

2 | 2023

apf

ausbildung · prüfung · fachpraxis

Gesamtausgabe

Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung

Schwerpunkte

- ▶ Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Bedarfsermittlung
- ▶ Kommunale Ordnungsdienste: Qualifikation in der Aus- und Fortbildung
- ▶ Klausuren: Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht

Rubriken

aufsatz

Prof. Dr. iur. Thomas Sauerland

Methodik der Personalbedarfsermittlung (Teil 1) 33*fachpraxis*

Dr. Sascha Opielka | Susanne Aumann

Aus- und Fortbildung in kommunalen Ordnungsdiensten 41

Michael Ottl, LL.M.

Irrungen und Wirrungen der Gender-Sprache – Rechtliche und sprachwissenschaftliche Empfehlungen für die öffentliche Verwaltung 46*wissens-test*

Prof. Dr. Maximilian Wormit

Fragen und Fälle zum Polizei- und Ordnungsrecht (Teil 1) 48*prüfungsklausuren*

Dr. Sonja Sojka | Carolin Michel

Klausur zum Verwaltungsprozessrecht 54*rechtsprechung*

Andreas Lenk

Keine Einstellung in den öffentlichen Dienst wegen Social-Media-Posts 62

Dr. Sascha Opielka | Susanne Aumann, Aachen*

Aus- und Fortbildung in kommunalen Ordnungsdiensten

Skizze eines neuen Ansatzes zur Qualifikation ordnungsbehördlicher Einsatzkräfte

1. Einleitung

Der Tätigkeitsbereich von Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsdienste hat sich im Laufe der letzten zehn Jahre wie kaum ein anderer Bereich in der öffentlichen Verwaltung verändert. In der apf-Beitragsreihe aus dem Jahr 2021 „Wie die Corona-Krise Aufgaben und Rollen der Sicherheitsakteure in unserer Gesellschaft verändert“¹ wurden die mit Corona einhergehenden Effekte auf die Aufgaben der kommunalen Ordnungsdienste beschrieben. Die Ordnungsdienste befinden sich auch unabhängig von der Herausforderung durch das Pandemiegeschehen im Wandel.

Auf der Hand liegt, dass veränderte Aufgaben auch eine Veränderung der Anforderungen an Mitarbeitende mit sich bringen und dies wiederum einen Effekt auf die Aus- und Fortbildung hat.

 Die Mitarbeitenden müssen mit interdisziplinären Lehr- und Ausbildungskonzepten auf neue Herausforderungen vorbereitet werden.

Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsdienste in Kommunen aus NRW werden sehr vielseitige Kompetenzen abverlangt. Einerseits ein hohes Maß an rhetorischem Deeskalationsvermögen, das Stresstabilität und Selbstbeherrschung voraussetzt, andererseits aber auch Handlungssicherheit, was die physische Gewaltanwendung durch sog. Eingriffstechniken angeht. Die Grundlage beider Kompetenzbereiche bilden fundierte theoretische Kenntnisse und rechtliches Fachwissen. An dieser Stelle taucht unweigerlich die Frage nach passgenauen und abgestimmten Aus- und Fortbildungen auf. Hier tätige Dienstleister decken oft nur eine der genannten Facetten ab und berücksichtigen selten alle drei Bereiche im Zusammenhang. Aus der Hirnforschung ist bekannt, dass zur Anlage optimaler Urteilsheuristiken insbesondere in den vorbereitenden Trainingssituationen alle erforderlichen Inhalte miteinander verknüpft werden müssten, um sie im Bedarfsfall sicher anzuwenden zu können und auch lageabhängig zwischen den verschiedenen Handlungssträngen wechseln zu können.

Dieser Artikel setzt an den veränderten Ansprüchen an Mitarbeitende kommunaler Ordnungsdienste an und schildert im Anschluss die damit verbundenen Anforderungen an eine adäquate Aus- und Fortbildung. Der Auseinandersetzung mit psychologischen Aspekten in dem Qualifikationsprozess folgt die Skizze erster Erfahrungen mit einem neuen Fortbildungskonzept, das die Anforderung der Mehrdimensionalität und Verknüpfung jeglicher Fortbildungen für die Bediensteten in den Mittelpunkt stellt. Der Artikel schließt mit einem kurzen Ausblick ab.

2. Ansprüche an Mitarbeitende

 Kommunale Ordnungsdienste sind in der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung als Teil der klassischen Eingriffsverwaltung tätig.

Das Arbeitsfeld umfasst ein breites Spektrum von Aufgaben und reicht von Ruhestörungen, Überwachung des öffentlichen Raums über Nichtraucher-, Jugendschutz- sowie Gewerbekontrollen² bis hin zur Überprüfung und Durchsetzung weiterer rechtlicher Vorgaben aus einer Vielzahl von Spezialgesetzen.

Diese ihnen obliegenden Aufgaben haben Städte und Gemeinden nach dem Ordnungsbehördengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (OBG) mit eigenen Dienstkräften durchzuführen. In dieser Hinsicht ist ein landesweiter Trend in Richtung Aus- und Aufbau von Strukturen kommunaler Ordnungsdienste zu verzeichnen.³ Bei der Umsetzung kommt die grundgesetzlich geregelte kommunale Selbstverwaltungsgarantie zum Tragen, die den Kommunen die organisatorische, personelle und finanzielle Hoheit garantiert. Im Ergebnis führt dies dazu, dass in NRW keine Einheitlichkeit oder gar landesweite Standards in der Bezeichnung, Bezahlung, Aus- und Fortbildung sowie Ausstattung der kommunalen Ordnungsdienste existieren.

Beschäftigte in kommunalen Ordnungsdiensten sehen sich in ihrer Tätigkeit zudem vielseitigen Herausforderungen gegenüber. Die dem Sicherheitssektor zuzuordnenden Berufe stehen im Zusammenhang mit erheblichen Belastungen durch fortwährende Arbeit in Gefahrensituationen und in Konfliktbereichen bei unmittelbarem Kontakt mit Bürgern⁴ verschiedener sozialer und kultureller Hintergründe.⁵ Ferner

* Dr. Sascha Opielka ist Führungskraft im operativen Polizeidienst des Polizeipräsidiums Aachen und Kommunikationstrainer. Susanne Aumann ist Abteilungsleiterin Außendienste im Fachbereich Sicherheit und Ordnung der Stadt Aachen sowie Lehrbeauftragte an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung. Kontaktdaten: Sascha.opielka@hspv.nrw.de; Tel.: 02403/9511645.

- 1 apf 2021, 37 ff., 65 ff., 102 ff., 142 ff., 204 ff., 238 ff. (Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis, Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung).
- 2 Vgl. Balzer (2019), Kommunale Ordnungsdienste, 2. Aufl., Wiesbaden, Kommunal- und Schul-Verlag.
- 3 Vgl. Opielka/Breuer (2020), Praxisdialog „kommunale Ordnungsdienste in NRW – quo vadis?“ am 14.11.2019 an der HSPV NRW Abt. Köln – Veranstaltungsrückblick und Zusammenfassung der Ergebnisse, in: KommunalPraxis Spezial 20 (2), S. 94–99.
- 4 Soweit im Folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche oder die weibliche Form verwendet wird, sind jedoch immer Personen jeglichen Geschlechts gemeint.
- 5 Vgl. Aumann/Opielka (2021), Herausforderungen und Belastungen in Berufen der Kritischen Infrastruktur – Eine Positionsbestimmung am Beispiel der kommunalen Ordnungsdienste in Nordrhein-Westfalen, Deutsche Verwaltungspraxis 72 (1), S. 3–7.



handelt es sich um eine verwaltungsuntypische Tätigkeit, die aufgrund der Aufgaben i. d. R. im Schichtdienst und zu Zeiten gesellschaftlichen Freizeitverhaltens abzuleisten ist. Diese ungünstigen Arbeitsbedingungen lassen den Schluss zu, dass das Berufsbild kommunaler Ordnungsdienste für Beschäftigte oder gar potenzielle Bewerber auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht als sonderlich attraktiv erscheint.

Gleichzeitig nimmt die Öffentlichkeit die Arbeit ordnungsbehördlicher Vollzugskräfte der Kommunen stärker wahr, was nicht zuletzt auf eine steigende Erwartungshaltung von Gesellschaft und Politik sowie dem damit einhergehenden medialen Fokus im Kontext der Corona-Pandemie zurückzuführen ist.⁶

Die vielseitigen Anforderungen werden in Zeiten multipler Krisen verstärkt, da die ordnungsbehördlichen Aufgaben und deren Vollzug eine zentrale Rolle im Krisenmanagement spielen.

Stressbelastungen auf unterschiedlichen Ebenen bleiben in diesem Beruf nicht aus, was die exponierte Rolle der Ordnungsdienste innerhalb der Kommunalverwaltungen unterstreicht.

 *Insbesondere im Hinblick auf die Rekrutierung und die langfristige Bindung von Personal konkurrieren Arbeitgeber miteinander.*

Auch wenn Effekte auf die Attraktivität des systemrelevanten Berufs ohne weitergehende berufsspezifische Forschung nicht genau bestimmbar sind, ist anzunehmen, dass sich die geschilderten Anforderungen und Arbeitsbedingungen negativ auf Berufswahl und -motivation auswirken.

Hinzu kommt der Blick auf gesellschaftliche Entwicklungen, wie ein verändertes Protestverhalten der Bevölkerung oder Verrohungstendenzen mit neuen Dimensionen von Gewaltanwendung gegenüber Einsatzkräften, die bei der Skizzierung der Arbeitsbedingungen einzubeziehen sind. Während das Gewaltphänomen im Dienst in der Polizeiwissenschaft eingehend erforscht wird,⁷ liegen valide Befunde zur berufsspezifischen Betrachtung der Tätigkeit in kommunalen Ordnungsdiensten bisher nicht vor. Einer aktuellen Untersuchung zum Ausmaß von Gewalt gegen Beschäftigte des öffentlichen Dienstes des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung zufolge gab von den Beschäftigten in Ordnungsämtern ein Drittel der Befragten an, innerhalb eines Jahres eine Gewalterfahrung gemacht zu haben. Ein weiterer Befund der Studie attestiert den Dienstherren eine heterogene Verbreitung von Präventionsmaßnahmen wie etwa Deeskalations- und Kommunikationstrainings oder Trainings zur Eigensicherung. Mehrstufige, interdisziplinäre und zielgruppenspezifische Qualifizierungen sind, so ist es auch im „Leitfaden des Präventionsnetzwerks #sicherimDienst“ zu lesen, gerade in der Aus- und Fortbildung geboten.⁸

Was die damit verbundenen Effekte auf die Attraktivität des Berufsbildes betrifft, so wirft dies auch vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels die Frage nach der langfristig gelingenden Rekrutierung geeigneten Personals auf. Mithin ist der Anspruch an die Aufgabenerledigung der Kräfte nicht gering.

 *Als Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird eine entsprechende physische und psychische Stärke erwartet.*

Darüber hinaus besteht eine legitime Erwartungshaltung nach einem rechtssicheren und souveränen Einschreiten, wobei übermäßige emotionale Reaktionen ausbleiben sollten. Nicht zuletzt wird von kommunalen Ordnungsdiensten mit Blick auf die vielfältigen Aufgaben eine gewisse Omnipräsenz erwartet.

Die Notwendigkeit einer qualitativen Aus- und Fortbildung der Beschäftigten im kommunalen Ordnungsdienst liegt auf der Hand. Eine gute Vorbereitung mit dem Ziel, die nötigen Kompetenzen auf- und auszubauen, ist in Hinblick auf eine erfolgreiche Aufgabewahrnehmung unerlässlich.

3. Erfordernis einer interdisziplinären Aus- und Fortbildung

Das Personal der kommunalen Ordnungsdienste muss – unabhängig von der Größe der Stadt oder Gemeinde – im Rahmen der Einarbeitung innerhalb kürzester Zeit auf die vielseitigen Herausforderungen vorbereitet werden. Dies gestaltet sich umso schwieriger, wenn kontinuierlich Aufgaben hinzukommen oder sich die Prioritäten verschieben. Das Berufsbild ist noch vergleichsweise jung und befindet sich im Wandel. Aufgrund von ähnlichen Tätigkeitsmerkmalen, der praktizierten Zusammenarbeit in Ordnungspartnerschaften und in gemeinsamen Streifen wird nicht selten der Vergleich zur Ausbildung im Polizeiberuf herangezogen. Auch wenn die Rahmenbedingungen wie Dauer, Aufbau und Ablauf nicht vergleichbar sind, so ist eine Orientierung an dem Inhalt und Vorgehen bei der Qualifikation von Polizeivollzugsbediensteten sinnvoll.

Für die Tätigkeit kommunaler Ordnungsdienste teilen viele Kommunen aus NRW trotz aller Unterschiede in der Ausgestaltung den Wunsch nach landeseinheitlichen Standards in der Qualifikation und Ausstattung sowie einer qualitativ hochwertigen und spezifischen Aus- und Fortbildung.⁹ Diese Entwicklung fand zuletzt auch in die Landespolitik Einzug, wo die Stärkung mit dem Ziel einheitlicher Qualitätsstandards in Strukturen, Ausbildung und Ausstattung unter dem Titel „Auch die kommunale Sicherheitsverantwortung macht unser Land sicherer“ im Juni 2020 beschlossen wurde. Die konzeptionelle und zukunftsfähige Weiterentwicklung durch „verbindliche Aus- und Fortbildungsstandards“ sowie eine „landesweit einheitliche Empfehlung zur Ausstattung der kommunalen Ordnungskräfte“ (Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, 2022, Ziff. 4104 f.) wurde schließlich in der Koalitionsvereinbarung der regierungsbildenden Parteien für die Legislaturperiode 2022–2027 konkretisiert.

Auch wenn das Land sich auf den Weg gemacht hat, die laufende Entwicklung in den Kommunen zu unterstützen, so erfordern die Ansprüche an die ordnungsbehördliche Aufgabenerle-

6 Vgl. Aumann/Opielka (2020), Originäre und subsidiäre Zuständigkeit in Pandemielagen – Wie die Corona-Krise Aufgaben und Rollen der Sicherheitsakteure in unserer Gesellschaft verändert, in: apf 2020, 37–40. 47 (2).

7 Vgl. etwa Ellrich; Baier/Pfeiffer (2012), Polizeibeamte als Opfer von Gewalt. Ergebnisse einer Befragung von Polizeibeamten in zehn Bundesländern. Reihe: Interdisziplinäre Beiträge zur Kriminologischen Forschung, Bd. 41. Vgl. auch Jäger; Klatt/Bliesener (2013), Abschlussbericht der NRW-Studie Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. Die subjektive Sichtweise zur Betreuung und Fürsorge, Aus- und Fortbildung, Einsatznachbereitung, Belastung und Ausstattung. Online unter: https://polizei.nrw/sites/default/files/2016-11/131202_NRW_Studie_Gewalt_gegen_PVB_Abschlussbericht.pdf (Zuletzt geprüft am 06.11.2022).

8 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (2021), Mehr Schutz und Sicherheit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst – Präventionsleitfaden #sicherimDienst. Online unter: https://www.sicherimdienst.nrw/system/files/media/document/file/-praeventionsleitfaden_bf.pdf (zuletzt geprüft am 12.11.2022).

9 Vgl. Opielka/Breuer, 2021.

digung bereits heute geeignete Maßnahmen, um dem qualitativen und quantitativen Personalbedarf Rechnung zu tragen. Darüber hinaus sind bei den Überlegungen vielfältige Schnittstellen zu betrachten, wie etwa Wechselwirkungen mit Aspekten der Ausstattung, Öffentlichkeitsarbeit oder Personalakquise.

Nicht zu vernachlässigen ist dabei eine differenzierte Betrachtung der **Zielgruppen**, da hier je nach Ausgangslage folgende unterschiedliche Bedarfe bestehen:

- Ausbildung von Nachwuchskräften,
- Qualifikation von Quereinsteigern und
- Fortbildung des Bestandspersonals.

Was alle Zielgruppen in der Aus- und Fortbildung gemeinsam haben, ist die Notwendigkeit einer interdisziplinären Verknüpfung von drei Säulen, welche die Anforderungen an Einsatzkräfte im kommunalen Ordnungsdienst abbilden.

Säule 1: Rechtliche Grundlagen

Als Basis der ordnungsbehördlichen Tätigkeit und zur Sicherstellung des rechtssicheren Handelns ist rechtliches Fachwissen unabdingbar.

Zu den relevanten **Rechtsgrundlagen für die Aufgaben kommunaler Ordnungsdienste** gehört auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts u. a.

- Verwaltungsrecht,
- Staatsrecht,
- Polizei- und Ordnungsrecht,
- Ordnungswidrigkeitenrecht und
- eine Vielzahl von spezialgesetzlichen Regelungen.

Aufgrund der teilweise erheblichen **Eingriffe in Grundrechte** spielen die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit bei den Ermessensentscheidungen eine zentrale Rolle. Bei der Anwendung von **Zwangsmaßnahmen** müssen ordnungsbehördliche Vollzugsdienstkräfte zudem Kenntnisse in Eingriffs- und Vollstreckungsrecht besitzen.

Die theoretischen Grundlagen bilden damit das Fundament, sowohl für ein souveränes Auftreten im Sinne der rhetorischen Fähigkeiten als auch für notwendige physische Eingriffsmaßnahmen.

Säule 2: Rhetorisches Konfliktmanagement

Die Kommunikation ist ein zentrales Einsatzmittel der kommunalen Ordnungsdienste, die in der Wahrnehmung ihrer ordnungsbehördlichen Aufgaben tagtäglich erklären, begründen, belehren und warnen. Hinweise auf Fehlverhalten, das Schlichten von Auseinandersetzungen und die Durchsetzung rechtlicher Vorgaben hängen naturgemäß mit Konflikten zusammen. Aufgrund der aufgabenbedingten Konfrontation mit Konflikten hat rhetorisches Konfliktmanagement in diesem Beruf eine besondere Bedeutung. Verbale Auseinandersetzungen erfordern neben der Rechtssicherheit daher auch Fähigkeiten in Gesprächsführung und Deeskalation. Nicht zuletzt wirken sich die Kompetenzen im Umgang mit Konflikten wiederum auf die Resilienz, Belastbarkeit, Stresstabilität und Emotionskontrolle der Mitarbeitenden aus.

Säule 3: Physische Eingriffstechniken

In der Eingriffsverwaltung und bei der Durchsetzung rechtlicher Vorgaben gibt es Einsatzsituationen, in denen sich Konflikte nicht einvernehmlich und rein verbal lösen lassen. Uneinsichtigkeit oder Widerstände können im Vollzugsdienst zur Notwendigkeit einer

gesetzlich legitimierten körperlichen Zwanganwendung führen. Dazu gehören v.a. gefahrenabwehrrechtliche Standardmaßnahmen wie etwa Durchsuchungen oder Ingewahrsamnahmen oder die Anwendung unmittelbaren Zwangs. Regelmäßige Einsatztrainings mit Inhalten der physischen Eingriffstechniken, der Eigensicherung und im Umgang mit Einsatzmitteln sind dafür elementar.

Jeder dieser Bereiche ist – bezogen auf eine kurze Ausbildungszeit – umfangreich und bedarf neben der gezielten Vernetzung insbesondere Training und Wiederholung als Konstante für entsprechende Anwendungssicherheit. Bei der Konzeptionierung der Schulungsmaßnahmen werden seit Jahren psychologische Hintergründe aus Lerntheorien und Hirnforschung berücksichtigt. Nachfolgend wird der sozialwissenschaftliche Aspekt in der Aus- und Fortbildung von Mitarbeitenden kommunaler Ordnungsdienste skizziert.

4. Psychologische Aspekte in der Aus- und Fortbildung kommunaler Ordnungsdienste

Am Anfang eines jeden Aus- und Fortbildungsprozesses steht die Abstimmung der Inhalte, die vermittelt werden sollen und zu einem späteren Zeitpunkt abrufbar sein sollen. Fortbildungskonzeptionen beginnen üblicherweise mit einer gründlichen Auftragsklärung.¹⁰

In Bezug auf die Fortbildungen im hier diskutierten Tätigkeitsbereich sind dies, wie zuvor beschrieben, Kompetenzen in

- rechtlichen Grundlagen,
- (rhetorischem) Konfliktmanagement und
- (physischen) Eingriffstechniken.

Verschiedenen Studien zufolge¹¹ ist neu gelerntes Wissen direkt nach der Aneignung anwendungsfähig. Die praktische Anwendung im Berufskontext begünstigt den als sehr positiv zu bewertenden Transfer des Erlernten von der Fortbildungsebene in die Berufspraxis. Klar ist, dass nur Inhalte transferiert werden können, die zuvor auch wirksam erlernt wurden.

Wichtig ist an dieser Stelle, dass die **Inhalte im Zusammenhang** vermittelt und erlernt werden. Die Anforderung des Zusammenhangs wird nachfolgend anhand des Begriffs der Urteilsheuristik erläutert.

Allgemeines zu Urteilsheuristiken

Menschliches Verhalten ist in vielen Situationen dadurch charakterisiert, dass Urteile, Handlungen und Entscheidungen mit Unsicherheiten getroffen werden müssen. Dies ist bei alltäglichen Abläufen wie dem Entscheid für eine größere Anschaffung wie auch bei Entscheidungen für Handlungen in Stresssituationen der Fall. Gemeinsam ist diesen Situationen, dass zu wenig entscheidungsrelevante Informationen vorliegen, die Situation zu komplex ist, um zukünftige Entwicklungen vorhersagen zu können, und/oder eine Entscheidung unter Zeitdruck herbeigeführt werden muss. Forschungsbefunde aus der experimentellen Psychologie zeigen, dass bei Entscheidungen unter Unsicherheit häufig sog. Urteilsheuristiken angewendet werden.¹²

10 Weiterführend siehe Tippelt/von Hippel (2018): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung.

11 Vgl. z. B. Hinrichs (2016), Erfolgsfaktoren beruflicher Weiterbildung Eine Längsschnittstudie zum Lerntransfer.

12 Weiterführende Literatur siehe z. B. Kahneman/Tversky (1973), On the psychology of prediction. In: Psychological Review, (80), S. 237–251; Kahneman, Slovic/Tversky (Hrsg.) (1982), Judgment under uncertainty: Heuristics and biases (Cambridge); Tversky/Kahneman (1973), Availability: A heuristic for judging frequency and probability. In: Cognitive Psychology, (5), S. 207–232; Raab, Unger, A./Unger, F. (2010), Urteilsheuristiken, in: Marktpsychologie.

Unter einer Urteilsheuristik versteht man eine allgemeine, einfach anwendbare, uns meistens aber nicht bewusste Regel, die es gestattet, Urteile und Entscheidungen auch unter ungünstigen Informationsbedingungen schnell und einigermaßen treffsicher zu fällen.¹³ Der Vorteil der einfachen Anwendbarkeit und Schnelligkeit dieser Urteilsheuristiken ist allerdings mit dem Nachteil verbunden, dass die auf diesen Regeln basierenden Urteile und Entscheidungen häufig mit Fehlern verbunden sind.

Urteilsheuristiken in kommunalen Ordnungsdiensten

Im Einschreiten der Bediensteten sind Situationen typisch, in denen erforderliche Informationen vorliegen. Gleichzeitig besteht aus der sachlichen Zuständigkeit in der Aufgabenerfüllung sehr regelmäßig das Erfordernis, unmittelbar zu handeln. Es greifen auch hier Urteilsheuristiken als kognitiv „abgelegte“ Regel, die im Wesentlichen von Vor- und Trainingserfahrungen geprägt sind.

Eben diese Art der Erfahrung bestimmt die Ausgestaltung der Heuristik und demnach auch das Handeln in Einschreitfällen. Ebenso typisch menschlich wie die unbewusste Anwendung der Heuristik ist der an Bildern und Emotionen orientierte Verlauf menschlicher Kognitionen.¹⁴

Gerade in Entscheidungs- und Stresssituationen kennzeichnet sich typisch menschliches Verhalten dadurch, in **einem** Gedanken- und Handlungsstrang zu verharren. Bezogen auf die Einsatzsituationen in kommunalen Ordnungsdiensten ist dies

- ein langer Verbleib in der rhetorischen Konfliktlösung und
- ein Verbleib in der Anwendung körperlicher Eingriffstechniken, selbst wenn in der Einsatzsituation einen Wechsel des Handlungsstrangs aufgrund einer veränderten Lage geboten wäre.

Spätestens an dieser Stelle werden die Gefahren isolierter Trainings von Konflikt rhetorik und Eingriffstechnik deutlich.

Um in Einsatzlagen flexibel zwischen den Bereichen wechseln zu können, müssen Urteilsheuristiken so angelegt sein, dass dieser *Wechsel tatsächlich unterbewusst zugelassen wird*. Die bloße Formulierung eines Vorsatzes ist an der Stelle nicht zielführend.

Die sich daraus zwangsläufig ableitende Forderung an Aus- und Fortbildungen für Beschäftigte in kommunalen Ordnungsdiensten ist nicht weniger als eine zeitgleiche und aufeinander abgestimmte Vermittlung aller in Konkurrenz stehender Bereiche.

Dringend zu empfehlen ist das Training mit **allen** erforderlichen Techniken und Kompetenzen anhand ein und derselben Einsatzsituation. Nur auf diese Weise kann der Wechsel des Handlungsstrangs gelingen.

Zur Qualität der Dienstleistenden

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Auftragsklärung zur Konzeptionierung einer möglichst passenden Aus- und Fortbildung für Mitarbeitende kommunaler Ordnungsdienste ein breites Feld verschiedener Tätigkeiten aufdeckt, das trotz der Breite sehr spezifisch ist. Damit geht einher, dass die Fortbildungen für Ordnungskräfte nicht im Standardrepertoire von Fortbildungsdienstleistern zu finden sind. Hier sind eher Fortbilder zu finden, die einen der folgenden Handlungsstränge abbilden:

1. Rhetoriktrainer

Sie trainieren in und mit Gruppen rhetorische Konfliktdeeskalation und Konfliktintervention.

Zu diesem Bereich gehört i. d. R. auch Training von Stressstabilität und Selbstmanagement.¹⁵ Die Inhalte von Rhetorikseminaren sind in nahezu jedem Beruf nützlich, was zur Folge hat, dass die Programme von Dienstleistenden nur einer kurzen Abstimmung mit dem Berufshintergrund bedürften, im Großen und Ganzen aber in feststehender Struktur vermittelt werden können. Sachverhalte aus der Tätigkeit können hier als Anwendungsbeispiele genutzt werden.

2. Einsatztrainer

Sie trainieren in und mit Gruppen eine Durchsetzung von Maßnahmen mit unmittelbarem Zwang.

Hier sind nicht selten erfahrene und didaktisch geschulte Kampfsportler in der Trainerrolle. Um Eingriffstechniken in beinahe automatisiert ablaufendes Handeln zu überführen, ist eine zigfache Wiederholung erforderlich. Dies ist einer der Gründe dafür, dass Trainings von Spezialisten für Eingriffstechniken regelmäßig im physischen Bereich bleiben und nicht mit dem mindestens ebenso wichtigen Bereich der Konflikt rhetorik verbunden werden. Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass jeder Fortbilder den Anspruch hat, Teilnehmern eine auskömmliche Kompetenz zu vermitteln.

Dieses an sich sehr positiv zu bewertende Motiv stellt in der Fachpraxis eine erhebliche Gefahr dar, denn

- **nicht jeder Konflikt kann rhetorisch gelöst werden und**
- **nicht immer ist die Überlegung zur passenden Eingriffstechnik die beste Wahl.**

Fraglich ist, ob und wie sich Dienstleister der Herausforderung zur Konzeption einer zielführenden Aus- und Fortbildung für Mitarbeitende kommunaler Ordnungsdienste stellen werden. Diese Konzeption verursacht natürlich einen erheblichen Aufwand, da die bisher scheinbar unabhängigen Fortbildungsbereiche, in denen Spezialisten tätig sind, sinnvoll miteinander verknüpft werden müssen und dies nicht zuletzt auch die Notwendigkeit mit sich bringt, erst einmal eigenes Personal zu qualifizieren. Aus der Sicht der Verantwortungsträger für kommunale Ordnungsdienste bleibt es – auch ungeachtet der Positionierung der Fortbildungsdienstleister – schwierig, geeignete und passgenaue Fortbildungen sicherzustellen.

5. Erste Erfahrungen mit einem neuen Konzept

Angesichts der sich wandelnden Aufgaben und Struktur der Ordnungsdienste ist auch die Aus- und Fortbildung der Beschäftigten als vergleichsweise junges Thema zu bezeichnen, das sich gerade in einer Entwicklung befindet. Dementsprechend sind wenige Er-

13 Stephan (1999), Die Rolle von Urteilsheuristiken bei Finanzentscheidungen, in: L. Fischer; Kutsch/Stephan (Hrsg.), in: Finanzpsychologie, München, 1999, S. 101–134.

14 Vgl. z. B. Bonfadelli (2019), Die Wissenskluft-Perspektive: Zum Einfluss von Kognitionen und Emotionen, in: Schramm/Matthes/Schmer (Hrsg.) Emotions Meet Cognitions. Springer VS, Wiesbaden.

15 Selbstmanagement umfasst Techniken und Methoden, die eigene Person zu führen. Es setzt sich zusammen aus Planungs-, Organisations- und Arbeitstechniken, Zeitmanagement und Fähigkeiten zur Selbststeuerung. Es geht um die Art und Weise, effektiv zu handeln und persönliche Ziele zu verwirklichen. Weiterführend siehe z. B. Reither (2011), Selbstmanagement, in: Lewinski-Reuter/Lüddemann (Hrsg.) Glossar Kulturmanagement, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

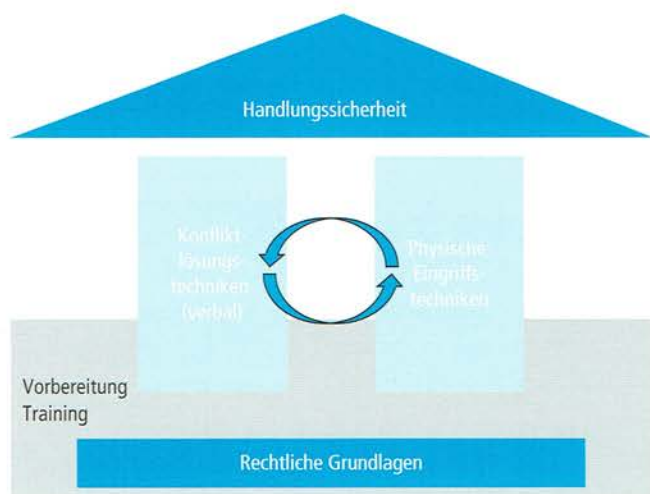


Abb. 1: Dargestellt ist an dieser Stelle der Ausgangspunkt/Grundgedanke für Fortbildungen im Tätigkeitsbereich kommunaler Ordnungsdienste. Auf rechtlichen Grundlagen wie Ermächtigungen und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz werden die beiden Bereiche (verbale) Konfliktlösungstechniken und (physische) Eingriffstechniken vermittelt. Im Zusammenhang führt dies zur Steigerung der Handlungssicherheit. Unverzichtbar ist an dieser Stelle die Verbindung der beiden Bereiche und der exponierte Aufgriff von Schnittstellen.

kenntnisse und Standards vorhanden. Erste Erfahrungen im Raum Aachen mit Fortbildungen, die auf der Grundlage rechtlicher Aspekte zeitgleich sowohl rhetorische Deeskalationstechniken als auch physische Eingriffstechniken abbilden, sind insgesamt positiv ausgefallen, wenngleich eine Evaluation aufgrund der noch geringen Datenmenge aussteht.

Vorstellung des Fortbildungsprogramms OSD develop²

Das hier vorgestellte Programm besteht in seiner ersten Konzeption aus vier Modulen mit je zwei Arbeitstagen, um die Reaktion auf unterschiedliche Einsatzanlässe abbilden zu können. I. R. d. Programms erlernen und trainieren die Mitarbeitenden Techniken von Konflikt rhetorik und Einsatzstechniken im Zusammenhang.

Den o. g. Befunden aus der Didaktik folgend, dass der Abruf von Erlerntem nur gelingen kann, wenn erforderliche Inhalte zuvor im Zusammenhang erlernt wurden, wird eine Separierung der Bereiche ausgeschlossen und ein Hauptaugenmerk auf die Schnittstelle zwischen Rhetorik und physischem Handeln gelegt.

[Develop], aus dem Englischen für „Entwicklung“, steht für eben jene Entwicklung hin zu der Verbindung zweier [hoch 2] meist isoliert gehaltenen Bereiche. Ergänzend steht Develop auch noch für die Entwicklung der Mitarbeitenden, die im Anschluss an die Fortbildung nicht nur Inhalte rhetorischer Konfliktdeeskalation und physischer Eingriffstechniken sicher anwenden können, sondern insbesondere auch den Zeitpunkt erkennen, zwischen den Handlungssträngen zu entscheiden, was letztlich die Handlungssicherheit insgesamt erhöht.

6. Ausblick

Die Veränderung der Aufgaben und der Struktur in den kommunalen Ordnungsdiensten in NRW hat zweifellos auch einen

Effekt auf den Bereich Aus- und Fortbildung der Mitarbeitenden. Ohne Frage ist auch, dass der Verbleib in den isolierten Angebotsportfolios der Fortbildungsdienstleister alles andere als zielführend ist. An der Stelle greifen wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Berufspraxis ineinander.

Sozialwissenschaft und Hirnforschung zeigen, dass ein in der späteren Anwendung erforderlicher Methodenmix bereits in Training und Ausbildung berücksichtigt werden muss, um den Verbleib in einer einzigen Methode zu verhindern.

Praxiserfahrungen zeigen, dass dieser Methodenwechsel oftmals nicht gelingt, zu lange rhetorisch oder auch zu früh physisch agiert wird. Mögliche Folgen sind Angriffe auf Bedienstete, unverhältnismäßig frühes Einschreiten mittels körperlicher Gewalt und Handlungsunsicherheiten.

Offen bleibt, wie viele Dienstleister für Aus- und Fortbildung in kommunalen Ordnungsdiensten diesen erforderlichen Weg mitgehen und passende Fortbildungen anbieten werden bzw. überhaupt die Möglichkeit haben, sich etwa in taktische Standards einarbeiten zu können. Offen bleibt auch, mit welchem Tempo die Bemühungen des Landes vorangetrieben werden und inwiefern zukünftig interdisziplinäre Ansätze und einheitliche Ausbildungsstandards durch interkommunale Zusammenarbeit verfolgt werden. Eine Schlüsselrolle für die kommunale Weiterbildung könnten hier die Studieninstitute¹⁶ oder etwa Landesakademien spielen. In jedem Fall wird die Veränderung der Aus- und Fortbildungskonzepte nicht im Handumdrehen gelingen und die derzeit anwachsende Berufsgruppe der Mitarbeitenden in den kommunalen Ordnungsdiensten wird ebenso wenig im Handumdrehen passend ausgebildet sein.

Was den hier vorgestellten neuen Ansatz „OSD develop^{2a}“ angeht, reichen die zuvor skizzierten positiven Bemühungen nicht aus, um eine Evaluation zu betreiben, die zwingend auf einer breiten Datenbasis erfolgen muss. Bis zum Vorliegen der Voraussetzungen für eine Evaluation heißt es

- weitere Daten auf der Basis der Erfahrungen aus unterschiedlichen Behörden in dem laufenden Prozess zu erheben und – besonders wichtig –
- weiter an den Konzepten und Programmen zu arbeiten, welche die vielseitigen und interdisziplinären Anforderungen an kommunale Ordnungsdienste bestmöglich bedienen.

Schließlich befinden sich die Ordnungsbehörden und deren Mitarbeitende *aktuell* in einer herausfordernden Situation, der es mit Blick auf den Aufgaben- und Ressourcenwandel bei gleichzeitigem Fachkräftemangel bestmöglich zu begegnen gilt.

Hinweis zur Kontaktaufnahme:

Rückfragen zu dem Konzept „OSD develop^{2a}“ richten Sie bitte an die Kontaktadresse dieses Artikels.¹⁷

¹⁶ Die Studieninstitute für kommunale Verwaltung in NRW sind nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) bestellte Berufsbildungsstätten für Beschäftigte der Kommunalverwaltungen. Üblich ist hier, dass mehrere Kommunen Zweckverbände bilden.

¹⁷ Kontaktdaten: Sascha.opielka@hspv.nrw.de; Tel.: 02403/9511645.