

Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands



BSBD

Gewerkschaft Strafvollzug
Landesverband
Nordrhein-Westfalen e.V.

LANDESLEITUNG

Reisholzer Werftstraße 35
40589 Düsseldorf
Telefon: (0211) 46 12 59

E-Mail: info@bsbd-nrw.de
Internet: www.bsbd.nrw

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/885

A07/1, A07

Düsseldorf, den 10.10.2023

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024) - Personaletat 2024 –

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/5000

sowie

Landesregierung muss Attraktivitätsoffensive für den Öffentlichen Dienst fortsetzen - Staatliche Handlungsfähigkeit in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels sichern

Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/4571

Anhörung von Sachverständigen des Unterausschusses Personal am 17.10.2023

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,
sehr geehrte Damen und Herren,

der **BSBD NRW** bedankt sich für die Möglichkeit eine Stellungnahme abgeben zu können um die Forderungen des NRW-Strafvollzuges aus gewerkschaftlicher Sicht darzulegen.

Vorbemerkung:

Der Strafvollzug in Nordrhein-Westfalen steht auch in den kommenden Jahren weiterhin vor großen Herausforderungen.

Die geplante Änderung des Sanktionenrechts, bei dem der Justizvollzug voraussichtlich über 250 psychisch kranke Straftäter aus dem Maßregelvollzug übernehmen muss, sowie die mögliche Einführung eines Resozialisierungsgesetzes machen es in Zukunft für die Bediensteten des Justizvollzuges nicht einfacher.

Bedauerlicherweise bleibt bei dem hier in Rede stehenden Gesetz weiterhin festzustellen, dass perspektivische Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Bediensteten nicht in den Vordergrund gerückt worden sind.

Insoweit ist auch für den Justizvollzug offensichtlich, dass im Rahmen einer fehlenden attraktiven Ausgestaltung beruflicher Perspektiven dem bestehenden (Fach-) Kräftemangel nicht ausreichend begegnet wird.

Bereits jetzt sind im Justizvollzug über 900 Stellen nicht besetzt.

Dies zieht sich wie ein roter Faden durch alle Laufbahnen.

Neben den hier beispielhaft aufgeführten Laufbahnen gibt es in allen Laufbahnen große Schwierigkeiten geeignete Nachwuchskräfte zu finden.

Allein insoweit ist nach unserer Auffassung nunmehr der richtige Zeitpunkt für ein vernünftig geschnürtes Strukturpaket, mit dem außerhalb von Tarif- und Besoldungsrunden eine nachhaltig wirkende Attraktivitätssteigerung für den Justizvollzug realisiert wird.

Bereits seit geraumer Zeit liegt allen Fraktionen der Bericht einer internen Arbeitsgruppe des Ministeriums der Justiz vor.

In diesem Bericht wird auf die Dienstpostenbewertung eingegangen. Alle Fraktionen mit den wir gesprochen haben, signalisierten Verständnis und das Bemühen, in dieser Sache Fortschritte zu machen.

Geschehen ist bis heute leider nichts.

I.

Laufbahn des allgemeinen Vollzugsdienstes

In der größten Berufsgruppe des Justizvollzuges manifestieren sich die strukturellen Probleme in besonderer Weise.

Ende August 2023 lag die Zahl der Mehrarbeitsstunden nur in dieser Berufsgruppe bei über 530000, dies entspricht einer durchschnittlichen Mehrbelastung von rund 89 Mehrarbeitsstunden pro Bediensteten.

Dementsprechend hoch ist auch der Krankenstand im allgemeinen Vollzugsdienst, über 12% Ausfälle durch Erkrankungen sind zu verzeichnen.

Bedingt durch die rund 400 nicht besetzten Stellen, alleine in dieser Laufbahn, ist die Belastung in diesem aufreibenden und gefährlichen Arbeitsumfeld enorm.

In vielen Einrichtungen gehört es zum Alltag 12 Tage infolge Dienst zu verrichten um dann an zwei freien Tagen zu versuchen, die nötige Erholung zu generieren.

Das dies auf Dauer zu krankheitsbedingten Ausfällen führt, sollte nicht verwundern.

Neben dem normalen Dienst auf der Haftabteilung werden durch die Laufbahn des allgemeinen Vollzugsdienstes auch Krankenhausbewachungen, Ausführungen, Vorführungen, Beaufsichtigung von Baumaßnahmen, sowie Transporte für den Maßregelvollzug durchgeführt.

Darüber hinaus werden die Bediensteten in Deeskalations- und Sicherungstechniken, Übungsschießen, und diversen Fortbildungsmaßnahmen geschult.

Es ist deshalb dringend notwendig, die Laufbahn strukturell so auszugestalten, dass sie für Bewerber attraktiv wird.

Die Landesbesoldungsordnung A ermöglicht derzeit die Verleihung eines A 10 oder A 11-Amtes für die Leitung bzw. ständige Vertretung der Leitung des Allgemeinen Vollzugsdienstes oder Werkdienstes einer JVA nur „in Stellen von besonderer Bedeutung“. In der Dienstpostenbewertung erfolgt die Zuordnung (Stelle von besonderer Bedeutung) über die Belegungsfähigkeit (AVD) bzw. die Anzahl der beschäftigten Gefangenen und unterstellten Bediensteten (Werkdienst). Eine allgemeine Zuordnung von LAV-Stellen mindestens zu einem Amt der Besoldungsgruppe A 10 bedürfte lediglich einer Anpassung der LBesO A durch Streichen des Zusatzes „Nur in Stellen von besonderer Bedeutung“ (Fn. 7 und 8 zur Besoldungsgruppe A 10; Fn. 2 zur Besoldungsgruppe A 11).

Hinsichtlich der besoldungsrechtlichen Einstufung der Leitung des Allgemeinen Vollzugsdienstes und des Werkdienstes gibt es erhebliche Schief lagen, die zwingend eine Anpassung erfordern.

So führt beispielsweise die aktuelle Regelung dazu, dass eine Leitung des allgemeinen Vollzugsdienstes (LAV) in einer kleineren Anstalt der Besoldungsgruppe A9 Z zugeordnet ist und somit eine Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führt, die ebenso besoldet werden wie sie selbst.

Auch die Einführung der Krankenpflegezulage hat zu solchen Unwuchten geführt.

So kommt es durchaus vor, dass die Leitung eines Krankenpflegedienstes netto besser besoldet wird als die Leitung des allgemeinen Vollzugsdienstes in der gleichen Einrichtung.

Der Justizvollzug befindet sich im Wettbewerb um die besten Köpfe mit der Polizei, dem Zoll, der Bundespolizei und vielen weiteren Behörden aber auch den Unternehmen der freien Wirtschaft.

Gelingt es nicht, den öffentlichen Dienst insgesamt und den Justizvollzug im Besonderen attraktiver als bislang auszugestalten, wird es schwierig bis unmöglichen im Wettbewerb zu bestehen.

II.

Laufbahn des Werkdienstes

Der **BSBD NRW** hält die Einführung einer vollzugsspezifischen Meisterzulage in Höhe von 250,00 €/Monat für **zwingend** geboten, um die spezifischen Anforderungen der Laufbahn zu honorieren und um die Aufwendungen zur Finanzierung der als Laufbahnvoraussetzung geforderten Meisterprüfung einigermaßen auszugleichen.

Bei der zurzeit gewährten Zulage (39,79€ gem. Anlage 15 LBesG NRW) dauert es rund **25(!) Jahre** um die, von den Bewerbern in der Regel eigenfinanzierte, Meisterausbildung zu kompensieren.

Gerade vor dem Hintergrund des alarmierenden Mangels an potentiellen Bewerbern für diese Laufbahn führen wir mit besonderem Nachdruck aus, dass dies auch insoweit umso notwendiger erscheint, wenn man die im Jahre 2019 eingeführte „Pflegedienstzulage“ für verbeamtete Kräfte im Krankenpflegedienst der Vollzugseinrichtungen unseres Landes mit den Verhältnissen in der Laufbahn des Werkdienstes vergleicht.

Speziell wenn man zur Bewertung den Europäischen- und Deutschen Qualifikationsrahmen (EQR bzw. DQR) heranzieht, ist die Meisterqualifikation unstreitig als der höhere Berufsabschluss anzusehen.

Zudem sind wir seit Jahren bemüht, den Werkdienst auch in dieser Hinsicht aufzuwerten, weil in anderen Bereichen der Landesverwaltung bereits eine Zuordnung zur Laufbahngruppe 2.1 erfolgt. Es bestehen folglich berechnete und objektive Gründe, dass sich die Laufbahnangehörigen benachteiligt fühlen.

Nach Feststellung des **BSBD NRW** besteht in dieser Hinsicht mehr als dringender Handlungsbedarf, zumal durch die verbindliche Bereitstellung von qualifizierten Ausbildungsmaßnahmen für Gefangene nach Novellierung der Vollzugsgesetze Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die ohne qualifiziertes Personal nicht umzusetzen sein werden. Die Laufbahnangehörigen, die sich subjektiv als nicht ausreichend wertgeschätzt empfinden, warten hinsichtlich der Meisterzulage nunmehr seit vielen Jahren auf ein Zeichen der Anerkennung seitens der Politik.

III.

Laufbahn des Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 1.2

Die Laufbahn des Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt (vorm. mittlerer Verwaltungsdienst), umfasst derzeit „nur noch“ etwa 275 Bedienstete.

In den nächsten Jahren werden durch planmäßige Zurrhesetzungen weitere Stellen abgebaut werden. Erfahrungsgemäß können darüber hinaus 2 Prozent als unplanmäßige Eintritte in den Ruhestand noch einmal hinzugerechnet werden.

Ausgebildet wird seit Jahren unterhalb der Grenze des erforderlichen Ersatzbedarfs. Freiwerdende Stellen werden derzeit, wenn überhaupt, nur noch punktuell durch befristete Beschäftigungsverhältnisse ersetzt.

Beförderungsmöglichkeiten sind grundsätzlich nur marginal vorhanden. Neue Stellen werden nicht geschaffen. Aus unserer Sicht ist nunmehr unübersehbar, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht.

Dies wiegt umso mehr, als dass auch Maßnahmen zur beabsichtigten Digitalisierung der Landesverwaltung zu einem Großteil gerade durch Angehörige dieser Laufbahn in den Justizvollzugseinrichtungen des Landes verrichtet werden müssen.

Wir sind gemeinsam mit den Behördenleitungen der Ansicht, dass ein Wegfall dieser Laufbahn nicht das Ziel sein kann.

Bei der Laufbahn des Verwaltungsdienstes bei Justizvollzugsanstalten des Landes NRW handelt es sich um eine Laufbahn, die auch für den Behandlungsvollzug des Landes ein unverzichtbares administratives Bindeglied aller im Vollzug tätigen Berufsgruppen darstellt. Unter anderem erfolgt die Erfassung, Aufbereitung und Pflege aller in einer Vollzugseinrichtung relevanten Daten ausschließlich durch diese Berufsgruppe.

Ohne die Bereitstellung dieser Daten wäre ein moderner Behandlungsvollzug nicht realisierbar.

Gerade das Datenauswertungszentrum (DAZ) wäre ohne die Vorarbeiten des Verwaltungsdienstes nicht in der Lage, seine Aufgaben zu erfüllen. Auf Grund der hohen Spezialisierung der Mitarbeiter sowie angesichts des hohen Maßes an Eigenverantwortung, welches den Laufbahnangehörigen abverlangt wird, ist ein Vergleich mit den bei Gerichten und Staatsanwaltschaften tätigen Kräften des Justizdienstes der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, von vornherein ausgeschlossen.

Der **BSBD NRW** weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Übernahme der Besoldungsstrukturen des allgemeinen Vollzugsdienstes für erforderlich erachtet werden, um den Laufbahnangehörigen angemessene berufliche Zukunftsperspektiven eröffnen zu können.

Da die Besoldungsstrukturen seit Jahrzehnten an keinen strukturellen Fortentwicklungen teilgenommen haben, besteht in der Laufbahn ein unabweisbarer, akuter Nachholbedarf.

Der Mangel an ausgebildeten und insoweit qualifizierten Kräften ist auch hier unübersehbar. Auch in der Laufbahn des Verwaltungsdienstes ist - wie im allgemeinen Vollzugsdienst - ausschließlich der Einsatz von Beamten anzustreben, damit die im Gesamtvollzug verhältnismäßig kleine Gruppe dieser Laufbahn über entsprechend qualifiziert ausgebildetes Personal verfügen kann, das auch künftig in der Lage ist, die immer spezielleren Aufgaben insbesondere im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung zu bewältigen.

Die in der Vergangenheit mit Beschäftigten gesammelten Erfahrungen lassen es erforderlich erscheinen, künftig speziell ausgebildetes und zugleich qualifiziertes Personal einzusetzen, um Probleme bei Urlaubs-, Krankheits- und sonstigen Vertretungen dauerhaft vermeiden zu können.

IV.

Laufbahn des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt

Ausbildung und Aufgaben der Laufbahn

Dem vormaligen gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienst, dessen Angehörige nach hergebrachtem Verständnis in der Vergangenheit überwiegend Sachbearbeiteraufgaben verrichteten, sind in den letzten Jahren mehr und mehr Management- und Führungsaufgaben übertragen worden.

Während die Beamtinnen und Beamten früher traditionell als „Zuarbeiter“ für die in der Regel der Laufbahn des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, angehörenden Juristen tätig waren, sind sie heute mit entsprechender Berufserfahrung Gestalter und Entscheidungsträger. Sie initiieren und begleiten die in der Organisation notwendigen Prozesse in allen Verwendungsbereichen.

Die Laufbahnbefähigung erlangen sie durch eine Fachhochschulausbildung, die sowohl das Wissen auf dem Gebiet der allgemeinen und inneren Landesverwaltung als auch breite und tiefe Kenntnisse der vollzugsrechtlichen Besonderheiten vermittelt.

Die Laufbahn grenzt sich hierdurch deutlich von anderen Laufbahnen der (noch bestehenden) Laufbahngruppe des vormaligen gehobenen Dienstes ab.

Ihre Angehörigen sind - wegen des weiten Spektrums der Einsatzmöglichkeiten - auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung gefragte Fachkräfte.

Wegen des zusätzlichen vollzugsrechtlichen Studienschwerpunktes sind sie zudem aber auch „Spezialisten“ für den Vollzugsbereich der Vollzugseinrichtungen des Landes (Sicherheitsorganisation, Vollzugsabteilungsleitung).

Weitere Planungs- und Gestaltungskompetenzen erwerben die Beamten dieser Laufbahngruppe - auch das ist eine Besonderheit der Ausbildung - durch die Vermittlung gründlicher betriebswirtschaftlicher Kenntnisse.

Das Interesse anderer Landesverwaltungen an solchermaßen universell ausgebildeten und gleichermaßen vollzugsrechtlich spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Laufbahn, diese Erfahrung hat der Vollzug leider machen müssen, ist groß.

Dies wird nicht zuletzt durch die Tatsache belegt, dass inzwischen 11 der 16 Bundesländer ihren Laufbahnnachwuchs aus den Absolventinnen und Absolventen dieses Studiengangs rekrutieren.

Die Wertigkeit der veränderten Aufgaben findet allerdings bislang keinen Niederschlag in der Besoldung. Dem im Landesbesoldungsgesetz (LBesG NRW) postulierten „Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung“ wird insoweit in keiner Weise Rechnung getragen.

Dies vorangestellt, ergeben sich für die Laufbahn des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, folgende Forderungen:

Auf Grund der beschriebenen laufbahnspezifischen Besonderheiten ist eine Anhebung des Eingangsamtes nach Besoldungsgruppe A 10 nicht nur angemessen, sie wird auch mit Blick auf die absehbare demografische Entwicklung in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren als Anreiz für den Eintritt in die Laufbahn dringend erforderlich sein, um den erforderlichen personellen Ersatzbedarf rekrutieren zu können.

In Angleichung an die für andere Laufbahnen der Fachrichtung Vollzug (allgemeiner Vollzugs- und Werkdienst) erreichte Durchlässigkeit der bislang starren Laufbahnstrukturen ist für die Laufbahn des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, die Überleitung der Spitzenämter in die nächsthöhere Laufbahngruppe unerlässlich.

Die Laufbahn des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, ist, ausgehend von der Einstiegsebene der Besoldungsgruppe A 10 attraktiv für die Verwendung im originären Aufgabenbestand der Laufbahn auszugestalten.

Wegen der speziellen, vollzugsorientierten Qualifizierung der Laufbahnangehörigen sieht es der **BSBD NRW** als angemessen an, den Leistungsträgern der Laufbahn den Aufstieg in die Laufbahn des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, generell zu ermöglichen, um ihnen bei nachgewiesener Kompetenz und Führungsfähigkeit auch entsprechende Verantwortung zu übertragen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Laufbahn, die Führungs- und Leitungsaufgaben in einer Vollzugs- oder Verwaltungsabteilung wahrnehmen, sind mindestens nach Besoldungsgruppe A 12 zu besolden.

Ein positiver erster Schritt ist darin zu sehen, dass die Nachwuchsgewinnung ab dem Einstellungsjahrgang 2023 durch die Gewährung eines Anwärtersonderzuschlages deutlich verbessert wird.

Vergleichbare Strukturen sind für die Laufbahn des **Sozialdienstes** bei Justizvollzugsanstalten vorzusehen, die in vielen Bereichen vergleichbare Aufgaben wahrnehmen und zudem die Herausforderungen bei der Umsetzung der Behandlungskonzepte für spezielle Personengruppen zu schultern haben.

V.

Laufbahn des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt

Der öffentliche Dienst steht grundsätzlich im Wettbewerb mit der freien Wirtschaft um qualifizierte Berufseinsteiger. Gerade am Beispiel der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes (vormals höherer Vollzugs- und Verwaltungsdienst) wird deutlich, dass der Bereich der juristischen Berufe im Strafvollzug einen „Exotenstatus“ genießt.

Aufgrund der fehlenden Informationen und Vorkenntnisse über das Berufsbild eines Juristen/einer Juristin im Strafvollzug ist das Interesse von Berufseinsteigern für den Strafvollzug zunächst gering.

Um qualifizierte und geeignete Bewerber zu gewinnen, ist darauf zu achten, dass die Attraktivität der Laufbahn gegenüber den klassischen juristischen Tätigkeiten im öffentlichen Dienst als Richter oder Staatsanwalt oder in der freien Wirtschaft nicht nur gewahrt bleibt, sondern nachhaltig gefördert wird.

Dabei ist dem **BSBD NRW** durchaus bewusst, dass sich die Personalakquise im Bereich des richterlichen Dienstes aktuell auch nicht unbedingt auskömmlich gestaltet. Großkanzleien bieten derzeit deutlich höhere Einstiegsgehälter als der öffentliche Dienst.

In dieser Hinsicht muss der öffentliche Dienst gegenhalten, er darf zumindest nicht gravierend abfallen, damit geeigneter Nachwuchs für die Laufbahn interessiert werden kann.

Die Besoldung der Spitzenfunktionen im Justizvollzug entspricht derzeit weder dem Maß der übertragenen Verantwortung noch dem Aufgabenzuschnitt. Behördenleitungen mit Budgetverantwortung, Verantwortung für Sicherheitsstörungen oder Lockerungsmisbräuche und deren Darstellung in der Öffentlichkeit sowie die Führung und Beurteilung von hunderten Mitarbeitern stellen hohe Anforderungen an Persönlichkeit und Qualifikation.

Die Besoldung sollte folglich aufgaben- und leistungsangemessen ausgestaltet werden, damit auch geeignete Bewerber/innen aus dem Bereich der Staatsanwaltschaften oder des richterlichen Dienstes für einen Wechsel in den Bereich des Justizvollzuges gewonnen werden können.

Zudem zeigt sich bereits seit geraumer Zeit, dass es zunehmend schwieriger wird, Bewerber für die Leitung von großen Justizvollzugsanstalten zu gewinnen, weil die Besoldungszuwächse dem Grad an zusätzlicher Verantwortung und Belastung nicht mehr entsprechen.

Die Frage einer angemessenen Besoldung ist deshalb von entscheidender Bedeutung. Die bisherige Beschränkung der Besoldung der Spitzenfunktionen im Justizvollzug auf die Besoldungsgruppen A 16 und A 16 mit Amtszulage entspricht weder dem Aufgabenzuschnitt noch dem Maß der übertragenen Verantwortung im Bereich der Behördenleitungen.

Wie zuvor ausgeführt, hat sich künftig die Besoldung nach unserer Auffassung an den aktuell wahrzunehmenden Aufgabeninhalten sowie am jeweiligen Aufgabenzuschnitt zu orientieren.

Der **BSBD NRW** präferiert die Bewertung anhand der Zahl der jeweils unterstellten Mitarbeiter/innen als den wesentlichen Indikator für eine „Eingruppierung“.

VI.

Schlussbemerkung

Dem **BSBD NRW**, als der für den Strafvollzug maßgeblichen gewerkschaftlichen Interessenvertretung, ist bewusst, dass die unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung der Strukturen der Laufbahnen des Strafvollzuges mit finanziellen Aufwendungen verbunden sind.

Uns ist ebenso bewusst, dass sich die haushalterische Lage mehr als schwierig darstellt.

Die Strukturverbesserungen zielen allerdings darauf ab, die Besoldungsstrukturen aufgaben- und leistungsangemessen auszugestalten.

Wegen der zahlreichen Reduzierungen im Besoldungsbereich sind die Einkommen der Kolleginnen und Kollegen zwischenzeitlich von den erbrachten Leistungen deutlich abgekoppelt worden, weil die Besoldung viele Jahre lang als Hauptbereich zur Konsolidierung der Landeshaushalte genutzt worden ist.

Es ist an der Zeit, nunmehr die Attraktivität der Besoldungsbereiche in den vernachlässigten Bereichen deutlich zu steigern. Nur so wird das Land in die Lage versetzt, künftig in ausreichendem Umfang das erforderliche Personal gerade für den Bereich des Vollzuges zu gewinnen.

In diesem Bereich ist zudem Eile geboten, weil das vorhandene Personal bei einer nicht mehr sachgerechten Besoldung auch noch weitere Personalengpässe verkraften müsste, wenn Ersatzpersonal nicht in ausreichendem Umfang gefunden werden kann. Strukturelle Verbesserungen sind daher zwingend erforderlich, um die Zukunftsfähigkeit des Strafvollzuges zu sichern.

Mit freundlichen Grüßen

Horst Butschinek
Landesvorsitzender