

Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands

BSBD NRW • Reisholzer Werftstraße 35 • 40589 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/4146**

Alle Abgeordneten



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

Düsseldorf, den 28.09.2026

Stellungnahme des BSBD NRW zur Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen – weitere Maßnahmen Drucksache 18/20439

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

Der **BSBD** NRW bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen – weitere Maßnahmen – Stellung nehmen zu können.

Der **BSBD** NRW unterstützt die Stellungnahme seines Dachverbandes, des dbb beamtenbund und tarifunion nordrhein-westfalen (dbb nrw), ausdrücklich. Die dort enthaltenen Ausführungen zu den allgemeinen beamten-, besoldungs- und versorgungsrechtlichen Regelungen werden vom BSBD NRW mitgetragen.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich daher auf die für den Justizvollzug besonders relevanten Regelungsbereiche sowie auf diejenigen Punkte, bei denen weiterhin Änderungsbedarf besteht.

Der Gesetzentwurf enthält zahlreiche Maßnahmen, die den öffentlichen Dienst modernisieren und seine Attraktivität als Arbeitgeber stärken sollen.

Dass im parlamentarischen Verfahren Anregungen aus der Verbändeanhörung aufgegriffen und einzelne Regelungen überarbeitet wurden, wird begrüßt.

Gleichwohl sieht der **BSBD** NRW bei einigen für den Justizvollzug wesentlichen Regelungen weiterhin Änderungsbedarf.

Auf diese Punkte konzentriert sich die nachfolgende Stellungnahme.

I. Positiv zu bewertende Regelungen

Der Gesetzentwurf ist gegenüber der ursprünglichen Fassung in einzelnen Bereichen weiterentwickelt worden. Das wird vom **BSBD** NRW anerkannt. Die Aufnahme von Anregungen aus der Verbändeanhörung zeigt, dass das Beteiligungsverfahren nicht lediglich formalen Charakter hatte.

Für den Justizvollzug sind insbesondere die Erweiterung der Strukturzulage, Verbesserungen bei einzelnen Beförderungsmöglichkeiten, die Anhebung der Nachtzulage, Anpassungen beim Lebensarbeitszeitkonto, Verbesserungen im Beihilferecht sowie Maßnahmen zur Digitalisierung und zum Bürokratieabbau von Bedeutung.

Die vorgesehene Einführung eines Fahrradleasing-Modells ist aus Sicht des **BSBD** NRW ein wichtiger Schritt. Viele Beschäftigte im Justizvollzug warten seit Jahren auf eine entsprechende Möglichkeit. Entscheidend ist nun allerdings eine zügige, rechtssichere und im Alltag nutzbare Umsetzung. Ein Attraktivitätsinstrument entfaltet erst dann Wirkung, wenn es von den Beschäftigten tatsächlich genutzt werden kann.

Diese positiven Ansätze ändern nichts daran, dass aus Sicht des **BSBD** NRW in mehreren für den Justizvollzug wesentlichen Bereichen Nachbesserungsbedarf besteht.

II. Lebensarbeitszeitkonto

Der **BSBD** NRW begrüßt, dass die Landesregierung den Gesetzentwurf nach der Verbändeanhörung an einem wesentlichen Punkt überarbeitet hat.

Die ursprünglich vorgesehene Regelung, wonach Zeiten einer längerfristigen Erkrankung nicht mehr dem Lebensarbeitszeitkonto gutgeschrieben werden sollten, wurde aufgegeben. Diese Änderung trägt den im Beteiligungsverfahren vorgetragenen Bedenken Rechnung. Unabhängig hiervon hält der **BSBD** NRW an seiner grundsätzlichen Bewertung des Lebensarbeitszeitkontos fest.

Der **BSBD** NRW erkennt an, dass mit dem Lebensarbeitszeitkonto die 41-Stunden-Woche aufgegriffen wird. Der Ansatz ist richtig, denn die 41-Stunden-Woche ist seit vielen Jahren ein Belastungs- und Attraktivitätsproblem im öffentlichen Dienst.

Hinzu kommt, dass die tatsächliche Wochenarbeitszeit der Beamtinnen und Beamten weiterhin bei 41 Stunden liegt, während für Tarifbeschäftigte des Landes eine regelmäßige Wochenarbeitszeit von 39 Stunden und 50 Minuten gilt. Das Lebensarbeitszeitkonto verschiebt den Ausgleich dieses Unterschieds lediglich in eine spätere Lebensphase.

Nicht alle Beschäftigtengruppen profitieren gleichermaßen von diesem Instrument. Beamtinnen und Beamte, deren regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit aufgrund besonderer

gesetzlicher Regelungen bereits unterhalb von 41 Stunden liegt, können kein entsprechendes Zeitguthaben aufbauen.

Das betrifft insbesondere schwerbehinderte Beamtinnen und Beamte sowie Beschäftigte ab dem 55. Lebensjahr.

Die Landesregierung begründet dies damit, dass das Lebensarbeitszeitkonto an die zusätzliche Belastung durch die 41-Stunden-Woche anknüpft. Diese Systematik lässt sich formal erklären.

Sie ändert aber nichts daran, dass gerade Beschäftigte mit besonderem Schutz- oder Entlastungsbedarf von dem neuen Instrument faktisch nicht oder nur eingeschränkt profitieren. Das Lebensarbeitszeitkonto darf deshalb nicht als allgemeine Entlastungsmaßnahme für alle Beamtinnen und Beamten dargestellt werden.

Es kompensiert nur diejenigen, die tatsächlich weiterhin eine regelmäßige Wochenarbeitszeit von 41 Stunden leisten.

Für Beschäftigte, die wegen Schwerbehinderung, Alter oder anderer gesetzlicher Ermäßigungstatbestände bereits weniger arbeiten, entsteht kein vergleichbarer Vorteil.

Das vorgesehene Modell ersetzt zudem keine tatsächliche und zeitnahe Reduzierung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit. Die Beschäftigten leisten die zusätzliche Arbeitszeit zunächst unverändert weiter.

Der Ausgleich erfolgt erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt. Im laufenden Dienst tritt dadurch keine Entlastung ein. Gerade für den Justizvollzug ergeben sich besondere Herausforderungen.

Die Freistellungsphasen sollen regelmäßig unmittelbar vor dem Eintritt in den Ruhestand in Anspruch genommen werden. Dadurch scheiden erfahrene Bedienstete bereits vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze aus dem aktiven Dienst aus.

In einem Bereich, der seit Jahren unter erheblichem Personalmangel, hohen Krankenständen und steigender Arbeitsbelastung leidet, kann dies zu zusätzlichen personellen Engpässen führen.

Das Lebensarbeitszeitkonto darf deshalb nicht losgelöst von der Personalentwicklung betrachtet werden. Die zu erwartenden Freistellungszeiten müssen frühzeitig in die Personalplanung einbezogen werden.

Hierzu gehören insbesondere eine bedarfsgerechte Nachwuchsgewinnung, ausreichende Ausbildungskapazitäten sowie eine realistische Stellenbewirtschaftung.

Das Lebensarbeitszeitkonto erweitert die Möglichkeiten zur Flexibilisierung des Berufslebens. Es ersetzt jedoch keine nachhaltige Entlastung während des aktiven Dienstes.

Bestehende Belastungen dürfen nicht lediglich fortgeschrieben und künftige Personalprobleme dadurch verschärft werden.

Zugleich muss gewährleistet sein, dass angesparte Zeitguthaben später tatsächlich in Anspruch genommen werden können. Gerade in personell besonders belasteten Bereichen

darf das Lebensarbeitszeitkonto nicht dazu führen, dass Beschäftigte zwar über Jahre Zeitguthaben aufbauen, dessen Inanspruchnahme anschließend aber an der Personalsituation scheitert.

III. Meister- und Technikerzulage im Werkdienst

Der **BSBD** NRW begrüßt, dass der Gesetzentwurf die Meister- und Technikerzulage von derzeit rund 40 Euro auf künftig 80 Euro monatlich anheben will. Damit erkennt die Landesregierung an, dass die bisherige Zulage den Anforderungen an Personalgewinnung und Personalbindung nicht mehr gerecht wird.

Die vorgesehene Anhebung bleibt jedoch deutlich hinter dem tatsächlichen Bedarf zurück.

Die Meister- und Technikerzulage ist kein neues Instrument. Sie wurde bereits Anfang der 1990er Jahre eingeführt. Ihr ursprünglicher Zweck lag darin, eine besondere, laufbahnrechtlich vorausgesetzte berufliche Qualifikation zu honorieren und die Wettbewerbsfähigkeit technischer Laufbahnen im öffentlichen Dienst zu verbessern. Seitdem ist die Zulage über Jahrzehnte hinweg nahezu unverändert geblieben. Nach der vorliegenden Übersicht betrug sie seit 1991/92 zunächst 75 DM, wurde nach der Überführung in das Landesbesoldungsrecht mit rund 38 Euro fortgeführt und liegt derzeit je nach Besoldungsgruppe bei rund 39 bis 40 Euro monatlich.

Damit wird eine Zulage, die ihrer Zwecksetzung nach der Gewinnung und Bindung qualifizierter technischer Fachkräfte dienen soll, nach mehr als drei Jahrzehnten erstmals substanziell angepasst. Gerade deshalb darf diese Anpassung nicht erneut hinter der tatsächlichen Entwicklung von Qualifikationsanforderungen, Arbeitsmarkt und Kosten zurückbleiben.

Der Werkdienst im Justizvollzug ist kein bloßer handwerklicher Dienst. Er setzt einen zentralen gesetzlichen Vollzugsauftrag praktisch um. Werkmeisterinnen und Werkmeister bilden Gefangene aus, vermitteln fachpraktische und fachtheoretische Kenntnisse, ermöglichen Weiterbildung und Umschulung, erhalten berufliche Qualifikationen, führen arbeitstherapeutische Maßnahmen durch, leiten Wirtschafts- und Eigenbetriebe, gewährleisten Arbeitssicherheit und unterstützen die Entlassungsvorbereitung. Damit ist der Werkdienst eine zentrale Schnittstelle zwischen Vollzug, beruflicher Integration und Arbeitsmarkt.

Das Land verlangt für diese Funktion bewusst eine besondere berufliche Aufstiegsqualifikation. Die Meisterprüfung beziehungsweise der Abschluss als staatlich geprüfte Technikerin oder staatlich geprüfter Techniker ist Zugangsvoraussetzung für die Laufbahn. Diese Qualifikation ist im Deutschen und Europäischen Qualifikationsrahmen dem Niveau 6 zugeordnet und damit auf derselben Stufe wie ein Bachelorabschluss. Der Erwerb dieser Qualifikation ist zudem mit erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwendungen verbunden; im vorliegenden Material werden Kosten eines Meisterlehrgangs von rund 13.000 Euro benannt.

Der Kern des Problems liegt darin, dass das Land eine hochwertige berufliche Qualifikation verlangt, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt stark nachgefragt wird. Diese Qualifikation muss so honoriert werden, dass der Justizvollzug im Wettbewerb mit privaten Arbeitgebern konkurrenzfähig bleibt.

Die Anhebung der Meister- und Technikerzulage ist daher nicht nur eine rechnerische Anpassung eines seit Jahrzehnten nahezu unveränderten Zulagenbetrags. Sie ist zugleich eine besoldungspolitische Bewertung der besonderen Fach- und Vollzugsfunktion des Werkdienstes.

Der Werkdienst darf deshalb nicht lediglich unter eine allgemeine Meister- und Technikerzulage gefasst werden.

Seine besondere vollzugliche Funktion verlangt eine eigenständige Bewertung. Der Werkdienst ist eine dauerhafte Fachfunktion im Justizvollzug mit besonderer Qualifikationsanforderung, Betriebsverantwortung, Ausbildungsverantwortung, Arbeitssicherheitsverantwortung und unmittelbarer Bedeutung für berufliche Integration und Resozialisierung.

Eine nachvollziehbare Bemessungsgrundlage für die konkrete Höhe von 80 Euro monatlich ist nicht erkennbar. Offen bleibt, ob dieser Betrag tatsächlich an Personalgewinnung, Personalbindung, Qualifikationsanforderungen und Wettbewerbslage ausgerichtet wurde. Eine Zulage, deren Zweck gerade in der Gewinnung und Bindung qualifizierter Fachkräfte liegt, muss sich an diesem Zweck messen lassen.

Eine Erhöhung um 40 Euro monatlich gegenüber der bisherigen Rechtslage ist im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft kein wirksames Steuerungsinstrument. Sie verbessert die bisherige Regelung, löst aber das Attraktivitätsproblem des Werkdienstes nicht.

Dies gilt umso mehr, als die Landesregierung die vom **BSBD** NRW vorgenommene Bezugnahme auf die Pflegezulage nicht überzeugend aufgreift. Sie verweist darauf, dass die Belastungen im Handwerks- und Pflegebereich des Justizvollzugs nicht vergleichbar seien. Damit wird der Kern des Arguments jedoch nicht getroffen.

Der **BSBD** NRW stellt die Berechtigung der Pflegezulage nicht in Frage. Der Vergleich mit der Pflegezulage dient auch nicht dazu, unterschiedliche Tätigkeiten gleichzusetzen. Er verdeutlicht vielmehr, dass besondere Fachqualifikationen und besondere vollzugliche Verantwortung besoldungsrechtlich wirksam abgebildet werden müssen.

Gerade diese Frage stellt sich beim Werkdienst in besonderer Weise. Wenn das Land für den Zugang zur Laufbahn eine Meister- oder Technikerqualifikation verlangt und diese Funktion zugleich mit besonderer vollzuglicher Verantwortung verbindet, muss sich dies auch in der Höhe der Zulage niederschlagen.

Werkmeisterinnen und Werkmeister tragen eine doppelte Verantwortung: Sie verantworten den Betrieb mit Organisation, Produktion, Wirtschaftlichkeit und Arbeitssicherheit. Zugleich tragen sie Verantwortung für Ausbildung, Qualifizierung, Förderung, Behandlung und Resozialisierung der Gefangenen. Diese Kombination macht die Tätigkeit vollzugsspezifisch.

Der **BSBD** NRW fordert deshalb weiterhin die Einführung einer vollzugsspezifischen Meister- und Technikerzulage in Höhe von 250 Euro monatlich.

Diese Zulage ist als wirksamer Bezügebestandteil auszugestalten und zu dynamisieren. Andernfalls droht sich die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte zu wiederholen: Eine ursprünglich sachgerechte Zulage verliert durch Zeitablauf, Kostenentwicklung und veränderte Arbeitsmarktbedingungen zunehmend ihre Wirkung.

Eine vollzugsspezifische Meister- und Technikerzulage in Höhe von 250 Euro monatlich ist ein gezieltes Instrument der Personalgewinnung und Personalbindung. Die angemessene Bezahlung einer laufbahnrechtlich vorausgesetzten Einstiegsqualifikation ist hierfür Grundvoraussetzung. Dies gilt für die Gewinnung neuer Fachkräfte ebenso wie für die Bindung des vorhandenen Personals. Eine angemessene Zulage stärkt zugleich die Motivation und Zufriedenheit der Beschäftigten und setzt ein klares Signal gegen Abwanderung in andere Behördenbereiche oder in die Privatwirtschaft.

Auch haushalterisch ist diese Forderung einzuordnen. Nach Rückmeldung der Fachschaft Werkdienst ist derzeit von rund 670 Planstellen im Werkdienst auszugehen. Die Differenz zwischen der im Gesetzentwurf vorgesehenen Zulage von 80 Euro und der vom **BSBD** NRW geforderten Zulage von 250 Euro beträgt 170 Euro monatlich. Daraus ergibt sich ein zusätzliches Finanzvolumen von rund 1,37 Mio. Euro jährlich.

Es geht nicht um eine strukturell kaum beherrschbare Haushaltsbelastung, sondern um eine finanziell überschaubare Attraktivitätsmaßnahme für einen vollzuglichen Schlüsselbereich.

Mit einem vergleichsweise überschaubaren Betrag kann eine Berufsgruppe gestärkt werden, die für Sicherheit, Beschäftigung, Ausbildung, berufliche Integration und Resozialisierung im Justizvollzug unverzichtbar ist.

IV. Stellenobergrenzen und Beförderungsstruktur im Allgemeinen Vollzugsdienst und Werkdienst

Der **BSBD** NRW begrüßt, dass der Gesetzentwurf einzelne Verbesserungen bei den Beförderungsmöglichkeiten im Justizvollzug vorsieht. Dazu gehört insbesondere die Streichung der bisherigen Einschränkung, wonach die Leitung des Allgemeinen Vollzugsdienstes oder des Werkdienstes nur „in Fällen von besonderer Bedeutung“ der Besoldungsgruppe A 10 zugeordnet werden konnte. Künftig kann damit allen Beamtinnen und Beamten, denen die Leitung des Allgemeinen Vollzugsdienstes oder des Werkdienstes in einer Justizvollzugsanstalt übertragen worden ist, mindestens ein Amt der Besoldungsgruppe A 10 verliehen werden. Diese Änderung ist richtig und überfällig.

Auch die vorgesehene Ausweitung der Strukturzulage auf Angehörige des Allgemeinen Vollzugsdienstes und des Werkdienstes in der Besoldungsgruppe A 11 wird begrüßt. Die bisherige Begrenzung bis A 10 war sachlich nicht überzeugend. Beschäftigte, denen ein Beförderungssamt der Besoldungsgruppe A 11 übertragen wurde, tragen regelmäßig höhere Verantwortung. Es war deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb sie von der Strukturzulage nicht erfasst wurden.

Diese Verbesserungen ändern jedoch nichts daran, dass die allgemeine Beförderungsstruktur im Allgemeinen Vollzugsdienst und im Werkdienst weiterhin unzureichend ist.

Die Justizvollzugs-Stellenobergrenzenverordnung begrenzt die Zahl der Beförderungssämter in den Laufbahnen des Allgemeinen Vollzugsdienstes und des Werkdienstes. Nach den dem **BSBD** NRW vorliegenden Vergleichszahlen sind im Justizvollzug derzeit nur rund 30 Prozent der Stellen der Wertigkeit A 9 zugeordnet. In anderen Bereichen der Landesverwaltung bestehen deutlich bessere Beförderungsperspektiven. Genannt werden rund 45 Prozent in

der allgemeinen Gerichtsbarkeit, rund 68 Prozent im Bereich des Ministeriums der Finanzen und rund 58 Prozent bei den Bezirksregierungen.

Diese Unterschiede sind erheblich. Sie betreffen nicht nur abstrakte Beförderungschancen, sondern unmittelbar die Attraktivität der Laufbahnen im Justizvollzug. Wer Beschäftigte gewinnen und halten will, muss ihnen verlässliche Entwicklungsperspektiven bieten.

Der Hinweis der Landesregierung, das Thema Stellenobergrenzen sei als solches nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens, erledigt das Problem nicht. Gerade ein Gesetz, das die Modernisierung des öffentlichen Dienstes und die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber zum Ziel hat, darf die Beförderungsstruktur im Justizvollzug nicht ausblenden. Die Aufgaben im Allgemeinen Vollzugsdienst und im Werkdienst haben sich in den vergangenen Jahren deutlich verändert.

Sie beschränken sich längst nicht mehr auf Verwahrung oder rein ausführende Tätigkeiten. Sicherheit, Behandlung, Resozialisierung, Dokumentation, Kommunikation, Deeskalation, Koordination und fachliche Verantwortung prägen den Dienst zunehmend.

Einzelne Verbesserungen bei Leitungsfunktionen reichen deshalb nicht aus.

Notwendig ist eine strukturelle Überprüfung der Beförderungsmöglichkeiten im Allgemeinen Vollzugsdienst und im Werkdienst.

Der **BSBD** NRW hält deshalb an der Forderung fest, die Quotelung in der Justizvollzugs-Stellenobergrenzenverordnung zeitnah zu überprüfen und die Beförderungsstruktur an die tatsächliche Aufgabenentwicklung im Justizvollzug anzupassen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass vergleichbare Laufbahnen in anderen Bereichen der Landesverwaltung teilweise deutlich bessere Beförderungsperspektiven aufweisen. Diese Unterschiede wirken sich unmittelbar auf die Attraktivität des Justizvollzugs aus und bedürfen einer sachlichen Überprüfung.

Der Justizvollzug darf bei der Modernisierung des öffentlichen Dienstes nicht auf einzelne Korrekturen beschränkt bleiben. Wer die Attraktivität dieser Laufbahnen ernsthaft stärken will, muss auch die Beförderungsstruktur insgesamt in den Blick nehmen.

V. Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten und Wegfall der Schichtzulage

Der **BSBD** NRW begrüßt die deutliche Anhebung der Nachtzulage. Nacht-, Wochenend- und Feiertagsdienste sind im Justizvollzug keine Ausnahme, sondern prägen den Dienstalltag. Sie belasten Gesundheit, Familie und soziales Leben erheblich.

Die vorgesehene Anhebung der Nachtzulage auf 5 Euro je Stunde ist deshalb ein richtiger Schritt. Auch die Erhöhung der Samstagszulage wird positiv bewertet.

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die bisherige Zulage für Schicht- und Wechselschichtdienst entfallen soll. Der Gesetzentwurf begründet die deutliche Erhöhung der Nachtzulage ausdrücklich auch damit, dass hierdurch der Wegfall der Zulagen für Schicht- und Wechselschichtdienst ausgeglichen werden soll.

Entscheidend ist deshalb nicht allein die Höhe einzelner Zulagenbeträge, sondern die Gesamtwirkung der Reform auf die Beschäftigten im tatsächlichen Dienstplan.

Die Landesregierung führt in der Auswertung der Verbändeanhörung aus, bei der Ermittlung der neuen Nachtzulage seien die durchschnittlich ausgekehrten Zulagenbeträge für Schicht- und Wechselschichtdienst berücksichtigt und auf die Nachtzulage aufgeschlagen worden. Mindestens im Durchschnitt könne damit eine Schlechterstellung ausgeschlossen werden. Dieser Ansatz reicht aus Sicht des **BSBD** NRW nicht aus.

Der Justizvollzug arbeitet mit unterschiedlichen Dienstplanmodellen, unterschiedlichen Nachtdienstanteilen, unterschiedlichen Wochenendbelastungen und unterschiedlichen örtlichen Dienststrukturen. Eine durchschnittliche Betrachtung kann deshalb verdecken, dass einzelne Beschäftigtengruppen oder bestimmte Dienstplanmodelle weniger stark profitieren oder im Ergebnis schlechter gestellt werden.

Vereinfachung und Bürokratieabbau sind richtige Ziele. Eine materielle Entwertung besonderer Belastungen im tatsächlichen Dienst wäre damit nicht vereinbar. Die Reform muss deshalb anhand typischer Dienstplanmodelle im Justizvollzug überprüft werden.

Der **BSBD** NRW hält daher an seiner Forderung fest, die Auswirkungen der Neuregelung transparent darzustellen. Es muss nachvollziehbar sein, wie sich die Reform bei Beschäftigten im Wechselschichtdienst, im Schichtdienst, bei häufigem Wochenenddienst und bei unterschiedlichen Nachtdienstanteilen konkret auswirkt.

Der **BSBD** NRW hält eine verbindliche Beobachtung und Auswertung der Reformwirkungen für erforderlich. Zeigen sich in der Praxis finanzielle Nachteile oder nicht beabsichtigte Verschiebungen zwischen Beschäftigtengruppen, muss zeitnah nachgesteuert werden.

Die Erhöhung der Nachtzulage wird begrüßt. Sie ersetzt aber keine sorgfältige Prüfung der Gesamtwirkung des Wegfalls der bisherigen Schicht- und Wechselschichtzulage.

VI. Digitalisierung, elektronische Bezügemitteilungen und Bekanntgabefiktion

Der **BSBD** NRW steht digitalen Verfahren im öffentlichen Dienst grundsätzlich offen gegenüber, wenn sie im Arbeitsalltag verlässlich funktionieren. Elektronische Bezügemitteilungen, digitale Antragsverfahren und digitale Bescheide können Verwaltungsabläufe vereinfachen, Verfahren beschleunigen und Beschäftigte wie Verwaltung entlasten.

Digitalisierung ist jedoch kein Selbstzweck. Sie muss Verfahren erleichtern und darf Rechtspositionen der Beschäftigten nicht verschlechtern.

Der Gesetzentwurf sieht vor, bei elektronischer Antragstellung in bestimmten Bereichen des finanziellen Dienstrechts eine ausschließlich elektronische Bekanntgabe der Entscheidung zu ermöglichen. Zugleich soll ein elektronisch bereitgestellter Bescheid nach Ablauf von vier Tagen als bekannt gegeben gelten. Die elektronische Antragstellung ersetzt dabei nach der Gesetzesbegründung eine ausdrückliche Einwilligung in die elektronische Bekanntgabe.

Der **BSBD** NRW sieht diese Regelung weiterhin kritisch.

Gerade bei Beihilfe-, Besoldungs-, Versorgungs-, Reisekosten- oder Trennungsentschädigungsbescheiden können Fristen und finanzielle Folgen erhebliche Bedeutung haben. Es darf nicht dazu kommen, dass Rechtsbehelfsfristen zulasten der Beschäftigten laufen, obwohl ein Bescheid tatsächlich nicht zur Kenntnis genommen wurde.

Die Landesregierung verweist darauf, dass die Bekanntgabefiktion widerlegt werden kann, wenn die Benachrichtigung nicht zugegangen ist oder der Verwaltungsakt aus nicht zu vertretenden Gründen nicht abgerufen werden konnte. Zudem soll die zuständige Stelle im Zweifel den Zugang der Benachrichtigung nachweisen müssen.

Diese Sicherungen sind wichtig. Sie lösen das Grundproblem aber nicht vollständig. Die elektronische Antragstellung darf nicht stillschweigend zu einer umfassenden Verlagerung rechtlicher Risiken auf die Beschäftigten führen. Wer einen Antrag digital stellt, will zunächst ein Verfahren einfach und schnell einleiten. Daraus folgt nicht automatisch, dass jede spätere Verwaltungsentscheidung mit Fristwirkung ausschließlich digital und mit Zugangsfiktion bekanntgegeben werden darf, ohne dass die Rechtsfolgen klar, verständlich und hervorgehoben erläutert werden.

Die Auswertung der Verbändeanhörung zeigt, dass die Landesregierung eine ausdrückliche vorherige Einwilligung gerade nicht für erforderlich hält. Danach soll künftig bereits die elektronische Antragstellung die Einwilligung in die elektronische Bekanntgabe der folgenden Verwaltungsentscheidung enthalten; Hinweise im digitalen Portal oder in einer App werden lediglich als Möglichkeit beschrieben.

Das reicht aus Sicht des **BSBD** NRW nicht aus.

Die elektronische Antragstellung allein darf nicht als Einwilligung in eine spätere elektronische Bekanntgabe mit Fristwirkung gelten. Für eine solche Bekanntgabe ist eine gesonderte ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person erforderlich.

Die Regelung muss klare, verbindliche und nutzerfreundliche Schutzmechanismen enthalten. Dazu gehören insbesondere:

- eindeutige Hinweise vor Absendung eines elektronischen Antrags,
- eine klare Information über die Rechtsfolgen der elektronischen Bekanntgabe,
- nachweisbare und verlässliche Benachrichtigungen,
- einfache Abruf- und Speichermöglichkeiten,
- erreichbarer Support,
- barrierearme Nutzung,
- eindeutige Regelungen für technische Störungen, Krankheit, Abwesenheit und sonstige besondere Situationen.

Die Digitalisierung der Personalverwaltung muss die Beschäftigten entlasten. Fristenrisiken, Nachweisprobleme und technische Störungen dürfen nicht einseitig zulasten der Beschäftigten gehen.

Der **BSBD** NRW hält deshalb daran fest, dass digitale Bekanntgabewege rechtssicher, transparent und beschäftigtenfreundlich ausgestaltet werden müssen. Eine Bekanntgabefiktion kann nur dann akzeptiert werden, wenn die Betroffenen vorab eindeutig über die Rechtsfolgen informiert werden und technische oder organisatorische Probleme nicht zu ihren Lasten gehen.

VII. Fiktive Fortschreibung dienstlicher Beurteilungen

Der **BSBD** NRW begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf eine gesetzliche Grundlage für die fiktive Fortschreibung dienstlicher Beurteilungen geschaffen wird. Eine solche Regelung ist notwendig, um Benachteiligungen wegen Elternzeit, familienbedingter Beurlaubung, Personalratsarbeit oder Tätigkeit als Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen zu vermeiden.

Gerade für freigestellte Personalratsmitglieder und Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen ist eine rechtssichere fiktive Fortschreibung von erheblicher Bedeutung. Wer gesetzlich vorgesehene Interessenvertretungsaufgaben wahrnimmt, darf dadurch nicht faktisch vom beruflichen Fortkommen abgeschnitten werden.

Der **BSBD** NRW erkennt an, dass der Gesetzentwurf gegenüber der ursprünglichen Fassung überarbeitet wurde. Die Landesregierung hat insbesondere Hinweise zur Vergleichsgruppenbildung und zur Frage der tatsächlichen Grundlage dienstlicher Beurteilungen aufgegriffen.

Entscheidend bleibt jedoch die praktische Ausgestaltung.

Fiktive Fortschreibung funktioniert nur dann, wenn Vergleichsgruppen, Bewertungsmaßstäbe und Verfahren transparent, begründet und überprüfbar sind. Eine bloße Mitteilung der gebildeten Vergleichsgruppe reicht nicht aus. Die betroffene Beamtin oder der betroffene Beamte muss erkennen können, weshalb gerade diese Vergleichsgruppe gebildet wurde und ob sie die eigene Laufbahn- und Leistungsentwicklung sachgerecht abbildet.

Dies gilt besonders im Justizvollzug. Die Laufbahnen, Funktionen und Einsatzbereiche sind dort vielfältig. Allgemeiner Vollzugsdienst, Werkdienst, Verwaltungsdienst, Sozialdienst und weitere Berufsgruppen weisen unterschiedliche Aufgabenprofile, Beförderungswege und Bewertungszusammenhänge auf. Eine Vergleichsgruppenbildung, die diese Besonderheiten nicht ausreichend berücksichtigt, kann berufliche Entwicklung verzerren.

Der **BSBD** NRW hält deshalb daran fest, dass die Bildung der Vergleichsgruppe zu begründen, zu dokumentieren und den Betroffenen nachvollziehbar mitzuteilen ist. Die Möglichkeit, Einwände gegen die Vergleichsgruppe zu erheben, ist nur dann wirksam, wenn die Betroffenen zuvor tatsächlich verstehen können, auf welcher Grundlage die Vergleichsgruppe gebildet wurde.

Besonders kritisch ist die vorgesehene Begrenzung der fiktiven Fortschreibung auf zwei Beurteilungszeiträume bei langjährig freigestellten Personalratsmitgliedern und anderen Interessenvertretungen. Für diese Beschäftigtengruppen gelten gesetzliche Benachteiligungsverbote. Eine starre zeitliche Begrenzung darf deshalb nicht dazu führen, dass die Übernahme einer gesetzlich vorgesehenen Interessenvertretungstätigkeit mit dauerhaften Nachteilen beim beruflichen Fortkommen verbunden ist. Andere Länder sehen für solche Fallgruppen bereits Ausnahmen von zeitlichen Begrenzungen vor. Eine entsprechende Ausnahme ist auch für Nordrhein-Westfalen vorzusehen.

Der **BSBD** NRW verlangt keine automatische Besserstellung freigestellter Beschäftigter. Er verlangt einen fairen und rechtssicheren Ausgleich zwischen Benachteiligungsverbot und Leistungsgrundsatz.

Gerade langjährige Personalratsarbeit ist keine private Unterbrechung der beruflichen Tätigkeit. Sie ist gesetzlich vorgesehen, dienstlich veranlasst und für die Funktionsfähigkeit der Dienststellen von erheblicher Bedeutung. Wer diese Aufgabe übernimmt, darf anschließend nicht schlechter stehen, weil während der Freistellung keine reguläre dienstliche Beurteilung erstellt wurde.

Der **BSBD** NRW erwartet deshalb, dass die Anwendung der neuen Regelung eng begleitet wird. Vergleichsgruppenbildung, Dokumentation und Einwandverfahren müssen so ausgestaltet werden, dass Benachteiligungen tatsächlich vermieden und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten erhalten bleiben.

Die gesetzliche Regelung ist nur dann ein Fortschritt, wenn sie in der Anwendung nicht zu einem formalen Verfahren wird, sondern den beruflichen Entwicklungsanspruch der Betroffenen wirksam schützt.

VIII. Altersgeld, Hinzuverdienst und Hinausschieben des Ruhestandseintritts

Der **BSBD** NRW bewertet die vorgesehenen Regelungen zum Altersgeld, zu verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie zum Hinausschieben des Ruhestandseintritts differenziert.

Aus allgemeiner dienstrechtlicher Sicht können solche Instrumente sinnvoll sein. Sie können Mobilität ermöglichen, Erfahrungswissen nutzbar machen und individuelle Entscheidungen am Ende des Berufslebens flexibler gestalten.

Für den Justizvollzug ist dabei die bereits bestehende besondere Altersgrenze von zentraler Bedeutung. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass der Dienst im Vollzug nicht beliebig verlängerbar ist. Der **BSBD** NRW hat bereits die Anhebung dieser besonderen Altersgrenze von 60 auf 62 Jahre kritisch bewertet und hält an dieser Kritik fest.

Vor diesem Hintergrund dürfen Regelungen zum Hinausschieben des Ruhestandseintritts, zu Hinzuverdienstmöglichkeiten oder zur Einbindung von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern nicht als personalpolitische Entlastungsinstrumente für den Justizvollzug missverstanden werden.

Die Landesregierung verweist in der Auswertung der Verbändeanhörung darauf, dass etwa beim Hinausschieben des Ruhestandseintritts keine Mehrkosten entstünden, weil andernfalls Versorgungsbezüge und zugleich Bezüge für eine Nachbesetzung anfielen.

Diese haushalterische Betrachtung greift für den Justizvollzug zu kurz. Nicht allein die rechnerische Kostenneutralität ist maßgeblich, sondern die Frage, ob die Dienststellen dauerhaft über ausreichend aktive, qualifizierte und tatsächlich verfügbare Beschäftigte verfügen.

Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger dürfen nicht zur stillen Personalreserve eines strukturell belasteten Systems werden. Eine freiwillige, zeitlich begrenzte und ergänzende Einbindung kann in Einzelfällen sinnvoll sein. Sie darf reguläre

Stellen, Nachwuchsgewinnung, Ausbildungskapazitäten und nachhaltige Personalplanung aber nicht ersetzen.

Entsprechendes gilt für das Altersgeld. Die Einführung eines Altersgeldes kann nachvollziehbar sein, wenn Nachteile beim Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis abgemildert und Mobilität zwischen Beschäftigungsbereichen erleichtert werden. Zugleich darf dieses Instrument nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Justizvollzug vor allem durch gute Arbeitsbedingungen, angemessene Besoldung, verlässliche Beförderungsperspektiven und ausreichende Personalstärke attraktiv bleiben muss.

Die Landesregierung verweist darauf, dass die Erfahrungen des Bundes und anderer Länder keine erheblich gestiegene Zahl von Entlassungsanträgen erkennen lassen und eine Schwächung bestimmter Verwaltungsbereiche nicht eingetreten sei.

Für den Justizvollzug bleibt dennoch eine sorgfältige Beobachtung erforderlich. Personalabgänge wirken sich dort häufig unmittelbarer aus als in Bereichen mit flexibleren Vertretungs- und Organisationsmöglichkeiten. Dies gilt insbesondere für Berufsgruppen, bei denen Ausbildung, Sicherheitsüberprüfung, praktische Einarbeitung und vollzugliche Erfahrung nicht kurzfristig ersetzt werden können.

Der **BSBD** NRW hält deshalb fest: Flexibilisierung am Ende oder außerhalb des aktiven Beamtenverhältnisses kann ergänzen. Sie ersetzt aber keine dauerhafte Stärkung des aktiven Dienstes. Entscheidend bleiben ausreichendes Personal, attraktive Laufbahnen, angemessene Besoldung und realistische Arbeitsbedingungen.

IX. Weitere Regelungen mit Bedeutung für den Justizvollzug

Neben den zuvor dargestellten Schwerpunkten enthält der Gesetzentwurf weitere Regelungen, die für die Beschäftigten im Justizvollzug von Bedeutung sind.

Der **BSBD** NRW begrüßt insbesondere die vorgesehenen Verbesserungen im Beihilferecht, etwa im Zusammenhang mit Elternzeit und unterhältiger familienbedingter Teilzeit. Auch das vorgesehene Fallmanagement im Beihilfebereich wird dem Grunde nach positiv bewertet. Entscheidend ist allerdings, dass dieses Fallmanagement freiwillig, transparent, datenschutzkonform und tatsächlich unterstützend ausgestaltet wird.

Die Ausweitung des Arbeitszeitrahmens kann für bestimmte Beschäftigtengruppen im Justizvollzug hilfreich sein, insbesondere in Bereichen ohne Schichtdienst. Sie darf jedoch nicht einseitig den organisatorischen Interessen der Dienststellen dienen. Flexible Arbeitszeitmodelle müssen auch den Beschäftigten zugutekommen und unter Beteiligung der Personalvertretungen vor Ort ausgestaltet werden.

Dienstkleidung im Justizvollzug

Für die Beschäftigten des Justizvollzugs ist auch die Ausstattung mit Dienstkleidung von erheblicher praktischer Bedeutung. Dienstkleidung ist im Allgemeinen Vollzugsdienst und im Werkdienst kein nebensächlicher Ausstattungsgegenstand, sondern Teil des täglichen Dienstes und des einheitlichen dienstlichen Auftretens.

Der **BSBD** NRW hält die derzeit unterschiedliche Behandlung von Polizeivollzug und Justizvollzug bei der Finanzierung der Dienstkleidung für nicht überzeugend.

Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte haben nach § 112 Absatz 1 LBG NRW Anspruch auf unentgeltliche Ausstattung mit der Bekleidung und Ausrüstung, die die besondere Art des Dienstes erfordert.

Eine entsprechende gesetzliche Gleichstellung besteht für den Allgemeinen Vollzugsdienst und den Werkdienst bislang nicht. Die betroffenen Beschäftigten erhalten vielmehr einen monatlichen Dienstkleidungszuschuss von 35 Euro und müssen darüber hinausgehende Kosten selbst tragen.

Aus Sicht des **BSBD** NRW ist diese unterschiedliche Behandlung sachlich nicht gerechtfertigt. Auch im Justizvollzug wird Dienstkleidung aufgrund der besonderen Anforderungen des Dienstes getragen. Dies gilt insbesondere für den Allgemeinen Vollzugsdienst und den Werkdienst. Die Dienstkleidung dient dem einheitlichen Auftreten, der Erkennbarkeit im Dienst und muss zugleich den besonderen Anforderungen des Vollzugsalltags gerecht werden.

Der **BSBD** NRW fordert deshalb eine Gleichstellung mit dem Polizeivollzug bei der Versorgung mit Dienstkleidung. Beschäftigte des Justizvollzugs, die zum Tragen von Dienstkleidung verpflichtet sind, sollen diese künftig ebenfalls unentgeltlich durch den Dienstherrn erhalten.

Damit würde zugleich eine verlässlichere Grundlage für Beschaffung, Verfügbarkeit, Qualität und Preisgestaltung geschaffen. Die Versorgung mit Dienstkleidung sollte landesweit einheitlich organisiert und so ausgestaltet werden, dass die Beschäftigten die für ihren Dienst erforderliche Bekleidung in ausreichender Qualität und ohne eigene finanzielle Belastung erhalten.

Die vorgesehene Regelung zum äußeren Erscheinungsbild von Beamtinnen und Beamten kann auch im Justizvollzug praktische Bedeutung erlangen. Fragen etwa zur Sichtbarkeit von Tätowierungen, Piercings oder anderen äußeren Merkmalen wurden bereits in der Vergangenheit diskutiert und können im Vollzugsalltag erneut relevant werden.

Der **BSBD** NRW hält deshalb fest: Einschränkungen des äußeren Erscheinungsbildes benötigen einen konkreten dienstlichen Bezug. Sie müssen verhältnismäßig sein und die unterschiedlichen Tätigkeiten innerhalb des Justizvollzugs berücksichtigen. Eine pauschale Betrachtung wird den sehr verschiedenen Einsatzbereichen im Vollzug nicht gerecht. Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild dürfen nicht zu schematischen oder willkürlichen Vorgaben führen.

Soweit entsprechende Regelungen für den Justizvollzug konkretisiert oder umgesetzt werden, sind die Personalvertretungen zu beteiligen. Gerade in einem Bereich mit unterschiedlichen Berufsgruppen, Funktionen und Einsatzsituationen muss die Ausgestaltung transparent, nachvollziehbar und rechtssicher erfolgen.

Auch die vorgesehenen Regelungen zur Feststellung der gesundheitlichen Eignung und zur Übermittlung amtsärztlicher Untersuchungsbefunde bedürfen besonderer Sensibilität. Grundsätzlich ist der Dienststelle nur das amtsärztliche Ergebnis mitzuteilen.

Diagnosen, Befunde oder sonstige medizinische Einzelinformationen dürfen nur im begründeten Einzelfall und nur insoweit übermittelt werden, wie ihre Kenntnis für die konkrete dienstrechtliche Entscheidung zwingend erforderlich ist. Entsprechendes gilt für tragende Gründe eines Gutachtens. Der Grundsatz der Datensparsamkeit ist strikt zu beachten.

Gesundheitsdaten sind besonders schutzbedürftig. Ihre Verarbeitung muss eng zweckgebunden, verhältnismäßig und für die Betroffenen transparent bleiben; eine weitergehende Übermittlung darf nicht zum Regelfall werden.

Die genannten Regelungen enthalten sinnvolle Ansätze, werfen aber praktische und rechtliche Fragen auf. Sie müssen Beschäftigte tatsächlich entlasten, Verfahren vereinfachen und den Justizvollzug als Arbeitgeber stärken, ohne Rechte der Beschäftigten einzuschränken oder sensible persönliche Daten unnötig auszuweiten.

X. Schlussbewertung

Der Gesetzentwurf enthält aus Sicht des **BSBD** NRW mehrere richtige und wichtige Ansätze. Die Erweiterung der Strukturzulage, die Verbesserung einzelner Beförderungsmöglichkeiten, die Anhebung der Nachtzulage, Verbesserungen im Beihilferecht, Maßnahmen zur Digitalisierung sowie die vorgesehene Einführung eines Fahrradleasing-Modells sind positive Schritte zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes.

Der **BSBD** NRW erkennt zudem an, dass im Verlauf des Beteiligungsverfahrens einzelne Hinweise der Verbände aufgegriffen und in den Gesetzentwurf eingearbeitet wurden. Dies gilt insbesondere für Änderungen beim Lebensarbeitszeitkonto, etwa beim Umgang mit längeren Erkrankungen.

Gleichzeitig bleibt festzustellen, dass der Gesetzentwurf zentrale Herausforderungen des Justizvollzugs nur teilweise erfasst.

Die Anhebung der Meister- und Technikerzulage auf 80 Euro monatlich reicht für den Werkdienst nicht aus. Sie bleibt hinter der besonderen Qualifikation, der vollzuglichen Verantwortung und der Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt deutlich zurück. Der BSBD NRW hält deshalb an seiner Forderung nach einer vollzugsspezifischen Meister- und Technikerzulage in Höhe von 250 Euro monatlich sowie an deren Dynamisierung fest.

Auch die Beförderungsstruktur im Allgemeinen Vollzugsdienst und im Werkdienst bleibt ein zentrales Attraktivitätsthema. Einzelne Verbesserungen bei Leitungsfunktionen und bei der Strukturzulage sind richtig. Sie ersetzen aber keine grundlegende Überprüfung der Stellenobergrenzen und der Entwicklungsperspektiven in den Laufbahnen des Justizvollzugs.

Beim Lebensarbeitszeitkonto bleibt entscheidend, dass eine nachgelagerte Entlastung keine zeitnahe Reduzierung der Wochenarbeitszeit ersetzt. Die späteren Freistellungsphasen müssen frühzeitig in die Personalplanung einbezogen werden, damit heutige Belastungen nicht fortbestehen und künftige Personalprobleme zusätzlich verschärft werden.

Die Reform der Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten muss anhand typischer Dienstplanmodelle im Justizvollzug transparent überprüft werden. Eine durchschnittliche Betrachtung reicht nicht aus, wenn einzelne Beschäftigtengruppen oder Dienstmodelle im Ergebnis schlechter gestellt werden.

Digitale Verfahren müssen transparent und rechtssicher ausgestaltet werden. Die Digitalisierung darf Beschäftigte nicht mit Fristenrisiken, technischen Problemen oder Nachweisfragen alleinlassen.

Der **BSBD** NRW unterstützt das Ziel, den öffentlichen Dienst moderner und attraktiver zu gestalten. Für den Justizvollzug bedeutet Modernisierung jedoch mehr als einzelne gesetzliche Korrekturen. Dazu gehören weiterhin eine realistische Personalbemessung, ausreichende Nachwuchsgewinnung, verlässliche Ausbildungskapazitäten, tragfähige Laufbahnperspektiven, angemessene Besoldung und wirksame Entlastung im laufenden Dienst.

Der Justizvollzug erfüllt eine unverzichtbare staatliche Aufgabe. Wer diesen Bereich dauerhaft funktionsfähig, sicher und attraktiv halten will, muss die besonderen Anforderungen seiner Beschäftigten im Dienstrecht, Besoldungsrecht und in der Personalplanung konsequent berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'H. Butschinek', written in a cursive style.

Horst Butschinek
Landesvorsitzender