

# **Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands**

BSBD NRW • Ulmenstraße 23 • 40476 Düsseldorf

An den  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/3168**

A07/1



**BSBD**

**Gewerkschaft Strafvollzug**  
Landesverband  
Nordrhein-Westfalen e.V.  
Mitglied der DBB-Tarifunion

LANDESLEITUNG  
Ulmenstraße 23  
40476 Düsseldorf  
Telefon: (0211) 461259  
Telefax: (0211) 483951  
E-Mail: info@bsbd-nrw.de  
Internet: www.bsbd.nrw

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein –  
Westfalen für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) / Personaletat**  
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/11100

Dortiges Schreiben vom 07.10.2020 (II.A.1.A)

**Anlage:**  
1 Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Kuper,

der **BSBD NRW** bedankt sich für die Möglichkeit, zunächst in einer ersten Stellungnahme und im Anschluss als Sachverständiger an dem Anhörungstermin im Unterausschuss Personal zum Personaletat 2021, die aus unserer Sicht notwendigen Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der personellen Lage im Strafvollzug unseres Landes vortragen zu können.

## Vorbemerkung:

Der Strafvollzug in Nordrhein-Westfalen steht auch in den kommenden Jahren weiterhin vor großen Herausforderungen. Einerseits gilt es, einen behandlungsorientierten Vollzug unter veränderten Rahmenbedingungen und der stetigen Zunahme nichtdeutscher Gefangener zu gewährleisten. Andererseits erfordern extreme und radikale Einstellungen und Überzeugungen von Straftätern Antworten und Herangehensweisen vom Vollzug, auf die dieser personell weiterhin nicht ausreichend vorbereitet.

Der **BSBD NRW** begrüßt, dass auch im Haushalt 2021 die beabsichtigte Stärkung des Justizvollzuges durch die unter anderem beabsichtigte Schaffung neuer Planstellen konsequent fortgesetzt wird. Festzustellen bleibt allerdings, dass bei den von dort benannten weiteren Schwerpunkten mögliche perspektivische Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Bediensteten nicht in den Vordergrund gerückt worden sind.

I.

### **Laufbahn des Werkdienstes**

Der **BSBD** hält die Einführung einer **vollzugsspezifischen Meisterzulage** in Höhe von **185,00 €/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.

Dies erscheint umso notwendiger, wenn man die erst kürzlich 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 unstrittig als der höhere Berufsabschluss anzusehen.**

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

besteht in dieser Hinsicht dringender Handlungsbedarf. Die Laufbahnangehörigen, die sich subjektiv als nicht ausreichend wertgeschätzt empfinden, warten hinsichtlich der Meisterzulage nunmehr seit langer Zeit auf ein Zeichen der Anerkennung seitens der Politik.

## II.

### **Laufbahn des Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 1.2**

Die Laufbahn des Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt (vorm. mittlerer Verwaltungsdienst), umfasst derzeit „nur noch“ etwa 270 Bedienstete. In den nächsten Jahren werden durch planmäßige Zurrubesetzungen 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.

Im Februar des Jahres 2010 ist ein mögliches Modell der Zusammenlegung der Laufbahnen des allgemeinen Vollzugsdienstes und des mittleren Verwaltungsdienstes den Leitern aller Vollzugseinrichtungen des Landes vorgestellt worden. Diese haben einem solchen Ansinnen eine klare Absage erteilt. Das Ergebnis der in Rede stehenden Anstaltsleitertagung legt also den Schluss nahe, dass der mittlere Verwaltungsdienst bei Justizvollzugsanstalten des Landes NRW wichtige, fachlich qualifizierte und nicht einfach ersetzbare Arbeit leistet.

Wir sind gemeinsam mit den Behördenleitungen der Ansicht, dass ein Wegfall dieser Laufbahn nicht das Ziel der Dienstrechtsreform sein konnte. Bei der Laufbahn des Verwaltungsdienstes bei Justizvollzugsanstalten des Landes NRW handelt es sich um eine Laufbahn, die für den Behandlungsvollzug des Landes ein unverzichtbares administratives Bindeglied der 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, das 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** 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. Speziell die o.a. Einschätzungen der vollzuglichen Führungskräfte belegen, dass diesen Kolleginnen und Kollegen wichtige und anspruchsvolle Aufgaben übertragen sind, deren kompetente Wahrnehmung für einen effektiven und effizienten Strafvollzug unverzichtbar sind.

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

Für die Laufbahn des Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, wird kein Anwärtersonderzuschlag gewährt. Die Erfahrungen der zurückliegenden Jahre haben allerdings gezeigt, dass vermehrt lebensältere Bewerber (mit Familie) gewonnen werden können. Um diesem Personenkreis einen Wechsel in diese Laufbahn auch finanziell zu ermöglichen, ist auch hierfür die Gewährung eines **Anwärtersonderzuschlages** erforderlich, damit die Bewerber im benötigten Umfang für diese Laufbahn interessiert werden können.

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 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.

Die Schaffung von lediglich einer neuen Planstelle (Wertigkeit A 6) - landesweit - erklärt sich mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen nicht mehr. Dieser Ansatz stößt bei uns, aber auch den Betroffenen auf Unverständnis.

### III.

#### **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.

##### **Arbeit/Ausbildung der Gefangenen, Haushalt, Personalwesen, Vollzugsorganisation**

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 Länder der Bundesrepublik Deutschland 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** als angemessen an, den Leistungsträgern der Laufbahn den Aufstieg in die Laufbahn des Vollzugs- und Verwaltungsdienst 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.

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.

#### IV.

#### **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** 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 gehalten, 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. Behördenleitung mit Budgetverantwortung, Verantwortung für Sicherheitsstörungen oder Lockerungsmissbräuche und deren Darstellung in der Öffentlichkeit 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.



Um angemessene Bewertungskriterien zu entwickeln, könnte auf den Bereich der Landes- oder Kommunalverwaltung zurückgegriffen werden. Hier böte sich beispielsweise das Verfahren *Bewertungsmodelle der KGST*<sup>1</sup> an.

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

Vor diesem Hintergrund sind aus unserer Sicht für Behördenleitungen nachfolgende Besoldungsgrundsätze zu realisieren:

- Besoldungsgruppe A 16 für Leiter von JVAen mit einem zugewiesenen Stellenkontingent von bis zu 250 Mitarbeiter\*innen
- Besoldungsgruppe A 16 mit Amtszulage für Leiter von Justizvollzugsanstalten mit einem zugewiesenen Stellenkontingent von bis zu 300 Mitarbeiter\*innen
- Besoldungsgruppe B 3 für Leiter von Justizvollzugsanstalten mit einem zugewiesenen Stellenkontingent von bis zu 400 Mitarbeiter\*innen
- Besoldungsgruppe B 4 für Leiter von Justizvollzugsanstalten mit einem zugewiesenen Stellenkontingent von über 400 Mitarbeiter\*innen
- Besoldungsgruppe A 16 für Leiter von Jugendvollzugsanstalten mit einem zugewiesenen Stellenkontingent von bis zu 100 Mitarbeiter\*innen
- Besoldungsgruppe A 16 mit Amtszulage für Leiter von Jugendvollzugsanstalten mit einem zugewiesenen Stellenkontingent von bis zu 200 Mitarbeiter\*innen.
- Besoldungsgruppe B 3 für Leiter von Jugendvollzugsanstalten mit einem zugewiesenen Stellenkontingent von bis zu 300 Mitarbeiter\*innen

## V.

### **Ausgleichszahlung bei besonderen Altersgrenzen**

Die Regelung des § 56 a LBeamtVG NRW gilt für Beamtinnen und Beamte des Vollzugsdienstes und des Einsatzdienstes der Feuerwehr. Mit der Regelung soll der be-

---

<sup>1</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. Sie ist Gemeinschaftsstelle für das Verwaltungsmanagement von Städten, Gemeinden und Landkreisen; ist gemeinsam getragener Fachverband für kommunales Management mit Sitz in Köln. Die KGSt ist kein kommunaler Spitzenverband, sondern sieht sich als kommunaler Fachverband für Managementthemen.

sonderen Altersgrenze Rechnung getragen werden, indem ein finanzieller Ausgleich für entgangene Besoldung gewährt wird. Die Ausgleichszahlung ist zurzeit auf 4.091.- Euro gedeckelt.

Die Regelung sieht vor, dass sich der Ausgleich um jeweils 1/5 für jedes Jahr, das über das vollendete 60. Lebensjahr hinaus Dienst geleistet wird, verringert. Im Justizvollzug besteht eine besondere Altersgrenze von 62 Jahren. Somit erhalten die Bediensteten mit Erreichen dieser Altersgrenze eine Zahlung von 3/5 von 4.091.- Euro. Die Zahlung beträgt damit 2.454,60 Euro.

Historisch betrachtet sollte die Ausgleichszahlung für die entgangene Besoldung zwischen dem 60. und dem 65. Lebensjahr entschädigen. Mit der Anhebung der besonderen Altersgrenze vom 60. auf das 62. Lebensjahr wurde eine Reduzierung um zwei Fünftel des vollen Betrages vorgenommen. Da erscheint es nur geboten, wo die Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2029 auf das 67. Lebensjahr verlängert werden wird, die Ausgleichszahlung der jeweiligen tatsächlichen Altersgrenze sukzessive anzupassen. Der **BSBD** regt deshalb an, mit dem Haushaltsgesetz 2021 die Ausgleichszulage entsprechend den tatsächlichen Verhältnisse zu erhöhen.

Die Ausgleichszulage betrug bei ihrer Einführung 12.000,- DM und wurde anschließend auf 8.000,- DM gekürzt. Diese Summe ist in Euro übertragen worden und gilt unverändert bis auf den heutigen Tag. Wegen der zahlreichen restriktiven Zugriffe auf Besoldung und Versorgung hält es der **BSBD** für geboten, die Zulage um den Kaufkraftverlust der zurückliegenden zehn Jahre anzupassen, damit die Zulage wieder erfüllen kann, was ursprünglich ihre Aufgabe war, nämlich die entgangene Besoldung bis zur regulären Altersgrenze pauschal auszugleichen.

## VI.

### Schlussbemerkung

Dem **BSBD**, 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. Die Strukturverbesserungen zielen allerdings darauf ab, die Besol-

dungsstrukturen 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



Ulrich Biermann

**BSBD**-Landesvorsitzender