische oder physische Folgen?) und zu den weiteren Umständen (Wie konnte die Situation entschärft werden? Wird weitere Unterstützung gewünscht?). Entlang der Meldung gibt es verschiedene Weichenstellungen, abhängig vom gewählten Meldeweg[8] oder der Rolle, aus der gemeldet wird. Entsprechend werden in der Folge nur die Fragen angezeigt, die für die Art der Meldung erforderlich oder datenschutzrechtlich erlaubt sind. Hierdurch sollen die Nutzenden nicht

[8] Es stehen drei Meldewege parallel zur Verfügung. Die Meldenden entscheiden selbst, welchen der drei sie wählen wollen: 1) Klassischer Weg, d. h. die Meldung gelangt dem/der Vorgesetzten zur Kenntnis. 2) Alternativer Weg, d. h. die Meldung gelangt einer festgelegten Vertrauensstelle zur Kenntnis (bspw. ÖPR, Rechts- oder Personalabteilung), nicht jedoch dem/der Vorgesetzten. 3) Anonymer Weg.

mit zu viel Inhalt überladen werden und eine schnelle Meldung ermöglicht werden. Die Abgabe einer Meldung ist bereits nach der Eingabe weniger Pflichtangaben möglich. Weitere Angaben erfolgen dann auf freiwilliger Basis. Um eine möglichst zügige und schlüssige Dateneingabe zu erleichtern, wurden Detailaspekte immer nur dann eingeblendet und abgefragt, wenn entsprechende Oberkategorien etwa zur Art des Gewaltvorfalls oder zur Schwere der Belastung ausgewählt wurden.

Nach Eingabe aller Informationen erhält der/die Meldende eine Übersicht der eingegebenen Daten zur Kontrolle. Sollte die Beschreibung des Vorfalls an dieser Stelle noch nicht durch die vorhandenen Auswahlmöglichkeiten abgedeckt sein, können in der Folge Freitextfelder zur genaueren Spezifizierung einzelner Sachverhalte genutzt werden. Nach dem Abschicken der Meldung wird eine individuelle ID vergeben. Anhand dieser kann später eine Datenauskunft oder ein Antrag auf Datenlöschung erfolgen.

Die Nutzung der Meldeplattform war während der Testphase ohne personalisierte Anmeldung möglich, um das Meldeverhalten möglichst niedrigschwellig zu halten. Grundsätzlich ist eine Einbindung der ersten beiden Meldewege in Personalzugangssysteme möglich und kann den Meldeablauf deutlich beschleunigen, weil dann einige Angaben z. B. zur Behördenzugehörigkeit automatisch hinterlegt werden können.

Die Speicherung der Daten erfolgte in einer zentralen Datenbank. Von dort wurden die Meldungen dann für die jeweils zugangsberechtigten Personen (z. B. Vorgesetzte oder Behördenleitungen) über die Analyseplattform bedarfsgerecht und in zum Teil aggregierter und damit anonymisierter Form zur Verfügung gestellt.

4.3 Auswertemaske

Die Umsetzung der Analyseplattform geschah mittels der Business Intelligence Plattform disy Cadenza. Die Visualisierung der Daten erfolgte in Form von Datendashboards, wobei Tabellen, Kennzahlen (wie Anzahl Fälle pro Zeitraum) mit Zeitverläufen (Fälle pro Tag) und Schaubildern (z. B. Kreisdiagramm mit prozentualer Verteilung nach Gewaltform) in thematischen Arbeitsblättern kombiniert wurden. Durch verschiedene Filter können die Daten durch den Benutzenden auf bspw. eine Kalenderwoche oder auf eine einzelne Abteilung eingeschränkt werden, um einzelne Sachverhalte zu beleuchten.

Je nach Kommunenzugehörigkeit und der funktionalen Position in der Kommune erhalten die Nutzenden hierbei lediglich Zugriff auf Meldungen, die auch in ihrem Verantwortlichkeitsbereich liegen. Insgesamt werden vier verschiedene Rollen unterschieden:

- Abteilungsleitung, mit direktem Zugriff auf die Daten der Meldung von Mitarbeitenden in der Abteilung über Meldeweg 1.
- Behördenleitung, mit Zugriff auf aggregierte Meldungen (Meldeweg 1) mehrerer Abteilungen in einer Behörde (z. B. Anzahl, Ausprägung) ohne persönliche Information (wie Name).
- Kommunenleitung mit Zugriff auf aggregierte Meldungen (Meldeweg 1) mehrerer Behörden innerhalb einer Kommune.
- Vertrauensstelle, mit Zugriff auf die Daten alle Meldungen einer Kommune über Meldeweg 1 und 2.

Abhängig von der zugewiesenen Rolle können die Informationen dann zur direkten Unterstützung der Betroffenen oder auch im Sinne eines übergeordneten Lagebilds ausgewertet werden, um zielgerichtete Präventionsmaßnahmen anzubieten.

Anonyme Meldungen wurden lediglich in aggregierter Form als Anzahl auf Behördenebene angezeigt, wenn in einer Woche mehr als fünf Meldungen eingegangen waren.

Eine Datenaggregation über mehrere Kommunen hinweg im Sinne eines Lagebildes erlaubt aufgrund der großen Datenmenge auch Details von anonymen Meldungen in die Auswertung zu integrieren oder auch demographische Auswertungen zu ermöglichen. Grundlage hierfür ist eine ausreichend große Datenmenge, die eine Reidentifikation nach geltenden Datenschutzstandards ausschließt.

5. Ergebnisse der Demonstrationsphase

5.1 Technische Erkenntnisse

Eingabemaske

Die Testphase des Meldeportals dauerte 60 Tage und verlief ohne technische Probleme. In den beiden Testkommunen – einer ländlichen und einer städtisch geprägten – wurden insgesamt 53 Meldungen erfasst. Die Rückmeldungen der Nutzenden waren durchweg positiv, insbesondere hinsichtlich der Nutzerführung und der Oberfläche des Portals. Zur Testhälfte, nach vier Wochen Laufzeit, war eine zunehmende Meldebereitschaft erkennbar. Neben den Pflichtfragen wurden auch die freiwilligen Angaben ergänzt sowie zur erweiterten Fallbeschreibung die Freitextfelder intensiv genutzt.

Die durchschnittliche Meldedauer betrug zwölf Minuten. Meldungen, die vom Ablauf klar und direkt standardisiert eingegeben wurden, lagen im Bereich von wenigen Minuten. Einige umfassendere Vorfälle oder Ergänzungen im Freitext führten bei einigen Meldungen zu deutlich höheren Eingabezeiten und hoben den Durchschnitt. Eine Optimierung durch eine bessere Anordnung und Kennzeichnung der Pflichtfelder zu Beginn des Meldeprozesses kann noch zu weiteren Verkürzungen beitragen.

Auswertemaske

Während der Testphase wurden zwar auch anonyme Fälle gemeldet, konnten den Nutzenden aber aufgrund des seltenen Auftretens nicht in der Auswertung angezeigt werden. Hier muss die Aggregierung der anonymen Fälle zukünftig über einen längeren Zeitraum erfolgen, z. B. als monatliche Darstellung statt wie in der Testphase wöchentlich ab fünf Fällen.

Die Behördenleitung äußerte den Wunsch nach einem fallgenauen Datenzugriff sowie der Möglichkeit zur Datenbearbeitung.

Zudem stellte sich heraus, dass die manuelle Pflege der Nutzeraccounts (Rollenvergabe) extrem zeitaufwändig ist und somit für den Produktivbetrieb nicht realisierbar. Daher sollte ein vorgelagertes Portal programmiert werden, das den nutzenden Behörden und Kommunen eine Selbstregistrierung sowie das Anlegen ihrer eigenen Behördenstruktur ermöglicht.

Eine möglichst direkte Weiterverwendung der Daten bspw. für Unfallmeldungen und/ oder Strafanzeigen wäre ebenfalls wünschenswert.

5.2 Methodische Erkenntnisse

Meldewege und Einbettung im Arbeitsumfeld

Neben einer kritischen Auswertung der eingegangenen Daten wurde die Demonstrationsphase evaluierend begleitet. Dabei wurde deutlich, wie unterschiedliche Rahmenbedingungen trotz eines relativ langen Testzeitraumes den Meldeverlauf beeinflussen können. Eine erhöhte Arbeitsbelastung etwa durch Wahldurchführungen, neue Vorschriften, Verfahren oder die Einführung von Präventionsmaßnahmen veränderte Verhaltensweisen der Mitarbeitenden. Sie spiegeln sich im Meldeverhalten und beeinflussen den Aufwand, den diese für die Meldung aufwenden. Hinzu kam für den Testzeitraum ein teilweise deutlich verzögerter Meldeauflauf, der sich nur dadurch erklären lässt, dass die Propagierung des Meldetools durch Vorgesetzte und die horizontale Verbreitung unter Kolleginnen und Kollegen grundsätzlich einige Zeit benötigen und sehr heterogenen Faktoren unterliegen.

Bei der Vorbefragung zeigten sich deutliche Unterschiede im Arbeitsklima und im Verhältnis von Vorgesetzten und Angestellten. Im städtischen Umfeld wurde eher ein geringes Vertrauensverhältnis festgestellt und eine Meldung auch als Handlungsaufforderung an die Leitungsebene gesehen. Im ländlichen Umfeld kann eher von einem kooperativen Verhältnis gesprochen werden, das sich auch im Umgang mit Meldungen und bei Einstufungen hinsichtlich einer Belastung durch Gewaltvorfälle widerspiegelt. In beiden Umfeldern wird der kollegialen Unterstützung bei Vorfällen ein sehr hoher Stellenwert zugesprochen.

Auch alle drei in InGe implementierten Meldewege wurden genutzt. In der städtischen Kommune war der anonyme Meldeweg sogar bevorzugt. Der Meldeweg über die Vertrauensstellen wurde zwar nur zu einem geringen Anteil gewählt, diese Fälle wären aber ansonsten im Dunkelfeld verschwunden.

Die Struktur der Meldungen zeigt, dass die serielle Erfassung von Vorfällen ergänzt werden muss. In Bereichen mit vielen gleichförmigen Vorfällen sollte eine summarische Erfassung, z. B. wöchentlich oder kalendarische, eingeführt werden, um den Abfrageaufwand zu verringern und die Akzeptanz langfristig zu sichern. Ebenso sind Verknüpfungen mit bestehenden Reporting- oder Verwaltungssystemen (bspw. zur Arbeitszeiterfassung oder zur Personalauthentifizierung) sinnvoll, um den Eingabeaufwand weiter zu verringern.

Meldungen gingen nicht nur in der Rolle als direkt Betroffene ein, sondern auch als Beobachter/Beobachterin oder Vorgesetzte. Dies bedingt – wie in

InGe implementiert – eine Identifikation gleicher Vorfälle bspw. über Zeit/Ort/Kategorie. Auch bereinigt um dieselben Vorfälle würden aber alle drei Rollen relevante Zahlen an Meldungen beitragen und wären somit zur Ausleuchtung des Dunkelfeldes notwendig.

Validität der Vorfallerfassung

Anhand eines fiktiven Szenarios wurden die Mitarbeitenden gebeten, Zuordnungen der beschriebenen Vorfälle zu Kategorien/Antwortvorgaben des Meldetools zu machen. Viele Zuordnungen fielen sehr gleichförmig aus und zeigten die Validität der Abfragen. Problematisch erwies sich die im politischen Diskurs sehr präsente Kategorie „Respektlosigkeit", die eher diffus oder als umfassende Basiskategorie zugeordnet wurde und somit kaum Aussagewert hat. Die direkte Zuordnung „komplexerer" Kategorien wie „Nötigung" war ebenso problematisch und erfordert in Berufsfeldern, die nicht routiniert und intensiv geschult bei der Anwendung sind, zwingend spezifizierende zusätzliche Angaben und Erläuterungen.

Trotz der für statistische Auswertungen geringen Anzahl an Meldungen (53) können einige methodische Schlüsse gezogen werden. Subjektive Belastungsskalen zeigten bei einer beträchtlichen Anzahl der Betroffenen (20 %) sehr hohe Belastungsempfindungen (Skalenwerte 7 oder höher bei einer 10-stufigen Skala). Objektivierbare Anschlusshandlungen wie Krankmeldungen, Hilfeersuchen o. ä. wurden jedoch fast keine angegeben. Isoliert präsentiert dürften beide Zugriffe zu problematischen Aussagen führen, so dass die Bildung eines Belastungsindizes aus subjektiven Einschätzungen, konkretisierenden Angaben zur erfahrenen Belastung und objektiven Angaben zu Folgen realisiert werden sollte.

Ergänzungen und Modifikationen der standardisierten Erfassung

Freitextantworten in Form einer Zwischenseite sollte sowohl Korrekturen zu standardisierten Erfassungen, aber auch Hinweise auf bislang nicht beachtete Phänomene ergeben. Exemplarisch zeigte sich etwa die Schwierigkeit, bei sexuellen Verhaltensaspekten eine Meldeschwelle zu definieren und eine Zuordnung zur Schwere zu treffen. Vor allem „souveräne" Reaktionsweisen von Beschäftigten wie eine überlegte Beendigung von Gesprächen, Abstandsgewinnung oder auch aufklärerische oder erziehende Reaktionen auf Gewaltvorfälle waren standardisiert unzureichend abgefragt. Nicht zuordenbar waren auch Vorfälle, die sich als „aggressive Kompetenzzweifel" gegenüber den Beschäftigten oder Behörden fassen lassen sowie Vorfälle, die mit berechtigtem

oder unberechtigtem „Fehlverhalten“ oder „Selbstzweifeln“ an Befähigungen für entsprechende Situationen von Seiten der Beschäftigten verbunden waren.

6. Fazit und Ausblick

Der Vorteil des InGe-Lagebildinstruments im Vergleich zu anderen Meldeinstrumenten liegt insbesondere darin, dass es prinzipiell eine flächendeckende und berufsgruppenübergreifende Datenerhebung ermöglicht. Die derzeit verfügbaren Anwendungen sind häufig auf bestimmte Berufsgruppen und Verwaltungseinheiten beschränkt. Zudem erlaubt InGe eine Erfassung sowohl anonymer als auch personenbezogener Daten, was die Bereitstellung individueller Hilfs- und Präventionsmaßnahmen ermöglicht. Die auf diese Weise gesammelten Daten können grundsätzlich zur Erstellung allgemeiner sowie berufsgruppen- und behördenspezifischer Lagebilder genutzt werden.

Derzeit werden verschiedene Möglichkeiten der Überführung des Instruments vom Forschungs- in den Wirkbetrieb geprüft. Angestrebt wird eine Einführung ca. ein Jahr nach Projektende.

Die Projektergebnisse leisten aber bereits jetzt einen wichtigen Beitrag für den weiteren Diskurs über das Themenfeld Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst und die Schaffung einer belastbaren Datengrundlage zur Ableitung gezielter Präventionsmaßnahmen. Insbesondere die entwickelte Präventionsdatenbank[9] liefert praxisorientierte Ansätze zum Umgang mit heterogenen Problemlagen bzgl. externen Gewalterlebnissen.

Literatur

Bannenberg, B./Herden, F./Pfeiffer, T. (2021): Gewalt gegen Beschäftigte im Öffentlichen Dienst des Landes Sachsen. Nicht repräsentative Befragung Juni-September 2021, Gießen.

Bühren, K./Kuche, C./Piesker, A./Steffens, B./Steffens, C./Tritsch, S./ Uhlig, F./Ziekow, J. (2022): Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Ergebnisse der Behörden und Beschäftigtenbefragung. Speyrer Forschungsbericht 303.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2020): Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen und privatisierten Sektor, Berlin, unter https://mensch.dgb.de/w/files/material/broschueren/dgb-mensch_faktenbuch_stand_mai_2024.pdf [letzter Aufruf: 07.02.2025].

[9] https://www.projekt-inge.de/praeventionsdatenbank.html [letzter Aufruf: 07.02.2025].