

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2019 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 10: Dienstunfähigkeit im Justizvollzugsdienst**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 12. März 2020 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/7110 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. die Ursachen für den hohen Anteil der Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit im Justizvollzugsdienst zu prüfen;*
- 2. die Beteiligung des Justizministeriums bei Dienstunfähigkeitsverfahren der mittleren Dienste im Justizvollzug durch verstärkte Steuerungs-, Beratungs- und Aufsichtsaufgaben zu intensivieren;*
- 3. die Nutzung der anderweitigen Verwendung zu erhöhen;*
- 4. die Streichung von Stellenzulagen ab Einleitung eines Zurruesetzungsverfahrens wegen Dienstunfähigkeit zu prüfen;*
- 5. amtsärztliche Untersuchungen bei Zurruesetzungsverfahren im Rahmen der tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten zügiger zu erledigen;*
- 6. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2020 zu berichten.*

Bericht

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2020, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziffer 1:

Zur Erforschung der Ursachen für den hohen Anteil an Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit im Justizvollzug wurde durch das Justizministerium eine Umfrage bei allen Justizvollzugseinrichtungen durchgeführt. Die Umfrage bezog sich auf Dienstunfähigkeitsverfahren im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2019. In diesem Zeitraum wurde bei insgesamt 91 Beamtinnen und Beamten amtsärztlich die Dienstunfähigkeit festgestellt. Davon waren 71 Beamtinnen und Beamte vollständig, das heißt ohne die Möglichkeit einer anderweitigen Verwendung, dienstunfähig. Die mit Abstand meisten dienstunfähigen Beamtinnen und Beamten (79 Bedienstete) sind der Laufbahn des mittleren Vollzugsdienstes im Justizvollzug zuzuordnen.

Als wesentliches Ergebnis der Umfrage ist festzustellen, dass psychische Erkrankungen zu rund 75 Prozent (68 Fälle) entweder als alleinige Ursache (27 Fälle) oder mitursächlich neben somatischen Beschwerden (41 Fälle) zu den festgestellten Dienstunfähigkeiten im Befragungszeitraum beigetragen haben. Dabei wurden als mitursächliche Faktoren für die attestierten psychischen Erkrankungen am häufigsten belastende dienstliche Umstände genannt (13 Fälle). Diese umfassen neben hoher Arbeitsbelastung und der Unzufriedenheit mit dem Dienstposten auch nach ergriffenen Abhilfemaßnahmen (z. B. Umsetzung) insbesondere beamtenrechtliche Vorgänge wie Disziplinarverfahren oder – als ungerecht empfundene – dienstliche Beurteilungen. In jeweils 11 Fällen lagen der Dienstunfähigkeit Übergriffe durch Gefangene sowie – häufig schwerwiegende oder länger andauernde – somatische Erkrankungen zugrunde. In jeweils 7 Fällen ist von Arbeitsplatzkonflikten sowie privaten Gründen als Auslöser der attestierten Erkrankungen auszugehen.

In denjenigen Fällen, in denen der Dienstunfähigkeit alleine eine somatische Ursache zugrunde lag, waren – neben privaten und unbekanntem Gründen – in zwei Fällen ein Übergriff durch einen Gefangenen, in einem Fall ein sonstiger Dienstunfall und in drei Fällen andere dienstliche Umstände (z. B. erhebliche körperliche Belastungen im Vollzugsdienst) mitursächlich.

Bei der fallunabhängigen Benennung der Umstände, die nach Auffassung der Justizvollzugseinrichtungen zur hohen Zuruhesetzungsquote im Justizvollzugsdienst beitragen, wurden zwei Aspekte besonders häufig benannt: Zum einen die gestiegenen psychischen Belastungen am Arbeitsplatz, insbesondere durch die veränderte Gefangenenklientel und die hohen Belegungszahlen. Zum anderen die Belastungen durch die Dienstplanung aufgrund der mit Personalengpässen verbundenen vermehrten Wochenendarbeit sowie den wegen der hohen Zahl von Mehrarbeitsstunden häufig nur schwer planbaren und zu kurzen Regenerationszeiten zwischen den einzelnen Dienstschichten.

Die zuletzt genannten Aspekte spiegeln sich auch in den Ergebnissen einer Mitarbeiterbefragung wieder, die im Januar und Februar 2016 durch das Justizministerium in Zusammenarbeit mit der Universität Heidelberg flächendeckend in allen Justizvollzugseinrichtungen des Landes durchgeführt wurde und an der rund 66 Prozent der Bediensteten im baden-württembergischen Justizvollzug teilgenommen haben. Danach sind die Beamtinnen und Beamten des mittleren Vollzugsdienstes im Justizvollzug am wenigsten von allen Vollzugsbediensteten mit der Aufteilung ihrer Zeit zwischen Arbeit und Privatleben (2,9 von möglichen 5 Punkten) zufrieden. Gleichzeitig berichten sie am häufigsten von einer gestiegenen Arbeitsbelastung. Diese Ergebnisse werden durch offene Kommentare der befragten Mitarbeiter weiter konkretisiert: So werden am häufigsten die hohe Arbeitsbelastung, insbesondere durch die Arbeit mit psychisch auffälligen Gefangenen, die Dienstplanung aufgrund zu kurzer Erholungsphasen sowie die hohe Zahl der Mehrarbeitsstunden und Personalmangel kritisiert.

Es sind folgende Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen worden:

Zur Verringerung der Arbeitsbelastung in den Vollzugseinrichtungen aufgrund Personalmangels und Überbelegung sind zum einen in erheblichem Umfang neue Stellen im Bereich des Justizvollzugs geschaffen worden und zum anderen zusätzliche Haftplatzkapazitäten geplant: So wurden in den beiden Doppelhaushalten 2018/2019 und 2020/2021 insgesamt 277 Neustellen in der Laufbahn des mittleren Vollzugsdienstes im Justizvollzug ausgebracht. Darüber hinaus entstehen in den Justizvollzugseinrichtungen Heimsheim, Ravensburg und Schwäbisch Hall in den Jahren 2022 und 2023 bis zu 360 zusätzliche Haftplätze. Durch den Weiterbetrieb des zur Sanierung anstehenden Hauses 1 der Justizvollzugsanstalt Stuttgart bleiben rund 270 Haftplätze erhalten.

Auch im Bereich der Dienstplanung und hinsichtlich der im Justizvollzug in erheblichem Umfang anfallenden Mehrarbeitsstunden wurden Maßnahmen ergriffen. Durch eine stärker als bislang an die Stellenauslastungsquote angepasste Dienstplanung in den einzelnen Justizvollzugsanstalten sollen vor allem verlässliche Regenerationszeiten („dienstfrei“) zwischen den einzelnen Schichten gewährleistet und die Bediensteten des mittleren Vollzugsdienstes entlastet werden. Zu diesem Zweck führt das Justizministerium zum einen seit dem Jahr 2019 Personalnachschauen in solchen Anstalten durch, die eine hohe Anzahl von Mehrarbeitsstunden aufweisen. Zum anderen werden Bedienstete, die mit Dienstplanungsaufgaben betraut sind, verstärkt und regelmäßig fortgebildet, wobei allerdings die im ersten Halbjahr 2020 vorgesehenen Fortbildungsveranstaltungen coronabedingt ausfallen mussten.

Zu Ziffer 2:

Die Beteiligung des Justizministeriums in von den Justizvollzugseinrichtungen geführten und die mittleren Dienste betreffenden Dienstunfähigkeitsverfahren wurde mit Runderlass vom 18. Februar 2020 (4401/0082) neu geregelt und deutlich gestärkt. Das Justizministerium ist im Ergebnis nunmehr bei allen wesentlichen Verfahrensschritten zu beteiligen. Im Einzelnen:

In einem ersten Schritt ist das Justizministerium in den Fällen zu unterrichten, in denen bei amtsärztlich festgestellter Dienstunfähigkeit mit anderweitiger Verwendungsmöglichkeit im Justizvollzug die vorrangig anzustrebende Verwendung des Beamten oder der Beamtin in der Stammanstalt nicht möglich ist. Die Unterrichtung dient dabei insbesondere der Abklärung, ob und gegebenenfalls welche anderweitigen Verwendungsmöglichkeiten bei anderen Einrichtungen des Justizvollzugs in Betracht kommen können.

Soll die Möglichkeit einer anderweitigen Verwendung eines dienstunfähigen Beamten oder einer dienstunfähigen Beamtin außerhalb des Justizvollzuges geprüft werden, hat die Justizvollzugseinrichtung rechtzeitig vor Veranlassung der ressortübergreifenden Suchumfrage unter Darlegung der maßgeblichen Gründe und Beifügung eines Entwurfs der Umfrage dem Justizministerium zu berichten. Bei dieser Gelegenheit kann zum einen nochmals geprüft werden, ob tatsächlich keine Verwendungsmöglichkeit im Justizvollzug besteht. Zum anderen wird hierdurch sichergestellt, dass die Ressortumfrage den durch die Verwaltungsgerichte entwickelten Anforderungen entspricht.

Ein Zustimmungsvorbehalt des Justizministeriums besteht schließlich auch bei beabsichtigter Ruhestandsversetzung wegen Dienstunfähigkeit. Auch hierzu ist von der jeweiligen Justizvollzugseinrichtung rechtzeitig vor abschließender Entscheidung unter Darlegung der maßgeblichen Gründe zu berichten.

Zuständig beim Justizministerium für die Bearbeitung der entsprechend des genannten Erlasses vorgelegten Dienstunfähigkeitsverfahren ist eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter des höheren Dienstes im Personalreferat der Abteilung Justizvollzug. Durch die sowohl in zeitlicher wie auch in inhaltlicher Hinsicht deutlich intensiviertere Beteiligung soll insgesamt sichergestellt werden, dass – auch in komplexen Verfahren – die rechtlichen Anforderungen, welche im Dienstunfähigkeitsverfahren zu beachten sind, eingehalten werden.

Zu Ziffer 3:

Um die Anzahl anderweitig verwendeter dienstunfähiger Beamtinnen und Beamten zu erhöhen, sind ebenfalls verschiedene Maßnahmen ergriffen worden. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die unter Ziffer 1 dargestellte Umfrage bei den Justizvollzugsanstalten des Landes ergeben hat, dass von den für die Jahre 2017 bis 2019 gemeldeten insgesamt 91 dienstunfähigen Beamtinnen und Beamten bei 71 Bediensteten eine vollständige Dienstunfähigkeit amtsärztlich festgestellt worden ist. Nur in 20 Fällen wurde überhaupt eine anderweitige Verwendungsmöglichkeit für gegeben angesehen, davon in 16 Fällen mit der Einschränkung, dass kein Gefangenenkontakt bestehen dürfe. Diese Zahlen zeigen, dass bereits aufgrund der amtsärztlichen Feststellungen die Möglichkeit, eine dienstunfähige Beamtin bzw. einen dienstunfähigen Beamten zur Abwendung einer Zuruhesetzung anderweitig zu verwenden, in den Dienstunfähigkeitsfällen der Justizvollzugsanstalten aus den Jahren 2017 bis 2019 lediglich in ca. 20 Prozent der Verfahren bestand.

Die genannte Umfrage hat allerdings auch gezeigt, dass in den Verfahren, in denen eine anderweitige Verwendung aus amtsärztlicher Sicht in Betracht gekommen wäre, diese nur in vier Fällen realisiert wurde, sodass gleichwohl ein Handlungsbedarf besteht. Um sicherzustellen, dass im Zusammenhang mit der Pflicht zur Suche nach einer anderweitigen Verwendung dienstunfähiger Beamtinnen und Beamten die rechtlichen Anforderungen besser als bislang umgesetzt werden, ist den Vollzugseinrichtungen ein Leitfaden an die Hand gegeben worden, der den typischen Ablauf eines Dienstunfähigkeitsverfahrens beschreibt. In diesem Leitfaden ist ausführlich dargestellt, wie zu verfahren ist, wenn eine dienstunfähige Beamtin beziehungsweise ein dienstunfähiger Beamter anderweitig verwendbar ist.

Die Durchführung von Dienstunfähigkeitsverfahren war darüber hinaus Thema bei den Tagungen des Ministeriums der Justiz und für Europa mit den Verwaltungsleiterinnen und Verwaltungsleitern der Justizvollzugseinrichtungen in den Jahren 2019 und 2020. Durch die intensivierte Beteiligung des Justizministeriums (siehe Punkt 2) wird flankierend gewährleistet, dass die im Leitfaden beschriebenen Schritte auch tatsächlich abgearbeitet werden und etwaige rechtliche Fehlerquellen, etwa im Zusammenhang mit der Ressortumfrage, vermieden werden.

Nachdem die allgemeine Ressortumfrage bei den obersten Landesbehörden, den Obergerichten und dem Rechnungshof in der Vergangenheit regelmäßig keine anderweitigen Verwendungsmöglichkeiten für dienstunfähige Beamtinnen und Beamten ergeben haben, soll nunmehr vorrangig eine Verwendung innerhalb des Justizvollzugs angestrebt werden. Erst wenn eine solche Verwendungsmöglichkeit nicht besteht, erfolgt die allgemeine Ressortumfrage. Dienststellen außerhalb des Justizvollzugs soll dabei im Rahmen der Umfrage ausdrücklich angeboten werden, die betroffene Beamtin bzw. den betroffenen Beamten zunächst im Rahmen einer bis zu sechsmonatigen Abordnung probeweise zu beschäftigen. Hierdurch soll die Bereitschaft gefördert werden, eine anderweitige Verwendung der Beamtin oder des Beamten zu ermöglichen.

Zu Ziffer 4:

Es ist vertretbar, die Zahlung von Stellenzulagen einzustellen, wenn Beamtinnen und Beamte die zulageberechtigende herausgehobene Funktion tatsächlich nicht mehr wahrnehmen und ihnen bekannt gegeben wurde, dass eine Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit beabsichtigt ist. Daher ist vorgesehen, die Empfehlung des Rechnungshofs im Rahmen der nächsten Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Finanz- und Wirtschaftsministeriums zum Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (LBesGBW-VwV) aufzugreifen und die darin enthaltenen Bestimmungen um eine entsprechende Regelung zur Einstellung der Zahlung von Stellenzulagen zu ergänzen.

Zu Ziffer 5:

Eine zügigere Erledigung amtsärztlicher Untersuchungen stößt an enge tatsächliche und rechtliche Grenzen. Für den Zeitraum zwischen Untersuchungsauftrag und Begutachtung ist die Mitwirkung mehrerer Akteure erforderlich. Zum einen kann eine Begutachtung erst erfolgen, wenn sämtliche ärztliche Unterlagen und Befundberichte vorliegen. Hierbei sind die medizinischen Gutachtenstellen auf die Mitwirkungspflicht der zu Begutachtenden angewiesen, der zum Teil erst nach mehrfacher Aufforderung nachgekommen wird. Auch verzögern Terminverschiebungen durch die zu Begutachtenden die zügige Durchführung einer amtsärztlichen Untersuchung.

Zum anderen hat die Zahl der psychischen Erkrankungen zugenommen. Nicht selten wird dabei erst im Rahmen der Untersuchung festgestellt, dass weitere Befunde bis hin zu einem Zweitgutachten notwendig sind oder dass die Erkrankung noch nicht ausreichend austherapiert wurde. Vor einer Entscheidung über eine Zuruhesetzung muss jedoch abschließend geklärt sein, dass Therapie- und Rehabilitationsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Schließlich sind die Anforderungen der Rechtsprechung an die Gutachten gestiegen und die Betroffenen ziehen häufiger als früher spezialisierte Anwälte heran. Insofern sind nicht nur die Erkrankungen, sondern auch das Gutachtenverfahren komplexer geworden, was einer Beschleunigung entgegensteht.

Gleichwohl hat das Ministerium für Soziales und Integration im Rahmen von Dienstbesprechungen die Gesundheitsämter mit Gutachtenstellen für die Problematik sensibilisiert.