



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
18/851

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 Siebers**
Durchwahl: 3896-376
Geschäftszeichen:
KuP-01.09.07-000001-2022-0002891

Datum 22.02.2023

Aktualisierte Sachstandsdarstellung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.03.2023

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.03.2023 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



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 nachfolgend „eingrückte und kursive“ Teil gibt die bereits erfolgte Sachstandsdarstellung zur Sitzung am 22.11.2022 (Vorlage 18/443) wieder. Anschließend (ab S. 6) wird der aktuelle Sachstand dargestellt.

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. 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 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 Auszahlung fehlerhaft war.*

Zudem stellte der LRH fest, dass es dem Ministerium des Innern (IM) auch nach über zwölf Jahren nicht gelungen ist, 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 Mitarbeitenden 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 LBV zusammengearbeitet.

Schließlich werde zusammen mit dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) geprüft, ob zumindest bis zur Einführung der Software my.NRW eine Übergangslösung für ein landeseinheitliches Zeiterfassungssystem sinnvoll und möglich sei. 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 Ent-

stehung und Auszahlung von Mehrarbeit um ein flächendeckendes Problem handele, 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.

Die internen 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.

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 gemacht.

Lediglich zum Verzicht auf die Einrede der Verjährung und zur BKV machte das IM konkretere Ausführungen.

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 Abgabezeitpunkt 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 wunderte 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 ließ das Beantwortungsverfahren bis dahin 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.

Das IM hat hierzu mit Schreiben vom 06.02.2023 Stellung genommen. Somit kann folgender aktueller Stand mitgeteilt werden:

In Bezug auf die Einführung eines Controllings beim LAFP teilte das IM mit, dass die dafür notwendigen zwei Stellen im Sommer 2023 final besetzt werden könnten.

Daneben seien die Vorarbeiten zum angekündigten Sensibilisierungserlass mittlerweile abgeschlossen worden. Je nach weiterem Abstimmungs- und Rücksprachebedarf gehe das IM von einem Versand im Februar 2023 aus.

Mit der Übersendung des Sensibilisierungserlasses würden die Polizeibehörden mit verschiedenen Arbeitsaufträgen beauftragt werden. Unter anderem sollten einheitliche Formulare bzw. elektronisch signierbare Workflows zur Beantragung und Genehmigung von Mehrarbeit entwickelt werden. Darüber hinaus werde zur Prüfung und technischen Anpassung des DSM-Systems im Hinblick auf entschädigungsfreie Mehrarbeit und Teilzeitbeschäftigung aufgefordert. Die Zeitschiene zur (technischen) Umsetzung der Korrekturmaßnahmen sei nicht prognostizierbar. Das LAFP wurde gebeten, bis spätestens 28.07.2023 einen bewerteten Bericht zu erstellen.

Zudem seien das LAFP und das LZPD mit der Entwicklung eines landesweit anzuwendenden Kontenrahmenplans für den Bereich FLAZ/GLAZ inkl. Buchungsplan mit allein zulässigen Buchungsvorgängen für alle im Einsatz befindlichen Zeiterfassungssysteme beauftragt. Der Kontenrahmenplan und die Einführungsplanung seien bis zum 01.07.2023 dem IM zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen.

Hinsichtlich der Schulungen der Beschäftigten, die mit der Buchung und Auszahlung von Mehrarbeitsstunden betraut sind, teilte das IM mit, dass diese bis zum 01.07.2023 abgeschlossen sein sollten.

Ein landesweit einheitliches Arbeitszeiterfassungssystem konnte trotz intensiver Bemühungen bislang noch nicht ertüchtigt werden. Einer vorzeitigen isolierten Einführung der my.NRW-Komponente „Zeiterfassung“ für die Polizei habe das FM eine Absage erteilt, da eine isolierte Nutzung dieser Komponente nicht möglich sei. Um dennoch alle Polizeibehörden zeitnah mit einem geeigneten System auszustatten, sei mit der Haupt-

schwerbehindertenvertretung im Bereich der Polizei im Dezember 2022 vereinbart worden, dass das Produkt B.I.S. der B Solution AG, welches bereits in 33 Polizeibehörden eingesetzt wird, trotz derzeit fehlender Barrierefreiheit ggf. landesweit in ein bis zwei Jahren nach Beauftragung eingeführt werden könne. Eine Beauftragung zur Ertüchtigung des Produktes B.I.S. stehe derzeit noch unter dem Vorbehalt von vergabe- und lizenzrechtlicher Prüfungen, die zeitnah initiiert werden würden.

Das IM teilte mit, dass die Berichterstattung an den Landtag in Bezug auf die Mehrarbeit 2023 voraussichtlich zum ersten Mal über das IT-Tool FisPol stattfinden solle. Dieses Tool ermögliche eine einheitliche Rückmeldung und sei für alle Polizeibehörden abrufbar. Der Mehrarbeitsbericht 2022 werde noch im bekannten Excel-Format erfolgen. Jedoch würde die Abfrage um die auf ein Langzeitarbeitskonto übertragenen Mehrarbeitsstunden je Behörde ergänzt werden.

Hinsichtlich des Verzichts auf die Einrede der Verjährung teilte das IM mit, dass für das Jahr 2023 mit Erlass des IM vom 09.12.2022 und mit erneuter Zustimmung des FM abermals auf die Einrede der Verjährung von Mehrarbeitsstunden verzichtet worden sei, um allen PVB die Möglichkeit zur langfristigen Sicherung der Stunden auf einem Langzeitarbeitskonto zu ermöglichen. Es wurde allerdings explizit darauf hingewiesen, dass nicht davon auszugehen sei, dass der Verjährungsverzicht fortgeschrieben werde.

Schließlich wiederholte das IM seinen Einwand, dass eine Einbeziehung von Altersstrukturen, Kranken- und Mehrarbeitsständen in die Berechnungsmethodik der BKV nicht möglich sei, weil die BKV planerische Planstellen- und Stellenumfänge als Berechnungsgrundlage nutze und damit nicht von dem tatsächlichen Ist-Zustand ausgehe. Eingetretene oder sich abzeichnende Herausforderungen bei den personellen Ressourcen könnten bei Bedarf im Wege des Nachersatz- und Versetzungsverfahrens im Rahmen der dann jeweils zur Verfügung stehenden Möglichkeiten gemildert oder vermieden werden.

Der LRH hat in seiner dritten Folgeentscheidung vom 09.02.2023 die Ankündigungen zu den beabsichtigten Maßnahmen zur Kenntnis genommen. Da zu diesem Zeitpunkt der Sensibilisierungserlass noch nicht veröffentlicht und dem LRH mithin nicht bekannt war, konnte vielfach noch keine abschließende Bewertung der Maßnahmen erfolgen.

Der LRH bewertet die Stellungnahme des IM aber insoweit positiv, als dass die beiden Stellen für das Controlling beim LAFP besetzt werden konnten und der Verjährungsverzicht künftig nicht weiter fortgeschrieben werden soll. Die Prüfungsmitteilungen wurden diesbezüglich für erledigt erklärt. Ebenso begrüßte der LRH, dass mit dem IT-Tool FisPol eine Lösung für die Berichterstattung der Mehrarbeitsstunden gefunden wurde.

Dagegen kritisierte der LRH, dass die Buchungsweise des DSM – auch nach über einem Jahr der Kenntnis von den Prüfungsfeststellungen – nicht zumindest sukzessive an die rechtlichen Bestimmungen angepasst wurde. Insbesondere dürfte es nach Ansicht des LRH keine besonders technische und zeitliche Herausforderung sein, die Buchungsroutinen zur Bagatellgrenze im DSM zu korrigieren. Hierzu müsste nur die Umbuchung des Kontos „Mehrarbeit monatl. ≤ 5 Std.“ auf das Differenz-Konto unterbunden und der Kontostand am Ende des Monats gelöscht werden. Mit Blick auf die Signifikanz dieses Rechtsverstößes einerseits und der nach Einschätzung des LRH unkomplizierten Anpassungsmöglichkeiten andererseits darf weiterhin die Ernsthaftigkeit des Umsetzungswillens des IM angezweifelt werden. In diese Bewertung passt auch der Umstand, dass dem LZPD weiterhin keine konkrete zeitliche Vorgabe zur DSM-Anpassung gemacht wurde.

Zudem wurde kritisch gesehen, dass das IM in seiner Stellungnahme nicht auf die „Musterdienstvereinbarung Mehrarbeit“ eingegangen ist. Offen bleibt nach wie vor, ob und ggf. wann die „Musterdienstvereinbarung Mehrarbeit“ nun auch tatsächlich durch das LAFP erstellt werden soll.

Auch wenn die Schwächen der BKV als mathematisches Modell mit dem Nachersatz- und Versetzungsverfahren teilweise wieder aufgefangen werden, kann nach Ansicht des LRH eine grundsätzlich sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerledigung nur durch eine valide Personalbedarfsermittlung, die von vornherein den tatsächlichen personellen Ist-Zustand der Polizeibehörden berücksichtigt, sichergestellt werden. Das Nachersatz- und Versetzungsverfahren betrifft individuelle Fallgestaltungen. Insofern ist nicht gewährleistet, dass für alle Behörden durch die grundsätzliche Zuteilung nach der BKV von vornherein Bedarfe infolge von Krankheiten, Überstunden etc. berücksichtigt werden.

Da die unterschiedlichen Auffassungen zur angemessenen Berücksichtigung von Kriterien zur Ermittlung des Personalbedarfes abschließend ausgetauscht worden sind, wurde diese Prüfungsmitteilung aus prüfungsökonomischen Gründen für erledigt erklärt.

Im Übrigen dauert das Prüfungsverfahren noch an. Insbesondere bleibt abzuwarten, welche konkreten Regelungen der Sensibilisierungserlass trifft, ob und wann die Musterdienstvereinbarung erstellt wird und ob die rechtswidrigen Buchungsroutinen eingestellt werden.