



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Personal- und
Organisationsamt

15.06.2020

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Frau Franke
Telefon: 492-1185
FrankeML@stadt-
muenster.de

Betrifft

„Gemeinsam gegen Gewalt“ -
Anträge an den Rat Nr. A-R/0074/2019 der AfD-Ratsgruppe und A-R/0079/2019 der CDU-
Fraktion und Fraktion Bündnis90/Die Grünen/GAL

Beratungsfolge

23.06.2020	Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government	Vorberatung
24.06.2020	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
24.06.2020	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Die Stadt Münster bekennt sich zu Demokratie, Toleranz und Menschenwürde im Sinne der gleichnamigen Resolution des Deutschen Städtetages (siehe Anlage 3) und positioniert sich uneingeschränkt gegen Gewalt gegen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Verwaltungen und Einsatzkräfte.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, ein Konzept zur Prävention und Nachsorge von Gewalt gegen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker zu entwickeln und dem Ältestenrat nach der Kommunalwahl zur Beratung vorzulegen. Das Konzept sollte insbesondere Ansätze für eine Registrierung und gegebenenfalls Weiterverfolgung von Vorfällen beinhalten.
3. Der Rat nimmt sowohl die bestehenden umfangreichen Maßnahmen zur Prävention und Nachsorge von Gewaltvorfällen gegen städtische Beschäftigte als auch die Weiterentwicklung des städtischen Gewaltschutzkonzeptes zur Kenntnis. Hierbei spielt der Aktionsplan „Gemeinsam gegen Gewalt – Aktionsbündnis zum Schutz von Rettungs- und Einsatzkräften“ eine besondere Rolle, der nicht nur für Rettungskräfte Anhaltspunkte gibt, sondern für alle städtischen Beschäftigten.
4. Mit dieser Vorlage sind die beiden Anträge A-R/0074/2019 und A-R/0079/2019 abschließend erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Derzeit ist nicht absehbar, wie hoch die finanziellen Auswirkungen sind. Aus diesem Grund werden die Auswirkungen in der nächsten Haushaltsplanung aufgegriffen.

Begründung:

Zu 1:

Als klare Positionierung gegen Gewalt gegen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Verwaltungen und Einsatzkräfte hat der Deutsche Städtetag die „Resolution für Demokratie, Toleranz und Menschenwürde“ verabschiedet (Anlage 3). Auch die Stadt Münster sieht mit Sorge, dass Sprache und Stil von politischen Auseinandersetzungen zunehmend verrohen und rücksichtsloser und gewaltbereiter werden. Die Stadt Münster bekennt sich uneingeschränkt zu der am 14.11.2019 in Berlin verabschiedeten Resolution.

Gewalt gegen städtische Beschäftigte und Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker hat in den letzten Jahren zugenommen. Innerhalb von 3 Jahren ist die Zahl der gemeldeten Gewaltvorfälle gegen städtische Beschäftigte bei der Stadt Münster von 30 auf 93 gestiegen. Nach Angaben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und des Bundeskriminalamts wurden in 2019 bundesweit 1674 Straftaten gegen Amts-/ Mandatsträgerinnen und -träger gemeldet. Das entspricht einem Anstieg um 33,3% im Vergleich zum Vorjahr.

Bereits in 2013 hat die Stadt Münster die „Grundsatzerklärung gegen Gewalt“ erarbeitet (Anlage 4). Mit dieser Grundsatzklärung positioniert sich die Stadt Münster als Ort, an dem Gewalt gegen städtische Beschäftigte und Kunden der Stadtverwaltung nicht toleriert wird.

Zu 2:

Vor dem Hintergrund steigender Gewalt gegen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sinkt zunehmende die Bereitschaft, sich ehrenamtlich vor Ort zu engagieren. Hier gilt es ein Konzept zu entwickeln, das geeignet sein kann, zum einen Mandatsträger vor entsprechenden Gewaltvorfällen zu schützen und zum anderen Gewaltvorfälle zu registrieren, zu reflektieren und gegebenenfalls strafrechtlich zu verfolgen. Dies setzt unter anderem eine umfassende Erfassung und Dokumentation voraus. Die Verwaltung wird hierzu ein Konzept entwickeln, das unter anderem die Fragen der entsprechenden Meldung von Gewaltvorfällen, die mögliche Einbeziehung des Kriminalpräventiven Rates und die Möglichkeiten einer melderechtlichen Auskunftssperre berücksichtigt. Hierzu wird die Verwaltung dem Ältestenrat zur nächsten Wahlperiode einen Verfahrensvorschlag unterbreiten.

Zudem gibt es verschiedene bestehende Initiativen zur Prävention und Nachsorge von Gewaltvorfällen gegen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker.

Das Ministerium des Innern des Landes NRW hat mit Wirkung zum 26.07.2019 – ergänzend zu den Aufgaben der Kreispolizeibehörden – eine „Zentrale Ansprechstelle für politische Verantwortungsträger zu polizeilichen Sicherheitsfragen“ eingerichtet. Die Zentrale Ansprechstelle ist täglich 24 Stunden erreichbar und gibt Personen des öffentlichen Lebens Auskünfte rund um Sicherheitsfragen (0221/871-3131).

Darüber hinaus wurde mit der zentralen Anlaufstelle Cybercrime bei der Staatsanwaltschaft Köln eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft gegründet, die unter anderem für die Verfolgung von Gewalt im Internet zuständig ist, die sich gegen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker richtet.

Die Bundesregierung hat beschlossen, ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität umzusetzen. Es umfasst u.a. eine Änderung des § 188 StGB (üble

Nachrede und Verleumdung gegen Personen des politischen Lebens), sodass der besondere Schutz ausdrücklich auch Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern gilt. Zudem ist beabsichtigt, eine Bedrohung (§ 241 StGB) auch strafbar zu machen, wenn sie z.B. die körperliche Unversehrtheit betrifft. Das Maßnahmenpaket sieht zudem vor, dass Internet-Plattformen bei Morddrohungen und Volksverhetzung eine Meldepflicht der relevanten Inhalte und der IP-Adresse haben, um die Strafverfolgung zu erleichtern.

Die Broschüre „Umgang mit Hass und Bedrohung – Hinweise für Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker“ bietet Informationen zu Verhaltenshinweisen und Anlaufstellen.

Zu 3:

Beschäftigte der Stadt Münster sind in ihrem beruflichen Alltag vermehrt von Gewalt betroffen. Das zeigt die verwaltungsinterne Gewaltstatistik, die seit 2014 geführt wird. Während 71 Gewaltvorfälle in 2018 gemeldet wurden, waren es in 2019 insgesamt 93 Vorfälle. Die zunehmenden Gewaltvorfälle gegen städtische Beschäftigte erfordern von der Verwaltung umfassende Maßnahmen zur Prävention und Nachsorge von Gewalt. Die Stadt Münster hat bereits im Oktober 2013 mit der „GA Umgang mit Gewalt am Arbeitsplatz – Handlungsempfehlungen für die Stadtverwaltung Münster“ ein umfangreiches Maßnahmenkonzept erarbeitet. Die Maßnahmen orientieren sich an dem „Aachener Modell zur Reduzierung von Bedrohungen und Übergriffen am Arbeitsplatz“.

Im September 2019 wurde der Aktionsplan „Gemeinsam gegen Gewalt – Aktionsbündnis zum Schutz von Rettungs- und Einsatzkräften“ von Innenministerium NRW, Städtetag NRW u.a. veröffentlicht, der sowohl für Einsatzkräfte als auch für alle weiteren städtischen Beschäftigten Anhaltspunkte zur Prävention von Gewaltvorfällen gibt.

Aufgrund der gestiegenen Gewaltmeldungen nicht nur bei der Feuerwehr, sondern in den verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung, werden die Maßnahmen zur Gewaltprävention und -nachsorge zielgruppenspezifisch erweitert.

3.1 Bestehende Maßnahmen zur Prävention und Nachsorge von Gewaltvorfällen

In der GA Gewalt sind zahlreiche Maßnahmen zur Gewaltprävention und -nachsorge festgelegt. Das Personal- und Organisationsamt ist Ansprechpartnerin. In jedem Amt ist ein Notfallordner hinterlegt, der relevante Telefonnummern und Verhaltenshinweise für Gewaltvorfälle enthält. Die Stadt Münster setzt in gefährdeten Bereichen eine Alarmierungssoftware ein, bei der über die Tastatur des Arbeitsplatzrechners ein Alarm ausgelöst werden kann. Für Gefährdungslagen außerhalb von PC-Arbeitsplätzen werden individuelle Lösungen erarbeitet. Zudem wird sowohl bei der Möblierung von Büros, bei der Zimmerbelegung als auch bei baulichen Maßnahmen die Sicherheitssituation berücksichtigt. In mehreren Ämtern werden Sicherheitsdienste insbesondere im Wartebereich eingesetzt. Eine Ausweitung des Pförtnerdienstes während der Öffnungszeiten erhöht zudem die Präsenz vor Ort. Bei Bedarf gibt es in den Ämtern Beschäftigte, die mit Aufgaben der Gewaltprävention beauftragt und zum Thema Gewalt geschult werden.

Mit einem internen Meldesystem werden Gewaltvorfälle erfasst und statistisch ausgewertet. Da nur durch eine systematische Dokumentation aller Gewaltvorfälle gegen städtische Beschäftigte Transparenz geschaffen werden kann, wer in welcher Art von Gewalt betroffen ist, werden alle Beschäftigten dazu aufgefordert, Gewaltvorfälle konsequent zu melden.

Wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einen Gewaltvorfall meldet, leitet das Personal- und Organisationsamt Nachsorgemaßnahmen ein. Es erstellt zudem eine Statistik, die zukünftig auch Verbindungen zu Diskriminierungen aufzeigen wird, und legt sie dem Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government jährlich vor.

Die „GA Umgang mit Gewalt am Arbeitsplatz“ unterteilt Gewalt in 5 Stufen (Stufe 1 = kontroverse Gesprächssituation bis Stufe 5 = Amoklauf). Ab der Stufe 3 soll ein Gewaltvorfall immer gemeldet werden. Bei einem Gewaltvorfall der Stufe 2 entscheidet die betroffene Person, ob sie den Fall meldet.

Die Betriebliche Sozialberatung bietet Betroffenen zeitnah nach einem Vorfall ein persönliches Gespräch an. Bei der Feuerwehr übernimmt diese Aufgabe das PSU-Team. Aufgrund der psychologischen Folgen eines Gewaltvorfalls wird ein Übergriff ab der Stufe 3 (individuell auch bei einem Vorfall der Stufe 2) der Unfallkasse NRW gemeldet. Über die zuständige Unfallkasse ist zudem eine umfangreichere psychologische Unterstützung möglich. Ab Stufe 3 wird ein Übergriff durch die zuständige Amts- bzw. Betriebsleitung bei der Polizei zur Anzeige gebracht. Im Fall der Beleidigung, Verleumdung, üblen Nachrede sowie Körperverletzung wird ein Strafantrag gestellt. Sowohl für die Prävention als auch im Umgang mit Gewaltvorfällen sind Schulungen besonders wichtig. Das zentrale Fortbildungsprogramm bietet verschiedene Seminare zu den Themen Kommunikations- und Konfliktfähigkeit und Stressbewältigung an. Darüber hinaus werden in manchen Ämtern intern weitere Seminare mit thematischem Bezug durchgeführt. Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Aufgaben der Gewaltprävention ergänzen das Angebot.

Führungskräfte haben die Pflicht für jeden Arbeitsplatz eine Gefährdungsbeurteilung zu erstellen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu unterweisen. Aufgrund der zunehmenden Gefahr durch Gewalt am Arbeitsplatz werden Führungskräfte dazu aufgefordert den Themenkomplex Gewalt in der Gefährdungsbeurteilung sowie in der Unterweisung verstärkt zu berücksichtigen, sodass präventive Schutzmaßnahmen ergriffen und die Beschäftigten über Gefahrenbereiche aufgeklärt werden können.

Neben der zeitnahen individuellen Nachsorge von Gewaltvorfällen ist ein fachlicher Austausch über das Thema Gewalt am Arbeitsplatz wichtig. Verwaltungsmäßig finden quartalsweise der Arbeitsschutzausschuss bzw. der Jour Fixe Arbeits- und Gesundheitsschutz statt, bei dem sich die verschiedenen für Arbeitsschutz zuständigen Personen zum Thema Gewalt austauschen und beraten. Zudem arbeiten das Team für Betriebliches Gesundheitsmanagement und die Betriebliche Sozialberatung eng zum Thema Gewalt zusammen. Die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen sind regelmäßig zu prüfen, um schnell und umfassend Hilfe leisten zu können.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Kommunalen Ordnungsdienst (KOD) sind durch ihre Tätigkeit besonderen Gefahren ausgesetzt. Aus diesem Grund sind sie mit einer persönlichen Schutzausrüstung ausgestattet. Zudem steht ihnen ein Handy zur Alarmierung zur Verfügung.

Im Bereich der Feuerwehr besteht eine Meldepflicht gegenüber der Bezirksregierung Münster und dem Ministerium des Innern des Landes NRW bei außergewöhnlichen Ereignissen im Brand- und Katastrophenschutz (Meldeerlass). Dieser Erlass wurde im Mai 2018 neu gefasst und bewusst um den Punkt Gewaltanwendung gegen Einsatzkräfte, Einsatzfahrzeuge oder Geräte erweitert.

Auffällig ist, dass die Gewaltmeldungen der Feuerwehr Münster sich fast ausschließlich auf Einsätze im Rettungsdienst beziehen, ausgeübt sowohl von Patienten/innen wie auch von Angehörigen oder anderen anwesenden Personen.

Die Auseinandersetzung mit dem Thema findet regelmäßig statt in Schulungen im Rahmen der Aus- und Fortbildungen der Beamten der Berufs- und Freiwilligen Feuerwehr, der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Rettungsdienst sowie zusätzlich bedarfsorientiert als Nachbesprechung von entsprechenden Einsätzen. Bewährt hat sich in diesen Fällen die Unterstützung durch das PSU-Team.

Das Einsatzführungssystem der Feuerwehr ist so aufgebaut, dass in definierten Situationen die übergeordnete Führungskraft planmäßig zur Unterstützung nachalarmiert wird. Darüber hinaus haben die Einsatzkräfte jederzeit die Möglichkeit, weitere Kräfte per Funk über die Leitstelle anzufordern.

3.2 Weitergehende Maßnahmen zur Prävention und Nachsorge von Gewaltvorfällen

Aufgrund der zunehmenden Problematik von Gewaltvorfällen gegen städtische Beschäftigte werden die bestehenden Maßnahmen angeregt durch den Aktionsplan erweitert.

- Schulungen

Führungskräfte nehmen im Umgang mit dem Thema Gewalt am Arbeitsplatz eine zentrale Funktion ein. Die Stadt Münster bietet für Führungskräfte und Nachwuchsführungskräfte Schulungen an. Da das Thema Gewalt bisher noch nicht Bestandteil der Schulungen ist, werden sie um folgende Inhalte erweitert:

- Sensibilisierung und Umgang mit dem Thema Gewalt am Arbeitsplatz (u.a. Erkennen und Umgang mit psychischen Belastungen der Beschäftigten)
- frühzeitiges Erkennen und angemessenes Verhalten in Konflikten und
- Vorstellung präventiver Konzepte und Strategien.

Sowohl für Führungskräfte als auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in gefahrgeneigten Bereichen arbeiten, wird das Angebot entsprechend des Bedarfs um Seminare zu Verhandlungstaktik, Selbstverteidigung sowie Selbst- und Nothilferechte, Deeskalationstrainings, Fachwissen zum Thema Selbst-/Fremdbild, Blick auf Tätergruppen, Suchtverhalten, Traumatisierung, interkulturelle Kompetenzen und Sprachverständnis/-vermittlung ergänzt. Zu gefahrgeneigten Bereichen gehören der Kommunale Ordnungsdienst, der Vollstreckungsdienst, die Feuerwehr, der Kommunale Soziale Dienst, das Sozialamt, das Jobcenter und das Rechts- und Ausländeramt.

Insbesondere Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den stark von Besuchern frequentierten Ämtern werden regelmäßig nachgeschult, um die Aufgaben bewältigen zu können.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Arbeitsbereichen mit sehr häufigen telefonischen Kundenkontakten - dazu gehören auch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Leitstelle der Feuerwehr - werden zudem Schulungen in Gesprächsführung sowie im Umgang mit verbaler (telefonischer) Gewalt angeboten.

Im Rahmen des Aktionsplans „Gemeinsam gegen Gewalt – Aktionsbündnis zum Schutz von Feuerwehr- und Rettungskräften“ wurde das Institut der Feuerwehr NRW beauftragt, ein zielgerichtetes modulares Aus- und Fortbildungskonzept für Führungskräfte, ein Angebot für Multiplikatoren-schulungen sowie Schulungen für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und Leitstellenpersonal zu entwickeln. Sobald dieses Konzept vorliegt, wird es als Basis für die Überprüfung bisheriger Angebote mit dem Ziel der Korrektur, Anpassung und Erweiterung dienen.

- Auskunftssperre bei „gefahrgeneigten Tätigkeiten“

Nach § 51 Bundesmeldegesetz hat die Meldebehörde auf Antrag eine Auskunftssperre ins Melderegister einzutragen, wenn Tatsachen vorliegen, dass der betroffenen Person durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann. Diese Voraussetzungen müssen in jedem Einzelfall glaubhaft gemacht und geprüft werden. Auskunftssperren bewirken, dass einem Antrag auf Melderegisterauskunft zunächst einmal nicht stattgegeben wird. Vielmehr hat zunächst eine Anhörung des betroffenen Einwohners zu erfolgen. Stellt sich bei dieser Anhörung heraus, dass eine Gefahr für den betroffenen Einwohner nicht ausgeschlossen werden kann, ist eine Melderegisterauskunft nicht zulässig und muss unterbleiben.

Da die Auskunftssperre jeweils eine Einzelfallentscheidung darstellt, reicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Berufsgruppe nach derzeitiger Rechtslage nicht für die Eintragung einer Auskunftssperre aus. Hier kommt es immer auf das Vorliegen einer konkreten Gefahr an.

Dabei fordert die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Gefahrenschwelle, die das Vorliegen eines schwerwiegenden Grundes verlangt, allein durch die berufstypischen Risiken überschritten wird, denen sich die betroffene Berufsgruppe aussetzt.

Im Rahmen des Maßnahmenpakets zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität der Bundesregierung liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesmeldegesetzes - Auskunftssperren für politische Mandatsträger in Bund, Ländern und Kommunen - vor,

der bei Mitgliedern des Deutschen Bundestages, der Volksvertretungen der Länder und kommunaler Gebietskörperschaften, Wahlbeamten sowie politischen Beamten und bei Personen, die für eines der vorgenannten Wahlämter kandidieren, sowie bei Angehörigen, die unter der gleichen Meldeadressen gemeldet sind und im gleichen Haushalt leben, eine Vereinfachung der Eintragung Auskunftssperre im Melderegister vorsieht. Zudem werden ausdrücklich auch Personen berücksichtigt, die aufgrund der beruflichen Tätigkeit in verstärktem Maße Anfeindungen oder sonstigen Angriffen ausgesetzt sind. Entsprechend dem Entwurf sollen künftig von Bedrohungen, Beleidigungen und unbefugten Nachstellungen Betroffene leichter eine Auskunftssperre im Melderegister eintragen lassen. Der entsprechende Beschluss ist abzuwarten und wird gegebenenfalls in das Konzept einfließen.

- Gefährderdatei

Eine verwaltungsweite Gefährderdatei bietet die Möglichkeit, Informationen über gewalttätige Personen zu speichern. Bei einem gewalttätigen Vorfall würden Daten der Person in ein internes, amtsübergreifendes System aufgenommen. Vor einer Kontaktaufnahme könnte die Gefährderdatei auf den Namen durchsucht werden. Die Einrichtung einer Gefährderdatei bei der Stadt Münster wurde bereits datenschutzrechtlich geprüft mit dem Ergebnis, dass eine solche Datei nicht unproblematisch, aber möglich ist. Aufgrund der hohen datenschutzrechtlichen Voraussetzungen, die eingehalten werden müssten, wird derzeit geprüft, ob eine Gefährderdatei eingerichtet wird.

In Vertretung
gez.

Wolfgang Heuer

Anlagen:

Anlage A

Anlage 1: Antrag der Ratsgruppe AfD Nr. A-D/0074/2019

Anlage 2: Gemeinsamer Antrag der CDU-Fraktion und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL Nr. A-R/0079/2019

Anlage 3: Resolution für Demokratie, Toleranz und Menschenwürde

Anlage 4: Grundsatzerklärung gegen Gewalt