

FACHVERBAND
IM DEUTSCHEN
BEAMTENBUND



BUND DER STRAFVOLLZUGSBEDIENSTETEN
DEUTSCHLANDS Landesverband e. V. Nordrhein-Westfalen
Landesverbandsvorsitzender

An den
Vorsitzenden des Rechtsausschusses
beim Landtag NW
Herrn Friedrich Schreiber MdL
Haus des Landtags
Postfach

4000 Düsseldorf

4000 Düsseldorf 30, den 9.6.1988 su/ru
Ulmenstraße 23
Tel. 0211/461259
0211/46971 (dienstl.)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/ 2087

Betrifft: Stellenanforderungen für den Bereich des Strafvollzuges

Sehr geehrte Damen und Herren,

unseren Anforderungen zum Personalhaushalt 1989 für den Strafvollzug seien einige grundsätzliche Anmerkungen zur Personalwirtschaft im Strafvollzug vorangestellt, und zwar zur Personal- und Aufgabenentwicklung nach Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzes, zur Belegungsentwicklung, zu Personalbedarfsberechnungen und den hieraus zu ziehenden Schlußfolgerungen.

I.

1. Personalentwicklung

Die größte Personalverstärkung hat mit Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzes stattgefunden (von 1970 bis 1978 Erhöhung der Stellen für den allgemeinen Vollzugsdienst von 3.791 auf 5.053 Stellen; bei den Fachdiensten Zuwachsrate von 77 auf 191 im Sozialdienst und von 18 auf 92 im psychologischen Dienst). In diesen Zuwachsraten spiegelt sich das Bemühen wieder, dem Auftrag des Gesetzgebers gerecht zu werden, die Vollzugseinrichtungen mit dem erforderlichen Personal auszustatten (§ 155 Abs. 2 StVollzG). Bis zum Jahre 1982 setzte sich der Trend

zur Personalvermehrung - wenn auch mit kleineren Zuwachsraten, so doch erkennbar - fort. Seit 1982 ist diese Entwicklung zum Stillstand gekommen. Seither hat auch der Strafvollzug - wenn auch vermindert - am linearen Stellenabbau teilgenommen. Zudem machten sich Aufgabenzuwächse einerseits wie aber auch soziale Verbesserungen in den Arbeitsbedingungen andererseits in ihren personalbindenden Auswirkungen bemerkbar. Dies hatte zur Folge, daß trotz annähernd gleichen Personalbestandes und einer rückläufigen Belegung seit 1986 nicht mehr Arbeitskraft für die Aufgabenerledigung verfügbar ist, als dies bereits im Jahre 1982 der Fall war. Von dieser Entwicklung ist lediglich der Werkdienst ausgenommen, der einen kontinuierlichen Personalzuwachs aufweist (131 Stellen 1970, 364 Stellen 1984). Die gesonderte Entwicklung in diesem Bereich erklärt sich aus der besonderen Aufgabenstellung: Ausweitung der beruflichen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Gefangen.

War der Vollzug zu Beginn der 80er Jahre auch noch weit entfernt von einer aufgabengerechten Personalausstattung, so mußte sich zwangsläufig jede Aufgabenvermehrung einerseits wie soziale Verbesserung der Arbeitsbedingungen und besonders personalwirtschaftliche Maßnahmen andererseits gravierend auf die Aufgabenerledigung und die Belastung des Personals auswirken. Hier sind im wesentlichen zu berücksichtigen:

- die Erhöhung des Urlaubsanspruchs
- die Arbeitszeitverkürzung für alle Beschäftigten
- Freischichten für Schichtdienstleistende
- Auswirkungen der Novellierung des Schwerbehindertenrechts
- die berufsbedingte hohe Zunahme von vorzeitigen Zurruesetzungen
- die Intensivierung der Ausbildung (Beamtenanwärter stehen während der Ausbildung nicht mehr für die Aufgabenerledigung zur Verfügung)

Als personalwirtschaftliche Maßnahmen wirken sich zudem einschneidend aus:

- die nunmehr auf neun Monate ausgedehnte Besetzungs- und Wiederbesetzungssperre
- der Abbau bezahlbarer Mehrarbeit/Überstunden in einem Zeitraum von knapp vier Jahren von 210.000 auf 50.000 Stunden mit der

Folge, daß nunmehr bezahlte Mehrarbeit kaum noch als personal-schöpfendes Instrument einsetzbar ist.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklung ist die Personal-situation angespannt geblieben und - gemessen an der Aufgabenstellung des Vollzuges, die zudem nicht abschließend und definitiv bestimmt ist - als unzureichend anzusehen. Hieran konnten auch die eingetretenen Belegungsrückgänge wesentlich nichts ändern, da bei un^{er}reichender Ausgangslage und den noch nachzuweisenden Aufgabenzuwächsen Personal nicht im Verhältnis des Belegungsrückgangs freigesetzt werden konnte.

2. Aufgabenentwicklung

Besonders gravierend für den Personalbedarf der letzten Jahre haben sich zahlreiche neue Vollzugseinrichtungen erwiesen, die nur zum Teil alte Einrichtungen ersetzt haben und von daher als selbständige Vollzugseinrichtungen zusätzliche Personalbindungen ausgelöst haben. So sind die offene Vollzugseinrichtung in Moers-Kapellen, der Ausbau der offenen Vollzugseinrichtung in Remscheid, der Ausbau des offenen Vollzuges in Willich, die Einrichtung der offenen Anstalt Castrop-Rauxel-Vinckehof, die Er^{ri}chtung eines Justizkrankenhauses für den Strafvollzug in Fröndenberg in Betrieb genommen worden. Zwar geht mit der Aufstockung von Haftplätzen eine rückläufige Belegung Hand in Hand, die sich aber nicht in dem Maße arbeitsentlastend auswirkt, wie Personalbindungen durch neue Einrichtungen entstanden sind.

Vielfältige Aufgabenzuwächse in der modernen Vollzugsgestaltung binden vermehrt Arbeitskräfte des allgemeinen Vollzugsdienstes. Beispielfhaft seien hier genannt

- Einbeziehung des AVD in die Betreuungsgruppenarbeit (Werk- und Bastelgruppen, Sport-, Musik- und Theatergruppen)
- hilfsweise Einbeziehung des AVD in die Testdiagnostik der Psychologen sowie in sozialdienstliche Tätigkeiten ("Betreuungsbeamte")

- Heranziehung des AVD bei schulischen und berufsbildenden Maßnahmen (hilfspädagogische Aufgaben, Organisation von Kursen und Klassen, Überwachung von Unterrichtseinheiten)
- Maßnahmen der sozialen Integration (Besuchsvermehrung, Ausführungen, Lockerungen des Vollzuges durch Ausweitung des Urlaubsanspruchs, Ausgänge)
- Ausbau des Wohngruppenvollzuges mit Ausfluß neuer Funktionsbindungen
- selbständige Funktionen von Sportübungsleitern, Suchtkrankenhelfern und Ausbildungsleitern
- verstärkte Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit seit der Aufnahme terroristischer Gewalttäter in den Justizvollzugseinrichtungen des Landes (Ausbau der Außenporten, Bau von Beobachtungskanzeln, Ausbau verstärkt gesicherter Hafträume, Schaffung spezieller Überwachungsgruppen)

In den Unterbringungsanstalten für Terroristen ist mittlerweile jeder vierte Bedienstete mit Aufgaben von Sicherheit und Ordnung befaßt.

In den Außenporten dieser Anstalten mußte das Personal zum Teil verdoppelt werden. Die Beobachtungskanzeln machen einen erhöhten Personalaufwand erforderlich.

3. Belegungsentwicklung

Nach vielen Jahren einer Überbelegung der Vollzugseinrichtungen ist seit 1986 ein Belegungsrückgang feststellbar, der allerdings seit Anfang 1988 wieder zum Stillstand gekommen ist. Ein spürbarer Belegungsanstieg ist nachweisbar. Es zeigt sich in dieser Entwicklung wie bereits in der Vergangenheit, daß sich die Belegungskurve, entgegen der schon in der Vergangenheit getroffenen Prognosen, sprunghaft nach oben wie unten entwickeln kann, unbeachtlich der demographischen Entwicklung die zwar für die Belegungsprognosen von wesentlicher, aber gleichwohl nicht alleiniger Bedeutung ist. Es sei erinnert an den Belegungsnormalstand 1970 (14.000 Inhaftierte im Verhältnis zum Be-

legungsstand des Jahres 1983 mit 17.000 Inhaftierten) und dem jüngsten Belegungsstand des Jahres 1987/88 von etwa 15.000 Gefangenen.

Es ist nicht zu übersehen, daß einer demographisch bedingten Belegungsminderung wesentliche belegungserhöhende Faktoren gegenüberstehen, wie z.B. das Heranwachsen kriminalträchtiger Altersstufen, das Ansteigen der Kriminalität schlechthin wie nicht zuletzt auch die Tendenz zur Verhängung längerer Freiheitsstrafen. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, daß ein vollzugspolitisches Konzept die tatsächlich gegebenen kriminalpolitischen Rahmenbedingungen (Strafgesetzgebung) berücksichtigen muß und nicht ausschließlich auf fiktive Erwartungen abstellen kann. Ein Mangel in der Diskussion und Planung ist aber gerade darin zu sehen, daß sich die vollzugspolitischen Konzepte einen Weg ohne Beachtung dieser Rahmenbedingungen zu bahnen beginnen.

Es kann aber bei dem Versuch, die Entkriminalisierung und Haftvermeidung anzustreben, nicht übersehen werden, daß derzeit der Straftatenkatalog noch weit entfernt davon ist, vollzugspolitische Konsequenzen im Sinne alternativer Modelle zum Strafvollzug zuzulassen.

Eine realistische Planung für den Strafvollzug wird diese Ausgangslage nicht übersehen dürfen, läuft sie sonst Gefahr, Bestand und Funktionsfähigkeit des Strafvollzuges nach und nach zu beeinträchtigen, wobei davon auszugehen ist, daß in den nächsten Jahrzehnten noch Freiheitsentzug praktiziert werden wird.

4. Personalbedarfsberechnungen

Nach unserer Auffassung kann der Personalbedarf auf keinen Fall an einer Belegungsuntergrenze orientiert sein. Fraglich erscheint überdies die ausschließliche Bestimmung des Personalbedarfs auf der Grundlage der Belegungsentwicklung, zumal bei erkennbar indifferenter und in seiner negativen Ausprägung zunehmend negativ geprägter Klientel, wodurch erhöhte Arbeitsanforderungen und -belastungen erwachsen. Schon gar nicht wird sich der in seiner Entwicklung längst nicht als abgeschlossen zu betrachtende Strafvollzug nach streng ökonomischen und betriebswirtschaft-

lichen Gesichtspunkten organisieren lassen, wie vor dem Hintergrund einer Arbeitsablaufuntersuchung durch das Wirtschaftsprüfungsunternehmen "WIBERA AG" befürchtet werden muß. Eine solche Verfahrensweise wird dem Anspruch und Anliegen des Vollzuges nicht gerecht, muß zwangsläufig den vollzuglichen Standard beeinträchtigen und hemmt schließlich und letztlich die im Strafvollzugsgesetz selbst angelegte Tendenz zur Fortentwicklung des Vollzugsgeschehens.

So gesehen stellt sich für die landesweite Personalbedarfsberechnung, die durch ein fachfremdes Institut durchgeführt wird, die Aufgabe, einen aufgabenorientierten Bedarf zu ermitteln und weniger ein Instrument zur Verteilung und Umschichtung des vorhandenen Personals zu schaffen.

Der den Personalbedarfsberechnungen für die Laufbahnen des AVD und Werkdienstes zugrunde gelegte Berechnungsmodus eines Jahresarbeitsstundenaufkommens von 1.648 Stunden (Vorgabe des Landesrechnungshofes aus dem Jahre 1984) ist eindeutig zu hoch angesetzt, bleiben hierbei doch weitestgehend unberücksichtigt: Verlängerung des Urlaubs, Freischichten für Schichtdienstleistende, Verkürzung der Arbeitszeit durch freie Tage und nunmehr auch die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit ab 1989 sowie die ausbildungsbedingten geringeren Einsatzmöglichkeiten von Beamtenanwärtern. Nach unseren Berechnungen dürfte schon jetzt das Jahresarbeitsstundenaufkommen ohne Berücksichtigung der künftigen Verkürzung der Wochenarbeitszeit erheblich unter 1.600 Stunden liegen. Der zu hoch gegriffene rechnerische Ansatz vom Jahresarbeitsstundenaufkommen verzerrt das Bild vom tatsächlichen Personalbedarf.

Der vielfach bei der Bewertung der Personalausstattung bemühte Ländervergleich relativiert sich in seiner Aussagebedeutung einerseits durch die anerkanntermaßen notwendige Differenzierung zwischen Stadt- und Flächenstaaten, zum anderen aber auch durch die infrastrukturellen Besonderheiten jeder Einzeleinrichtung. So trifft es zwar zu, daß Nordrhein-Westfalen in seiner Gefangenen-Bediensteten-Relation einen Schlüssel von 1:1,88 unter Zugrundelegung des gegenwärtigen Belegungsstandes aufweist, wobei jedoch anzumerken ist, daß eine solche

Schlüsselzahl noch keinerlei Aussage über Umfang und Qualität der vollzuglichen Maßnahmen und des sich daran anknüpfenden Personalbedarfs macht. Zur Verdeutlichung: Eine erheblich schlechtere Schlüsselzahl hinsichtlich der Gefangenen-Bediensteten-Relation kann bei deutlich geringerem Aufgabenumfang im Blick auf die tatsächliche Belastung des Bediensteten eine aufgabenangemessenere Personalausstattung bedeuten, während diese Verhältnisse angesichts des gegenwärtigen Vollzugsstandards in Nordrhein-Westfalen noch bei weitem nicht erreicht sind. Insofern ist aus unserer Sicht die Aussage einer Gefangenen-Bediensteten-Relation für eine aufgabengerechte Personalausstattung der Vollzugseinrichtungen nur von sehr bedingter Bedeutung.

II.

Der aktuelle Personalbedarf für das Haushaltsjahr 1989

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen sind unsere konkreten Wünsche und Forderungen für den Haushaltsvoranschlag 1989 im einzelnen folgende:

- | | |
|---|------------|
| 1. Höherer Vollzugs- und Verwaltungsdienst
mindestens | 9 Stellen |
| 2. Psychologischer Dienst
mindestens | 6 Stellen |
| 3. Ärztlicher Dienst
mindestens | 6 Stellen |
| 4. Seelsorgerischer Dienst
mindestens | 4 Stellen |
| 5. Gehobener Vollzugs- und
Verwaltungsdienst
mindestens | 50 Stellen |

6.	Sozialdienst mindestens	10 Stellen
7.	Pädagogischer Dienst mindestens	4 Stellen
8.	Mittlerer Verwaltungsdienst mindestens	30 Stellen
9.	Allgemeiner Vollzugsdienst	
	a) Anwärterstellen	200 Stellen
	b) Angestelltenstellen	250 Stellen
10.	Werkdienst mindestens	60 Stellen
11.	Angestellte (Hilfsstellen) im Büro- und Kanzleidienst mindestens	60 Stellen
12.	Arbeiter mindestens	10 Stellen

Für die von uns erhobene Forderung einer beträchtlichen Stellenvermehrung für den allgemeinen Vollzugsdienst (vgl. Ziff. 9) verweisen wir auf unsere einleitenden Ausführungen.

Hervorzuheben sind hier besonders die Auswirkungen der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit ab 1989 sowie die berufsbedingten frühzeitigen Zurruesetzungen, die allein in einem einzigen Vollzugsamtsbezirk in einem Jahr die relativ hohe Zahl von annähernd 60 erreicht haben.

Die Anforderungen von Angestelltenstellen für den allgemeinen Vollzugsdienst soll dem unmittelbaren Abbau der Mehrarbeit/Überstunden zugute kommen, während die geforderten Anwärterstellen sich am Ersatzbedarf orientieren.

MM 7 10 / 2087

Der Bedarf für den Werkdienst (vgl. Ziff. 10) ergibt sich einmal aus dem Ersatzbedarf, wesentlich aber auch aus der Tatsache, daß Kräfte des allgemeinen Vollzugsdienstes in den Betrieben der Vollzugseinrichtungen verstärkt eingesetzt werden und somit in diesem Bereich eine Funktionsverlagerung erforderlich ist.

Zu Ziff. 5 merken wir an, daß seit Jahren in der Laufbahn des gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienstes angesichts mangelnder Aufstiegsmöglichkeiten (Beförderungs-Wartezeiten zwischen zehn und 15 Jahren) eine beträchtliche Unzufriedenheit besteht, die an unvermindert anhaltenden Abwanderungstendenzen sichtbar wird. Annähernd 20 unbesetzte Stellen im gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienst haben zum Teil die Verwaltungen der Vollzugseinrichtungen erheblich beeinträchtigt.

Der BSBD hat bereits im zurückliegenden Jahr dem Justizminister einen Sofortmaßnahmen-Katalog unterbreitet, dessen Umsetzung nunmehr keinen Aufschub mehr duldet.

Zu den Kernpunkten dieses Katalogs gehört die Umleitung freier Stellen in die Laufbahn des gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienstes, die Aufhebung der Phasenverschiebung zumindest für das erste Beförderungsamt sowie die Herausnahme der Verwaltungsleiter aus dem Stellenschlüssel.

Mit der Umsetzung der genannten Lösungsmöglichkeiten sollen den Laufbahnangehörigen Impulse und Perspektiven vermittelt werden, die ihren Verbleib im Vollzug sichern helfen.

Schließlich und letztlich sehen wir auch eine besondere Unzuträglichkeit darin, daß bedauerlicherweise immer noch eine erhebliche Zahl von Kanzleikräften in Stellen der A-Besoldung geführt werden und gelegentlich der allgemeine Vollzugsdienst zu Aufgaben in der klassischen Verwaltung herangezogen werden muß aus Gründen des Personalmangels im Bereich des mittleren Verwaltungsdienstes und Kanzleidienstes.

Auch hier ist sofortige Abhilfe geboten.

Mit freundlichen Grüßen
BSBD-Landesverband NW



(Sudhaus)