

## **Der allgemeine Vollzugsdienst im Strafvollzug**

### **Historische Entwicklung, gegenwärtige Situation und Reformdiskussion<sup>1</sup>**

*Florian Knauer*

#### **Einführung**

Beschäftigt man sich mit dem allgemeinen Vollzugsdienst näher, so ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Einerseits wird im wissenschaftlichen Schrifttum seine Bedeutung für den Strafvollzug hervorgehoben. So heißt es in einem führenden Lehrbuch zum Strafvollzug: „Der Weg einer Verbesserung des Strafvollzuges und einer Beeinflussung der Gefangenen geht nur über den allgemeinen Vollzugsdienst. Hier liegt die wichtigste Chance, auch in Zukunft den Strafvollzug erfolgreich zu ändern.“<sup>2</sup> Andererseits deuten ein hoher Krankenstand und eine große Zahl von Frühpensionierungen darauf hin, dass der allgemeine Vollzugsdienst mit erheblichen Problemen zu kämpfen hat. Der Beitrag möchte die Rolle des allgemeinen Vollzugsdienstes für den Strafvollzug näher untersuchen.<sup>3</sup> Zu diesem Zweck werden zunächst die Veränderungen beschrieben, die der allgemeine Vollzugsdienst in der Vergangenheit durchgemacht hat (II.). Anschließend wird seine gegenwärtige Situation näher untersucht (III.), bevor in der Literatur diskutierte Reformvorschläge zu einer Verbesserung seiner Stellung im Strafvollzug vorgestellt werden (IV.). Der Beitrag endet mit einer eigenen kurzen Stellungnahme (V.) und einer knappen Schlussbemerkung (VI.).

#### **Historische Entwicklung**

Im Hinblick auf die historische Entwicklung des allgemeinen Vollzugsdienstes ist zunächst auf Veränderungen im be-

ruflichen Werdegang der Bediensteten hinzuweisen.<sup>4</sup> Früher war die Tätigkeit im Strafvollzug ein klassischer Zweitberuf. Insbesondere Berufssoldaten, die aus dem Militär ausschieden, setzten ihre berufliche Tätigkeit im Strafvollzug fort. Daneben war der allgemeine Vollzugsdienst für Personen interessant, die in ihrem ursprünglichen Beruf von Arbeitslosigkeit bedroht waren und im Strafvollzug ein sicheres Auskommen suchten. Die Tätigkeit in einem anderen Beruf vor dem Eintritt in den Strafvollzugsdienst hatte manche Vorteile, brachte aber auch erhebliche Nachteile mit sich. Zu begrüßen war, dass die Bediensteten bereits eine gewisse Lebenserfahrung mit in den Vollzug brachten. Nachteilig wirkte sich allerdings insbesondere die militärische Prägung des Vollzugslebens aus, die durch die Vielzahl von ehemaligen Berufssoldaten Einzug erhielt. Die aus anderen Berufsgruppen als dem Militär stammenden Bediensteten wiederum sahen sich vielfach der Kritik ausgesetzt, sie seien „Faulenzer“ oder „Berufsversager“.

Die Bewerber wurden bis weit in die Nachkriegszeit hinein eher nach Bedarf als nach persönlicher Eignung eingestellt.<sup>5</sup> Die Ausbildung der Vollzugsbediensteten in dieser Zeit zielte in erster Linie auf die Vermittlung der rechtlichen Grundlagen ab. Erst als Folge zweier Vorfälle in Justizvollzugsanstalten in Hamburg und Nordrhein-Westfalen, die jeweils zum Tod mindestens eines Gefangenen führten, wurde die Auswahl der Bediensteten verbessert und die Ausbildung um die humanwissenschaftlichen Fächer Vollzugspsychologie, Vollzugspädagogik und Sozialarbeit erweitert. Diese Entwicklung wurde weiter gefördert durch das Strafvollzugsgesetz von 1977, das die Resozialisierung der Gefangenen durch einen behandlungsorientierten Vollzug zum Ziel hatte. Heute haben die Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes vielfach weiterführende Schulabschlüsse und zu einem nicht unerheblichen Teil sogar das Abitur oder die Fachhochschulreife.

Mit dem Strafvollzugsgesetz hat die Tätigkeit des allgemeinen Vollzugsdienstes einen Funktionswandel erfahren.<sup>6</sup> Neben die Bewahrung von Sicherheit und Ordnung in der Anstalt ist die Mitwirkung an der Behandlung des Gefangenen getreten. Zwischen den verschiedenen Aufgaben besteht ein Spannungsverhältnis, das im Arbeitsalltag häufig Unsicherheiten für den Beamten mit sich bringt, wie er handeln soll. Eine weitere wichtige Veränderung im allgemeinen Vollzugsdienst war, dass im Männervollzug mittlerweile auch Frauen tätig sind. In Berlin ist dies etwa seit 1991 der Fall. Nach anfänglicher Skepsis wird dies nunmehr in Praxis und Wissenschaft gleichermaßen begrüßt. Insbesondere habe diese Maßnahme zu einer Verbesserung des Vollzugsclimas geführt. Akzeptanz- oder Sicherheitsprobleme seien hingegen selten.

### Gegenwärtige Situation

Auch wenn andere Berufsgruppen wie beispielsweise Psychologen und Sozialarbeiter insbesondere seit dem Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzes an Bedeutung gewonnen haben, bildet der allgemeine Vollzugsdienst nach wie vor die mit Abstand größte Gruppe der Bediensteten. In Bayern beispielsweise gehören etwa 70 % der im Strafvollzug Tätigen dem allgemeinen Vollzugsdienst an.<sup>7</sup>

Die gegenwärtige Situation des allgemeinen Vollzugsdienstes ist ganz wesentlich gekennzeichnet durch eine große Unzufriedenheit unter den Beamten. Die bereits 1990 von Dolde veröffentlichte Untersuchung zu diesem Thema wird auch heute noch als zutreffende Beschreibung der Probleme des allgemeinen Vollzugsdienstes angesehen.<sup>8</sup> Danach bejahen nur 20 % der Vollzugsbediensteten die Frage, ob sie erneut in den Vollzug gehen würden, 40 % verneinen sie, der Rest hält dies für fraglich. 90 % der Befragten beklagen eine Verschlechterung der Arbeitszufriedenheit in den letzten Jahren, nur 1 % von ihnen sieht eine Verbesserung.

Für diese negative Einschätzung der Arbeitssituation werden folgende Gründe angegeben. Rund 90 % empfinden die Beförderungsmöglichkeiten als unzureichend. Auch wird die Beförderungspraxis vielfach als wenig leistungsbezogen und ungerecht empfunden. Die Frage „Meinen Sie, dass in ihrer Anstalt die Dienstposten und Funktionsstellen mit den richtigen Leuten besetzt sind?“ bejahen nur 3 bis 4 % der Befragten uneingeschränkt, hingegen verneint ein Drittel sie eindeutig.

Die Zusammenarbeit mit den anderen Diensten, z.B. den Fachdiensten und dem Werkdienst, wird überwiegend als nicht gut bzw. nicht ausreichend empfunden. Auch das Engagement der Kollegen wird schlecht bewertet. So meinen drei Viertel der Befragten, dass sich das Engagement ihrer Kollegen verschlechtert habe. Die unmittelbaren Vorgesetzten würden zu wenig loben und Anerkennung zollen. Gleiches gelte für die Anstaltsleitung: Die Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes fühlten sich eher von den Gefangenen gewürdigt als von der Anstaltsleitung. Auch die soziale Anerkennung außerhalb der Anstalt sei gering. Viele Bedienstete möchten besser über aktuelle Ereignisse in der Anstalt informiert werden. Sie fühlen sich von der Anstaltsleitung zu wenig unterstützt, z.B. würden Disziplinarmeldungen zu weich oder schleppend bearbeitet. Bei der Eröffnung negativer Entscheidungen würden sie allein gelassen. Die meisten Beamten fühlen sich zumindest teilweise unterfordert, wenn sie ihre Ausbildung und Fähigkeiten mit ihrer Arbeit vergleichen. Die Aussagen der Befragten unterscheiden sich kaum zwischen den verschiedenen Anstalten. Auch die Anzahl der Dienstjahre spielt für die Beantwortung der Fragen keine wesentliche Rolle.

Die Untersuchung von Dolde hat im wissenschaftlichen Schrifttum große Aufmerksamkeit gefunden und dazu angeregt, über die Gründe für diesen unbefriedigenden Zustand nachzudenken.<sup>9</sup> Bereits das allgemeine Bild des

Strafvollzuges und der Vollzugsbediensteten sei schlecht. Zu diesem ungünstigen Image trage auch die Politik bei, die nicht eindeutig zum Strafvollzug stehe, sondern stets auf der Suche nach alternativen Sanktionsmöglichkeiten sei. In der Öffentlichkeit würden die Vollzugsanstalten nur bei besonderen Vorkommnissen wahrgenommen, nicht aber, wenn sie ihre Arbeit gut gemacht hätten und nichts passiert sei. Die Fehlertoleranz im Strafvollzug sei besonders gering. Das daraus resultierende negative Image des Vollzuges erschwere eine Identifizierung der Beamten mit ihrer Tätigkeit.

Weitere Schwierigkeiten würden sich aus den unterschiedlichen Anforderungen an die Tätigkeit des allgemeinen Vollzugsdienstes ergeben. Dieser habe bis heute kein stimmiges Berufsbild erhalten. Zwischen den sich vielfach widersprechenden Zielen und Aufgaben der Resozialisierung und der Sicherung könne er letztlich nur verlieren. Die unterschiedlichen Anforderungen erschwerten auch das Setzen von überprüfbaren Zielmarken. Die Polizei beispielsweise habe sich mit der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Aufklärungsquote einen eigenen Leistungsnachweis geschaffen. Dem Strafvollzug sei das bislang nicht gelungen.

Innerhalb der Anstalt sei häufig bereits die Frage der Zuständigkeit nicht immer eindeutig geregelt, was im Alltag zu Problemen bei der Bestimmung der eigenen Kompetenzen führe. Von den anderen Berufsgruppen fühlten sich die Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes vielfach zu wenig unterstützt. Häufig müssten sie den Gefangenen ablehnende Entscheidungen vermitteln, die sie selber nicht zu verantworten hätten. Auch seien sie gegenüber den Gefangenen für die Durchführung solcher Maßnahmen zuständig, die von diesen am ehesten als Strafübel empfunden werden. Beispiele dafür seien der Einschluss oder Durchsuchungen.

### Reformdiskussion

Ausgehend von den vorstehend genannten Gründen für die geringe Arbeitszufriedenheit der Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes wird im Schrifttum eine ganze Reihe von Reformvorschlägen zur Verbesserung der Situation diskutiert, die sich an verschiedene Adressaten richten.<sup>10</sup>

Politik und Gesellschaft werden dazu aufgefordert, sich eindeutig und stetig zum Strafvollzug und den mit ihm verbundenen Härten zu bekennen. Hinzutreten müsse eine klare Zielbestimmung des Strafvollzuges. Die Politik müsse der Überbelegung und dem Personalmangel in den Strafanstalten durch die Einstellung von neuem Personal wirksam entgegenwirken. Denn der Personalmangel führe zu einer Überbetonung der Sicherungsaufgaben gegenüber der Behandlung, etwa wenn Vollzugsbedienstete keine Sport- oder sonstigen Gruppen anbieten könnten, weil sie für den Aufsichtsdienst unabkömmlich seien. Das Laufbahnrecht müsse so geändert werden, dass dem allgemeinen Vollzugsdienst bessere berufliche Perspektiven und Beförderungsmöglichkeiten eröffnet würden. Vorgeschlagen wird die Schaffung einer einheitlichen Laufbahn „Mittlerer Vollzugs- und Verwaltungsdienst“.

Die Medien werden aufgefordert, ihre Berichterstattung über den Strafvollzug ausgewogener zu gestalten. Neben besonderen Vorkommnissen wie Entweichungen müsse der erfolgreich gestaltete Vollzugsalltag stärker berücksichtigt werden. Die in der Presse vielfach verwendeten Bezeichnungen der Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes als „Wärter“ oder „Schließer“ würden von diesen vielfach als abwertend empfunden und sollten daher vermieden werden.

Die Justizverwaltungen seien gefordert, ein neues Berufsbild für den allgemeinen Vollzugsdienst zu formulieren. Die Beamten sollten einen festen

Arbeitsplatz, mehr Entscheidungsbefugnisse, mehr Selbstbestimmung und eine feste Gruppe von Mitarbeitern erhalten. Auf diese Weise könne sich mehr Kollegialität entwickeln. Diese werde sich wiederum positiv auf den gegenwärtig hohen Krankenstand auswirken, da die Beamten mit unnötigen Krankschreibungen zurückhaltender umgehen würden, wenn ein gut bekannter Kollege sie vertreten müsse und nicht irgendein anderer Bediensteter aus der Anstalt. Eine befriedigende Arbeitsplatzgestaltung für den allgemeinen Vollzugsdienst sei insbesondere im Wohngruppenvollzug zu erreichen. Hier seien den Beamten feste Gruppen und Arbeitsplätze zuzuweisen. In diesem Rahmen entstehe am ehesten echte Kollegialität unter den Bediensteten. Auch könnten die Beamten hier am besten eigene Entscheidungsbefugnisse ausüben.

Die Anstaltsleitung solle davon absehen, nach jedem besonderen Vorkommnis (z.B. einem Ausbruch oder Suizid) neue Verfügungen zu erlassen, für die den Bediensteten im Arbeitsalltag keine Zeit eingeräumt werde, weil sie mit ihren anderen Aufgaben voll ausgelastet seien. Bereits heute werde von den Zellenkontrollbüchern häufig als „Lügenbüchern“ gesprochen.

Daneben müssten Versuche unternommen werden, die Isolierung des allgemeinen Vollzugsdienstes von den anderen Berufsgruppen in der Anstalt zu vermindern. Neben Betriebsausflügen und gemeinsamen Veranstaltungen kämen auch dienstliche Maßnahmen in Betracht. So könnten Beamte des allgemeinen Vollzugsdienstes die Fachdienste beispielsweise in Gruppenangeboten als Helfer unterstützen. Ferner seien gute Erfahrungen gemacht worden, wenn auch Angehörige der Fachdienste wenigstens für einige Stunden an den Wochenenden und in den Abendstunden Dienst hätten. Zum einen würden in solchen Situationen die Grenzen zwischen den Berufsgruppen an Bedeutung verlieren. Zum anderen

würde auf diese Weise dem im allgemeinen Vollzugsdienst verbreiteten Bild entgegengewirkt, dass die Fachdienste gerade in Krisensituationen nicht vor Ort seien, etwa bei der Rückkehr von Gefangenen von Ausgängen mit familiären Konflikten. Überhaupt müsse die Dienstplangestaltung für die Beamten transparent gemacht werden und ihnen insoweit ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Zuständigkeiten seien eindeutig zu klären. Schließlich werden auch regelmäßige Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen gefordert.

Diskutiert wird ferner, ob die Stellung der Vollzugsbediensteten dadurch aufgewertet werden könnte, dass die Uniform durch eigene Kleidung ersetzt würde. Anders als in anderen Berufen wirke die Uniform im Strafvollzug diskriminierend, denn sie verdeutliche den Gefangenen, dass der Vollzugsbedienstete wenige Entscheidungsbefugnisse habe und ihm daher nur wenig Respekt entgegen gebracht werden müsse. Als Alternative wird das Tragen von Namensschildern vorgeschlagen. Zur Vermeidung von neuen Diskriminierungen müssten diese aber von allen Bediensteten in der Anstalt getragen werden, von der Anstaltsleitung bis zum Praktikanten.

Von vielen Autoren wird schließlich eine ganz einfache Maßnahme vorgeschlagen, welche die Arbeitsmotivation des allgemeinen Vollzugsdienstes steigern würde: Lob und Anerkennung, wenn der Vollzugsalltag gut bewältigt wurde oder sogar Konflikte entschärft werden konnten, bevor sie eskalierten. Dies gilt gleichermaßen für die Anstaltsleitung, die unmittelbaren Vorgesetzten und die Fachdienste.

### Eigene Stellungnahme

Den vorstehenden Reformüberlegungen sind drei weitere Anregungen hinzuzufügen. Erstens sollten die Landesgesetzgeber die Aufgaben des allgemeinen Vollzugsdienstes in den

Strafvollzugsgesetzen in gleicher Weise wie für die anderen Berufsgruppen beschreiben. Das Bayerische Strafvollzugsgesetz beispielsweise enthält in den Art. 175 ff. Vorschriften über die Aufgaben der Anstaltsleitung, der Seelsorge, der Ärzte, des pädagogischen Dienstes, des Sozialdienstes und des psychologischen Dienstes, nicht aber über die des allgemeinen Vollzugsdienstes.

Zweitens sollte angesichts der ermutigenden Erfahrungen mit der Beschäftigung von Frauen im allgemeinen Vollzugsdienst darauf hingewirkt werden, die Zusammensetzung des allgemeinen Vollzugsdienstes auch darüber hinaus so weit wie möglich den gesellschaftlichen Verhältnissen außerhalb der Anstalt anzunähern. Dafür spricht nicht zuletzt der Angleichungsgrundsatz. Insbesondere sollten sich die Justizverwaltungen verstärkt um ausländische Bewerber bzw. solche mit ausländischen Wurzeln bemühen, um deren spezifische Kompetenzen und Fertigkeiten für den Strafvollzug nutzbar zu machen. Ferner ist auf eine ausgewogene Altersstruktur der Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes zu achten, um möglichst vielfältige Einflüsse auf den Strafvollzug zu erreichen. Auf diese Weise kann zudem versucht werden, einer altersbedingten Abwehrhaltung unter den Bediensteten gegenüber Veränderungen wenigstens teilweise entgegen zu wirken.

Drittens besteht bei den äußeren Arbeitsbedingungen des allgemeinen Vollzugsdienstes noch Raum für Verbesserungen. Nur ein Beispiel dafür ist die Umstellung von geeigneten Arbeitsvorgängen auf die elektronische Datenverarbeitung. Das im Vollzug vielfach noch verbreitete ausschließliche Arbeiten mit Karteikästen und handgeschriebenen Listen wirkt heutzutage gerade für die jüngeren Bediensteten bisweilen wenig zeitgemäß. Die Nutzung von Computern im Strafvollzug dürfte daher dazu beitragen, dass die Beamten sich leichter als Teil eines modernen Strafvollzuges verstehen und mit ihrem Arbeitsplatz identifizieren. Ein weiteres Beispiel ist

die Einführung einer modischen oder jedenfalls ansprechenden Dienstkleidung für den allgemeinen Vollzugsdienst – so nicht ohnehin das Tragen von ziviler Kleidung angestrebt werden sollte (siehe unter „Reformdiskussion“). Langfristig sollten beim Bau neuer Haftanstalten auch die Bedürfnisse des allgemeinen Vollzugsdienstes an einer angenehmen Arbeitsplatzgestaltung berücksichtigt werden.

### Schlussbemerkung

Es ist deutlich geworden, dass die Verbesserung der Arbeitszufriedenheit des allgemeinen Vollzugsdienstes eine der wichtigsten Aufgaben im Strafvollzug ist. Hier liegt ein Schlüssel zur Verbesserung des ganzen Strafvollzuges. Dass die Problematik nicht neu ist, sondern seit mindestens 20 Jahren im Wesentlichen unverändert besteht, ändert nichts an ihrer Dringlichkeit. Gefragt sind dabei nicht nur einzelne Personen oder Personengruppen. Alle genannten Beteiligten einschließlich der Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes müssen sich kritisch fragen, ob sie das in ihren Kräften Stehende getan haben, um die Situation des allgemeinen Vollzugsdienstes merklich zu verbessern. Es ist höchste Zeit dafür.

<sup>1</sup> Der Aufsatz beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser am 20. Mai 2008 vor dem Berliner Vollzugsbeirat gehalten hat. Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Marxen an der Humboldt-Universität zu Berlin und selber Mitglied des Gremiums.

<sup>2</sup> Böhm, Strafvollzug, 3. Aufl. 2003, Rn. 107 a.E.

<sup>3</sup> Die nähere Beschäftigung mit dem allgemeinen Vollzugsdienst soll freilich nicht den Blick darauf verstellen, dass auch die anderen im Strafvollzug tätigen Berufs- und Personengruppen mit jeweils spezifischen Belastungen umzugehen haben. Die Anstaltsleitung etwa muss sich im Spannungsfeld zwischen dem an sie herangetragenen Erwartungsdruck und der Realität des Strafvollzuges behaupten (vgl. Schott, ZfStrVo 2001, 323). Den Sozialdienst plagen wieder eigene Sorgen. Er muss häufig berufsfremde Tätigkeiten überneh-

men, so dass nur wenig Zeit für die eigentliche Sozialarbeit mit den Gefangenen bleibt. Zudem sieht er sich kaum erfüllbaren Rollenerwartungen der Gefangenen ausgesetzt. Schließlich machen ihm die hohen Fallzahlen wirksame Hilfestellungen für die Gefangenen unmöglich (vgl. *Berner*, ZfStrVo 1996, 91 ff.).

4

Zum Folgenden vgl. *Böhm*, ZfStrVo 1992, 275.

5

Dazu und zum Folgenden *Rotthaus*, FS *Böhm*, 1999, S. 188, dort in Fn. 4 mit einem anschaulichen Zitat von *Mey*: „Meine Aufgabe als Psychologe ist es, aus den ungeeigneten Bewerbern die am wenigsten ungeeigneten auszuwählen.“

6

*Kaiser/Schöch*, Strafvollzug, 5. Aufl. 2002, § 11 Rn. 16.

7

Vgl. die Übersicht bei *Laubenthal*, Strafvollzug, 5. Aufl. 2008, Rn. 257.

8

Zum Folgenden *Dolde*, ZfStrVo 1990, 350 ff., die Angehörige des allgemeinen Vollzugsdienstes und des Werkdienstes in den vier Langstrafanstalten des Landes Baden-Württemberg befragte. Von vergleichbaren Problemen des allgemeinen Vollzugsdienstes in Hessen berichtet *Böhm*, ZfStrVo 1992, 275 (277). *Rotthaus*, FS *Böhm*, 1999, S. 191, meint, an der Situation habe sich seitdem wenig geändert. Auch *Koepsel*, FS *Schwind*, 2006, S. 571 ff., berichtet von resignativen Tendenzen im deutschen Justizvollzug. Diese Stellungnahmen in der Literatur wurden von den in der Sitzung des Berliner Vollzugsbeirats anwesenden Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes auch für 2008 noch als zutreffend eingeschätzt.

9

Zum Folgenden *Böhm*, ZfStrVo 1992, 275 ff.; *Scherer*, in: *Bereswill/Höynck* (Hrsg.), *Jugendstrafvollzug in Deutschland. Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder*, S. 100 ff.

10

Zum Folgenden vgl. *Böhm*, ZfStrVo 1992, 275 ff.; *ders.*, FS *Rotthaus*, 1995, S. 31 ff.; *Rotthaus*, FS *Böhm*, 1999, S. 187 ff.; *Scherer*, in: *Bereswill/Höynck* (Hrsg.), *Jugendstrafvollzug in Deutschland. Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder*, S. 100 ff.; *Langer/Zuber*, ZfStrVo 1998, 287 ff.



**Dr. Florian Knauer**

wissenschaftlicher Mitarbeiter am  
Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht und  
Rechtsphilosophie  
[florian.knauer@rewi.hu-berlin.de](mailto:florian.knauer@rewi.hu-berlin.de)