



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/443

A08

40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-367

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: **Herr Funk**

Durchwahl: 3896-427

Geschäftszeichen

KuP-01.09.07-000001-2022-0002888

Datum *15* .11.2022

Aktualisierte Sachstandsdarstellung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 22.11.2022

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 22.11.2022 erhalten Sie eine aktualisierte Sachstandsdarstellung zu einem Beitrag aus dem Jahresbericht 2022 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2021 (Drucksache 18/839):

- **Beitrag 6:** Nachlässiger Umgang mit der Mehrarbeit und Arbeitszeiterfassung bei der Polizei

mit der Bitte um Weiterleitung an die Damen und Herren Abgeordneten des oben genannten Ausschusses.

Die aktualisierte Sachstandsdarstellung beruht auf einer Entscheidung des Großen Kollegiums vom heutigen Tage.

Mit freundlichen Grüßen

Ihre
Brigitte Mandt

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Beitrag 6 des Jahresberichts 2022, S. 117 ff.

Nachlässiger Umgang mit der Mehrarbeit und Arbeitszeiterfassung bei der Polizei

Sachbearbeitendes Mitglied: Leitende Ministerialrätin Krüger

Der Landesrechnungshof (LRH) hat bei zwölf Kreispolizeibehörden sowie beim Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei Nordrhein-Westfalen (LAFP) geprüft, ob die Voraussetzungen für die Entstehung von Mehrarbeit und deren Vergütung vorlagen. Darüber hinaus hat er untersucht, welche Arbeitszeiterfassungssysteme bei der Polizei genutzt wurden und ob diese den rechtlichen Vorgaben entsprachen. Die Prüfungsmittelungen wurden dem Ministerium des Innern (IM) am 28.10.2021 übersandt.

Während die Dienstzeit von Beschäftigten im Schichtdienst landesweit einheitlich im Dezentralen Schichtdienstmanagement (DSM) erfasst und verwaltet wurde, bestand im Rahmen der Flexiblen Arbeitszeit (FLAZ) bisher kein einheitliches elektronisches Zeiterfassungssystem.

Die Voraussetzungen für die Auszahlung von Mehrarbeitsstunden, die für beide der o. g. Arbeitszeitmodelle gelten, waren vielfach nicht gegeben. Der LRH stellte u. a. fest:

- Stunden, die die Bagatellgrenze von fünf Stunden nicht überschritten, verfielen in keiner Behörde.
- Neben bereits technisch systembedingten Fehlbuchungen fehlte es überwiegend sowohl an der erforderlichen schriftlichen Anordnung bzw. Genehmigung der Mehrarbeit, wie auch an der unerlässlichen einzelfallbezogenen Ermessensentscheidung.
- Zudem bestanden keine landeseinheitlichen Formulare zur Anordnung/Genehmigung von Mehrarbeit. Soweit die Behörden eigene Vordrucke vorhielten, wurden diese überwiegend entweder überhaupt nicht verwendet oder lediglich mit unzureichenden Begründungen für die Mehrarbeit versehen.

- Der aus Fürsorgegesichtspunkten vorgesehene Vorrang der Dienstbefreiung vor einer Mehrarbeitsvergütung wurde nicht beachtet. Vorzeitige Mehrarbeitsvergütungen wurden zudem überwiegend nicht ausreichend begründet.
- Die häufige Anwendung falscher Vergütungssätze und die Berücksichtigung falscher Besoldungsgruppen führte dazu, dass in vielen Fällen die Höhe der Auszahlungen fehlerhaft war.

Zudem stellte der LRH fest, dass es dem IM auch nach über zwölf Jahren nicht gelungen war, ein landesweit einheitliches Arbeitszeiterfassungssystem für alle Polizeibediensteten einzuführen. Insgesamt hat der LRH elf verschiedene Arbeitszeiterfassungssysteme für die FLAZ vorgefunden. Die Zeiterfassung erfolgte z. T. ausschließlich auf Vertrauensbasis durch Eintragungen der Bediensteten ohne hinreichende Genehmigungs- und Kontrollmechanismen.

Ferner zeigten sich Steuerungsdefizite durch das IM:

- Das IM hatte keine Kenntnis über die für die Mehrarbeitsvergütung in den Jahren 2010 bis 2020 verausgabten Haushaltsmittel.
- Das IM verfügte weder über eine verlässliche Datenbasis in Bezug auf den Anfall und den Abbau von Mehrarbeit noch in Bezug auf die tatsächlichen örtlichen Belastungssituationen der einzelnen Behörden. Lediglich die Informationen hinsichtlich der Gesamtsumme der gemeldeten Mehrarbeit über alle Polizeibehörden konnten plausibel sein. Dennoch wurden die Daten ohne entsprechenden Hinweis an den Landtag berichtet.
- Das IM setzte auch insoweit Fehlanreize, als dass es durch mehrere Erlasse ausdrücklich dazu aufforderte, die finanzielle Vergütung als Ausgleich für Mehrarbeit in Betracht zu ziehen. In der Folge sind u. a. Vergütungen für Mehrarbeit in erheblichem Umfang auch schon vor Ablauf eines Jahres nach Erbringung der Mehrarbeit gezahlt worden.

- Aufgrund fortlaufender Erlasse des IM aus den Jahren 2015 bis 2020 wurde auf die Einrede der Verjährung bzgl. der Vergütungsansprüche der Beamten verzichtet.
- Es fehlte insgesamt an einem Konzept zur Begrenzung von Mehrarbeit. Der LRH hatte daher eine valide behördenspezifische Personalbedarfsberechnung und bis dahin die Berücksichtigung von internen Faktoren (z. B. Altersstruktur, Krankenquote) im Rahmen der Belastungsbezogenen Kräfteverteilung (BKV) gefordert.

Das IM teilte in seiner bereits im Jahresbericht des LRH berücksichtigten Stellungnahme vom 02.02.2022 mit, dass es davon ausgehe, dass es sich lediglich um Anwendungsdefizite in einzelnen Behörde handele. Die Möglichkeit zur landesweiten Vereinheitlichung der Praxis der Anordnung und Genehmigung von Mehrarbeit werde in Zusammenarbeit mit dem LAFP, z. B. durch eine landeszentrale Fortbildung der für die Auszahlung zuständigen Bediensteten und eine Vereinheitlichung des Formularwesens, geprüft. Darüber hinaus sei ein Sensibilisierungserlass an alle Polizeibehörden beabsichtigt, in dem nochmals auf die Anforderungen bei der Entstehung und Auszahlung von Mehrarbeit hingewiesen werde. Ferner teilte das IM mit, dass es die Bedenken des LRH bezüglich der Aussagekraft der erhobenen Daten im Mehrarbeitsbericht des kommenden Jahres berücksichtigen und den Landtag darauf hinweisen werde. Zudem werde das LAFP beauftragt, die zugrundeliegende Datenerhebung zu prüfen und weiter zu optimieren. Bezüglich der Ausgaben für die Mehrarbeitsvergütung würde künftig verstärkt mit dem Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen zusammengearbeitet.

Schließlich werde zusammen mit dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste geprüft, ob zumindest bis zur Einführung der Software my.NRW eine Übergangslösung für ein landeseinheitliches Zeiterfassungssystem sinnvoll und möglich wäre. Mit Blick auf den bisher offenen Zeithorizont zur Einführung von my.NRW sei geplant, das Ministerium der Finanzen (FM) um eine weitere Präzisierung zu bitten.

Zudem teilte das IM mit, dass das Hinausschieben der Verjährung unter Beachtung der gültigen Rechtslage und nach Zustimmung des FM erfolgt sei.

Der LRH hat in seiner ebenfalls im Jahresbericht 2022 berücksichtigten ersten Folgeentscheidung vom 25.02.2022 die angekündigten Maßnahmen begrüßt, jedoch kritisiert, dass das IM zu der Mehrzahl der Feststellungen überhaupt keine oder nur wenig konkret gehaltene Stellungnahmen abgegeben hatte. Insbesondere wies der LRH darauf hin, dass es sich bei den Defiziten im Umgang mit der Entstehung und Auszahlung von Mehrarbeit um ein flächendeckendes Problem handelte, da in keiner der geprüften Behörden eine rechtskonforme Anwendung der geltenden Vorschriften zur Mehrarbeit vorgefunden wurde.

In seiner zweiten, auch vom Jahresbericht erfassten Stellungnahme vom 28.03.2022 teilte das IM mit, dass beabsichtigt sei, das LAFP bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion mit zwei zusätzlichen Stellen zu stärken. Damit solle das LAFP in die Lage versetzt werden, in einem ersten Schritt an den erforderlichen Korrekturmaßnahmen mitzuwirken und mittel- bis langfristig auch durch Audit- und Kontrolltätigkeiten die Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben in den Polizeibehörden des Landes sicherzustellen. Daneben solle das LAFP in Bezug auf den Vorrang der Dienstbefreiung perspektivisch eine „Musterdienstvereinbarung Mehrarbeit“ erstellen.

Zudem werde das FM gebeten, die Möglichkeit einer vorzeitigen isolierten Einführung der Komponente „Zeiterfassung“ von my.NRW für die Polizei zu prüfen.

Die Entscheidung für das Hinausschieben der Verjährung sei zusammen mit dem FM aus personalwirtschaftlichen Erwägungen heraus als Ausnahmeregelung für die Polizei getroffen worden.

Interne Faktoren würden seit mehreren Jahren in unterschiedlicher Ausprägung mittel- und unmittelbar in die jährliche Personalverteilung im Rahmen des Polizeinachersatz- und Versetzungsverfahrens einbezogen. Die Landesarbeitsgruppe BKV (LAG BKV) habe 2017 jedoch die Berücksichtigung dieser Faktoren im Rahmen der BKV als nicht zielführend bewertet.

Nach der zweiten Stellungnahme des IM kann folgender aktueller Sachstand mitgeteilt werden:

Der LRH hat mit seiner zweiten Folgeentscheidung vom 13.10.2022 bemängelt, dass wenig konkrete Zusagen gemacht wurden und die Ausführungen häufig nicht über bloße Absichtserklärungen hinausgingen. So teilte das IM z. B. nur mit, dass

- eine Umsetzung der Handlungsempfehlungen des LRH bzgl. der rechtskonformen Anpassung der Buchungsweisen im DSM angestrebt und derzeit vorbereitet werde,
- das LAFP perspektivisch eine „Musterdienstvereinbarung Mehrarbeit“ erstellen solle und künftig beabsichtigt sei, auf „Anregungen“ zur Mehrarbeitsvergütung zu verzichten und
- zur Vermeidung tatsächlicher Missstände zukünftig ein Controlling beim LAFP eingeführt werde.

Neben diesen eher pauschalen Ankündigungen wurden auch keine präzisen Zeitangaben für die Umsetzung gemacht.

Lediglich zum Verzicht auf die Einrede der Verjährung und zur BKV machte das IM konkretere Ausführungen. Hierbei sei es nicht darum gegangen, bei bereits verjährten Ansprüchen im Nachhinein die Einrede der Verjährung nicht zu erheben. Vielmehr gehe es darum, für die betroffenen Personen von vornherein eine Vertrauensregelung zu schaffen, dass die Einrede nicht erhoben werde.

In Bezug hierauf wies der LRH auf die einschlägige Rechtsprechung hin, nach der der Dienstherr gehalten ist, die Einrede der Verjährung geltend zu machen, da der Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung sonst unterlaufen werde. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Verzicht auf die Einrede der Verjährung vor oder nach dem Verjährungseintritt erklärt wird. Denn die Verzichtserklärung hat unabhängig von deren Abgabzeitpunkt dieselben fiskalischen Auswirkungen.

Der LRH nahm zur Kenntnis, dass die LAG BKV die Berücksichtigung von internen Faktoren im Rahmen der BKV als nicht zielführend bewertet hat. Umso mehr verwunderte

es, dass nach Aussage des IM die besagten internen Faktoren dann aber doch im Polizeinachersatz- und Versetzungsverfahren berücksichtigt werden. Nach Auffassung des LRH kann nur durch eine valide Personalbedarfsermittlung festgestellt werden, ob ein erhöhter Mehrarbeitsbestand auf fehlende personelle Ressourcen zurückzuführen ist. Insoweit sollte eine bedarfsgerechte Personalverteilung bereits von vornherein im Rahmen der BKV erfolgen.

Insgesamt lässt das Beantwortungsverfahren den Eindruck einer eher zögerlichen und abwartenden Befassung mit dem Thema Mehrarbeit und Arbeitszeiterfassung bei der Polizei zu. Insoweit wurde um präzisere Zusagen und Zeitangaben gebeten.