



31. August 2016

Stellungnahme zum

Entwurf

**einer Verordnung über die Arbeitszeit der
Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes
Nordrhein-Westfalen**

Arbeitszeitverordnung Polizei - AZVOPol

**Im Rahmen der am 16.06.2016 eingeleiteten
Verbändeanhörung
des Ministeriums für Inneres und Kommunales**



Inhalt

I.	Einleitung	4
II.	Grundpositionen der Gewerkschaft der Polizei	5
	1. Rückführung der Wochenarbeitszeit im öffentlichen Dienst auf das tarifliche Niveau	5
	2. Verkürzung der Wochenarbeitszeit für Beschäftigte im Wechselschichtdienst auf 35 Stunden - Faktorisierung von Nachtdiensten	5
	3. Vorgaben für Schichtdienstmodelle.....	5
	4. Mehrarbeit muss auch als solche gewertet werden.....	6
	5. Langfristige Lösungen zum Umgang mit Mehrarbeitsbeständen bei der Polizei	6
	6. Einführung von Langzeitarbeitszeitkonten	6
	7. Rüstzeit ist Arbeitszeit - Zur Dienstzeit gehören auch die Übergabe der Dienstgeschäfte und das Anlegen der persönlichen Ausrüstungsgegenstände.	7
	8. Bereitschaftszeit ist Arbeitszeit.....	7
	9. Faire Anerkennung von Rufbereitschaften - Freizeitausgleich im Umfang 1:4	7
III.	Zustimmende Anmerkungen zum Verordnungsentwurf	8
	1. Zustimmung: §3 Ausweitung des Bezugszeitraums von vier Monaten nur durch Dienstvereinbarung	8
	2. Zustimmung: §9 Anerkennung von Bereitschaftszeiten als Arbeitszeit	8
	3. Zustimmung: §18 Örtliche Entscheidung über Schichtdienstmodelle in Dienstvereinbarungen	8
IV.	Kritische Anmerkungen zum Verordnungsentwurf	9
	1. Kritikpunkt: §2 Nr.2 Einzelfallbezogenes Anordnungs- oder Genehmigungserfordernis für Mehrarbeit i.S.v. §61 Abs.1 LBG.....	9
	2. Kritikpunkt: §2 Nr.8 Unklare Abgrenzung zu Nr.9.....	9
	3. Kritikpunkt: §2 Nr.9 Benachteiligung von PVB gegenüber anderen Nachtarbeitern durch rechtswidrige Nachtschichtdefinition	10
	4. Kritikpunkt: §3 Festhalten an der 41 Stunden Woche	10
	5. Kritikpunkt: §8 Abs.1 Unzureichende Begrenzung der Anordnung von Rufbereitschaften.....	10
	6. Kritikpunkt: §8 Abs. 2 Unzureichender Ausgleich für Rufbereitschaften	11
	7. Kritikpunkt: §10 Abs.1 S.3 Regelung ist überflüssig	11
	8. Kritikpunkt: §10 Abs.2 Begrenzung der Anordnungsbefugnis für Mehrarbeit auf die dienstvorgesetzte Stelle oder die Leitung der Personalabteilung	12
	9. Kritikpunkt: §14 Abs.2 Fehlende Konkretisierung der Kompensation für besondere Beanspruchung durch Nachtdienste durch Faktorisierung sicherstellen.	12
	10. Kritikpunkt: §19 Abs.2 Nr. 6 Zu enge Fassung der Nachtschichten	13
	11. Kritikpunkt: §19 Abs.2 Nr.7 Unzureichende wöchentliche Ruhezeiten im Wechselschichtdienst	13



12. Kritikpunkt: §19 Abs.2 Nr8 Die Regelung ist überflüssig.....	14
13. Kritikpunkt: §19 Abs.2 Fehlende Vorgabe zur zeitunterdeckenden Planung von Schichtdienstmodellen.....	14
14. Kritikpunkt: §19 Abs.2 Fehlende Regelung zur Berücksichtigung von Rüst- und Übergabezeiten	14
15. Kritikpunkt: §19 Abs.4 S.1 Garantiertes dienstfreies Wochenende sicherstellen	15
16. Kritikpunkt: §19 Abs.4 S.2 Ausgleichstage müssen auch an einem Wochenende gewährt werden	15
17. Kritikpunkt: §21 Abs.1 Ausweitung der Dienstbefreiung für Wechselschichtleistende durch Faktorisierung von Nachtdiensten sicherstellen	16
18. Kritikpunkt: §21 Abs.1 Dienstbefreiung soll sich weiterhin aus der Zahl der Nachtschichten ergeben	16
19. Kritikpunkt: §26 Anwendungsbereich für unaufschiebbare operative Tätigkeiten klarstellen	17
20. Kritikpunkt: §26 Begriff der gleichwertigen Ausgleichszeit konkretisieren	17



I. Einleitung

Der Dienstherr ist im Rahmen der Fürsorgepflicht verpflichtet, die Dienstfähigkeit seiner Polizistinnen und Polizisten bis zum Pensionierungsalter zu erhalten und zu sichern. Dafür spielt die Arbeitszeitgestaltung neben anderen wichtigen Rahmenbedingungen, wie etwa der Personalausstattung eine herausragende Rolle.

Arbeitszeitregelungen sind aber auch deshalb für alle Beschäftigten so wichtig, weil sie wie kaum ein anderer Aspekt die unmittelbare Lebensgestaltung Tag für Tag bestimmen. Die Dienstzeiten sind in der Regel der Ausgangspunkt für die Planung aller anderen Tagesabschnitte. Daher ist es mehr als selbstverständlich, dass die Betroffenen sensibel auf Veränderungen reagieren.

Aus diesem Grund begrüßt es die GdP ausdrücklich, dass die Frist zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zur Neufassung der AZVOPol bis zum 31. August 2016 verlängert worden ist.

Hierdurch wurde die Möglichkeit einer Beteiligung der Basisorganisationseinheiten eröffnet, wovon die GdP auch Gebrauch gemacht hat. Die nachfolgende Stellungnahme greift viele Punkte auf, die gerade aus den Rückmeldungen der Kreisgruppen deutlich geworden sind.

Die GdP hat die Arbeit der Arbeitsgruppe Schichtdienst des MIK konstruktiv begleitet und sich mit ihrem im August 2015 vorgelegten Positionspapier zur Gestaltung des Schichtdienstes in der Polizei frühzeitig in die Debatte um die Fortschreibung der AZVOPol eingebracht. Wenngleich die Veränderungen im Jahr 2013 und auch der jetzt vorgelegte Entwurf insbesondere die Rahmenbedingungen für den Schicht- und Wechselschichtdienst verändern, bedeutet das nicht, dass eine grundlegende Revision der AZVOPol nicht auch Anlass dafür bietet, Regelungen außerhalb des Schichtdienstes kritisch zu hinterfragen. Handlungsbedarf zur Veränderung der AZVOPol besteht aus Sicht der GdP jedenfalls nicht ausschließlich im Bereich der Regelungen zum Schichtdienst.

Die Stellungnahme legt in einem ersten Teil Grundpositionen der GdP für die Bewertung des Verordnungsentwurfs im Einzelnen fest. Die nachfolgende Auseinandersetzung mit dem Verordnungsentwurf baut darauf auf.



II. Grundpositionen der Gewerkschaft der Polizei

1. Rückführung der Wochenarbeitszeit im öffentlichen Dienst auf das tarifliche Niveau

Die Beibehaltung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 41 Stunden wird von der GdP grundsätzlich nicht akzeptiert. Es ist zu bedauern, dass der Verordnungsentwurf nicht grundsätzlich von der Möglichkeit Gebrauch macht, die durchschnittliche Wochenarbeitszeit nicht unterhalb der im Landesbeamtengesetz (LBG) definierten Höchstgrenze festzusetzen. Der im LBG vorgesehene Spielraum wird damit maximal zu Lasten der Beamtinnen und Beamten ausgenutzt.

2. Verkürzung der Wochenarbeitszeit für Beschäftigte im Wechselschichtdienst auf 35 Stunden - Faktorisierung von Nachtdiensten

Beschäftigte im Schicht- und Wechselschichtdienst sind einer höheren Belastung ausgesetzt, als Beschäftigte mit regelmäßigen Arbeitszeiten. Das muss aus Sicht der GdP bei der Festsetzung der regelmäßig zu erbringenden Wochenarbeitszeit berücksichtigt werden. Aus arbeitsmedizinischer Sicht ist eine Verkürzung von 10-15% der wöchentlichen Arbeitszeit erforderlich, um einen angemessenen Ausgleich für im Wechselschichtdienst anfallende Belastungen abzufedern. Für die GdP ist daher eine effektive 35 Stunden Woche für Beschäftigte im Wechselschichtdienst anzustreben. Das ist eine Grundvoraussetzung für Arbeitszeitmodelle, die das Etikett gesundheits- und sozialverträglich verdienen.

Die GdP hat in ihrem Positionspapier zum Schichtdienst mit der Faktorisierung von Nachtdiensten Wege aufgezeigt, wie Schritte zu diesem Ziel hin auch ohne eine pauschale Verkürzung der Wochenarbeitszeit unternommen werden können.

3. Vorgaben für Schichtdienstmodelle

Dreh und Angelpunkt der Diskussion um Rahmenbedingungen für den Schichtdienst bleibt aus Sicht der GdP ein realistischer Ansatz der Wochenarbeitszeit. Die weiteren Positionen der GdP ergeben sich aus dem im August 2015 vorgelegten Positionspapier zur Gestaltung des Schichtdienstes.

Die Erfahrungen mit der Erprobung von Schichtdienstmodellen im Rahmen der AZVOPol 2013 zeigen aus Sicht der GdP deutlich, dass vermeintliche Verbesserungen durch die Umsetzung arbeitsschutzrechtlicher Vorgaben und arbeitsmedizinischer Empfehlungen für die Beschäftigten im Alltag oft eher belastend wirken, als dass sie positive Effekte mit sich bringen, wenn an einer Wochenarbeitszeit von 41 Stunden festgehalten wird.

Die GdP spricht sich mit Blick auf Vorgaben für Schichtdienstmodelle klar dafür aus, möglichst große Spielräume für örtliche zu belassen. Individuelle Planbarkeit und Einflussnahme sind Schlüsselbegriffe für die Akzeptanz von Arbeitszeitmodellen. Je besser die privaten Belange der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berücksichtigt werden und je weniger Konflikte im Bereich von „work-life balance“ entstehen, desto höher ist die Motivation der Beschäftigten.



4. Mehrarbeit muss auch als solche gewertet werden

Aus Sicht der GdP wird das Überstundenproblem in der Polizei nicht dadurch gelöst, dass Mehrarbeit auf sog. Differenz- oder Stundenkonten versteckt wird. Da wo Beschäftigte unter objektiven Gesichtspunkten keine Möglichkeit haben, darüber zu entscheiden, ob sie eine Tätigkeit am Ende des Arbeitstages unterbrechen oder nicht, muss das auch als Mehrarbeit i.S.v. §61 LBG NRW gewertet werden. Das gleiche muss auch immer dann gelten, wenn Schutzvorschriften der Arbeitszeitverordnung aus dienstlichen Gründen verletzt werden.

5. Langfristige Lösungen zum Umgang mit Mehrarbeitsbeständen bei der Polizei

Die anhaltende Diskussion über die mögliche Verjährung von Ausgleichsansprüchen verunsichert die Beschäftigten. Sie müssen sich darauf verlassen können, dass Mehrarbeit auch tatsächlich ausgeglichen wird.

Nach einer vielfach kritisierten Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts steht dem Dienstherrn auch gegen Ansprüche auf die Gewährung von Freizeitausgleich nach drei Jahren grundsätzlich die Einrede der Verjährung offen. Für die Polizei hat das Innenministerium nach Intervention der GdP für bis zum 31.12.2014 angefallene Stunden einen Verzicht auf die Einrede der Verjährung bis zum 31.12.2020 erklärt. Für seit dem 1.1.2015 angefallene Mehrarbeitsstunden droht aber bereits nach dem 31.12.2018 die Verjährung.

Angesichts der aktuellen Entwicklung der Überstunden in der Polizei ist nicht davon auszugehen, dass es gelingt einen Stundenabbau innerhalb des vorgesehenen Zeitraums in der Polizei umzusetzen.

Dem gegenüber würde eine rigorose Geltendmachung der Einrede der Verjährung gegenüber Ansprüchen aus bestehenden Stundenguthaben bedeuten, dass tausende Beamtinnen und Beamte um einen Ausgleich für ihre in der Vergangenheit bereitwillig geleistete Mehrarbeit gebracht würden. Das Land als Dienstherr ist gerade bei der Polizei auf die hohe Bereitschaft seiner Beschäftigten zur Leistung von Mehrarbeit angewiesen. Die Kehrseite davon muss ein fairer Umgang mit erworbenen Ausgleichsansprüchen sein. Eine Berufung auf die Verjährung würde diesem Anspruch nicht gerecht.

6. Einführung von Langzeitarbeitszeitkonten

Die GdP hat nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zuvor geschilderten Problematik die Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage für Langzeitarbeitszeitkonten im LBG durch das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz ausdrücklich gefordert. Die Umsetzung dieser Forderung durch die Aufnahme in den Katalog des §60 Abs.3 LBG ist eine wichtige rechtliche Klarstellung, die eine breite Nutzung dieses Instruments ermöglicht. Das ist in der AZVOPol umzusetzen.

Vor dem Hintergrund der mittlerweile eingetretenen Verzögerung für die Umsetzung und der aktuellen Belastungssituation der Polizei hält die GdP ein auf wenige Behörden beschränktes Modellprojekt mittlerweile für unzureichend. Von den Beschäftigten in der Polizei wird auf absehbare Zeit eine hohe Bereitschaft erwartet, Belastungsspitzen, die durch hohe



Abgangszahlen und zusätzliche Aufgaben entstehen, abzufangen.

Angesichts der bereits auf Bundesebene bestehenden - positiven - Erfahrungen ist ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn durch ein begrenztes Modellprojekt zudem fraglich.

7. Rüstzeit ist Arbeitszeit - Zur Dienstzeit gehören auch die Übergabe der Dienstgeschäfte und das Anlegen der persönlichen Ausrüstungsgegenstände.

Seit mittlerweile 5 Jahren streiten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte vor den Verwaltungsgerichten um die Anerkennung von sog. Rüstzeiten. Die zwischenzeitlich vorliegenden Urteile der Verwaltungsgerichte lassen den Schluss zu, dass Zeiten für die Übergabe der Dienstgeschäfte und das Anlegen der persönlichen Ausrüstungsgegenstände auch aus Sicht der Rechtsprechung als Teil der Arbeitszeit zu werten sind. Aktuell sind mehrere Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Münster anhängig, ohne dass eine Aussicht auf eine landesweite Klärung der Frage im Sinne der Beschäftigten erfolgt. Aus Sicht der GdP ist das ein unhaltbarer Zustand, der das Pflichtbewusstsein der Betroffenen mit Füßen tritt.

Die Neufassung der AZVOPol bietet die Gelegenheit, diese Frage zu regeln.

8. Bereitschaftszeit ist Arbeitszeit

Bereitschaftszeiten sind nach ständiger Rechtsprechung als Arbeitszeit anzurechnen. Das muss auch in der Polizei gelten. Bei geschlossenen Einsätzen, die über einen Arbeitstag hinausgehen, sind die eingesetzten Kräfte in der Regel über die gesamte Zeitspanne sowohl örtlich, als auch durch ständige Aufgaben (Verantwortung für Ausrüstungsgegenstände und Einsatzmittel) tatsächlich gebunden. Die Voraussetzung für die Wertung von Zeiten innerhalb geschlossener Einsätze als Freizeit ist nur dann gegeben, wenn die Einsatzkräfte sich innerhalb eines fest definierten Zeitraums tatsächlich frei bewegen können und auch keine dienstlichen Aufgaben wahrnehmen müssen.

9. Faire Anerkennung von Rufbereitschaften - Freizeitausgleich im Umfang 1:4

Eine Abgeltung von Rufbereitschaften durch Freizeitausgleich im Verhältnis 1:8 wird der tatsächlichen Belastungen, die Rufbereitschaften in der Polizei darstellen nicht gerecht. Der Faktor ist auf 1:4 zu erhöhen.

Aufgrund von Personalmangel ist in vielen Organisationseinheiten eine Verfügbarkeit von Einsatzkräften rund um die Uhr ohne den verstärkten Rückgriff auf Rufbereitschaften nicht mehr zu gewährleisten. Das bedeutet auch, dass die Häufigkeit einer Aktivierung innerhalb einer Rufbereitschaft zugenommen hat und Rufbereitschaften für die Betroffenen eine höhere Belastung darstellen, als dies in der Vergangenheit der Fall war.



III. Zustimmungende Anmerkungen zum Verordnungsentwurf

1. Zustimmung: §3

Ausweitung des Bezugszeitraums von vier Monaten nur durch Dienstvereinbarung

Mit der Begrenzung des Bezugszeitraums für die Berechnung der maximal zulässigen durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf vier Monate begrenzt der Verordnungsentwurf diesen Zeitraum auf das in Art. 16b) EU RL 2003/88 zulässige Höchstmaß. Weitergehende Regelungen sind nach Art. 18 der Richtlinie nur durch Dienstvereinbarung zulässig. Auch das setzt der VE-Entwurf in §25 jetzt konsequent um.

2. Zustimmung: §9

Anerkennung von Bereitschaftszeiten als Arbeitszeit

Mit der Anerkennung von Bereitschaftszeiten als Arbeitszeit setzt der VO-Entwurf eine langjährige Forderung der GdP um.

Beginn und Ende der Bereitschaft unterliegen nicht der Dispositionsfreiheit der betroffenen Beamten sondern werden ausdrücklich angeordnet und sind daher bei Übersteigen der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit als Mehrarbeit zu qualifizieren. Eine Buchung auf Differenz-, oder Stundenkonten ist aus Sicht der GdP nicht akzeptabel.

Ebenfalls zu begrüßen ist, dass die Anordnungscompetenz auf Vorgesetzte übertragen werden kann. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass vor Ort praxisgerechte Lösungen gefunden werden.

3. Zustimmung: §18

Örtliche Entscheidung über Schichtdienstmodelle in Dienstvereinbarungen

§18 legt den Grundsatz einer dezentralen Verantwortlichkeit für die Entwicklung von Schichtdienstmodellen in Dienstvereinbarungen fest. Damit werden zentrale Forderungen der GdP erfüllt.



IV. Kritische Anmerkungen zum Verordnungsentwurf

1. Kritikpunkt: §2 Nr.2

Einzelfallbezogenes Anordnungs- oder Genehmigungserfordernis für Mehrarbeit i.S.v. §61 Abs.1 LBG

Die Formulierung sollte lauten: „die Mehrarbeit jeder ~~im Einzelfall~~ aus zwingenden dienstlichen Gründen erforderliche genehmigte oder angeordnete Dienst, der über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistet wird gemäß §61 Absatz 1 des Landesbeamtengesetzes[...].

Das enge Verständnis des Mehrarbeitsbegriffs in §2 Nr.2 des VO-Entwurfs ist mit der polizeilichen Praxis nicht vereinbar, da die Aufgabenwahrnehmung im operativen Dienst regelmäßig über das vorgeplante Dienstende hinaus fortgesetzt werden muss.

Beispiel: Abarbeitung eines Einsatzes (VU-Aufnahme, Verfolgung, etc.) über das geplante Schichtende hinaus.

Hierfür auf eine einzelfallbezogene nachträgliche Genehmigung zu bestehen, ist praxisfremd. Grundsätzliche Regelungen, die eine Vielzahl von Fällen betreffen, müssen nach wie vor möglich sein. Der Verweis in der Begründung des VO-Entwurfs auf die Rechtsprechung (OVG NRW 1 A 2655/07 - richtige Fundstelle ist Rz.86) geht insofern fehl, als dass sich das Gericht in seiner Entscheidung mit der Frage auseinandergesetzt hat, ob eine Überschreitung der durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit durch einen Schichtdienstplan als Anordnung von Mehrarbeit verstanden werden kann.

In den hier zu regelnden Fällen geht es aber um extern veranlasste Einsätze, bei denen die Einsatzkräfte keinen Entscheidungsspielraum haben. Hier ausnahmslos auf eine individuelle Genehmigung im Einzelfall abzustellen ist sachfremd. Die Anerkennung als Mehrarbeit ergibt sich hinreichend aus der zwingenden dienstlichen Notwendigkeit einer dienstlichen Tätigkeit.

2. Kritikpunkt: §2 Nr.8

Unklare Abgrenzung zu Nr.9

Die Formulierung soll lauten: Nachtdienst ist der ~~zum überwiegenden Teil~~ Dienst zwischen 20:00 und 6:00.

Dem VO-Entwurf gelingt es nicht, die Begriffe Nachtdienst und Nachtschicht trennscharf abzugrenzen, da beide Formulierungen unterschiedliche Korridore für die Nachtzeit definieren:

Nach §2 Nr.8 des VO-Entwurfs liegt ein „Nachtdienst“ vor, wenn er überwiegend zwischen 20:00 und 6:00 Uhr geleistet wird. Nach §2 Nr.9 des VO-Entwurfs liegt eine Nachtschicht nur dann vor, wenn sie den Zeitraum von 0:00 bis 5:00 umschließt. Beide Regelungen sind aber rechtlich als Definitionen von „Nachtzeit“ i.S.d. EU RL 2003/88 zu verstehen.



3. Kritikpunkt: §2 Nr.9

Benachteiligung von PVB gegenüber anderen Nachtarbeitern durch rechtswidrige Nachtschichtdefinition

Die Formulierung sollte lauten: „Die Nachtschicht eine Schicht, die mindestens zwei Stunden der Nachtdienstzeit einschließt.

~~die dienstplanmäßig zum überwiegenden Teil während der Nachtdienstzeit erbracht wird.“~~

Mit der Definition des VO Entwurfs können viele sog. Lapper-Dienste nicht als Nachtschicht gewertet werden, obwohl sie überwiegend zur Nachtzeit erbracht werden. Der Änderungsvorschlag der GdP stellt einen weitgehenden Gleichklang mit der AZVO her und beendet die Schlechterstellung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gegenüber anderen Beamtengruppen.

Der VO-Entwurf enthält mit der Beschränkung auf die Zeit von 0:00 bis 5:00 zudem eine Eingrenzung der Nachtzeit, die aufgrund der Vorgaben aus Art.2 Nr.3 EU RL 2003/88 rechtswidrig ist, da die Nachtzeit mindestens sieben Stunden umfassen muss.

Die Nachtschichtdefinition ist entgegen der Begründung des VO-Entwurfs nicht unmittelbar aus Art.2 Nr.3 EU RL 2003/88 abzuleiten, sondern aus Art 2 Nr.4 a). Danach ist Nachtarbeiter wer mindestens drei Stunden der täglichen Arbeitszeit innerhalb des Nachtzeitraums erbracht werden. Sowohl die AZVO als auch das ArbZG setzen diese Vorgabe um, indem sie die Nachtschicht als eine Schicht definieren, die zu mindestens zwei Stunden in der Nachtzeit liegt.

§8 Abs.2 AZVO definiert den Nachtdienst ebenfalls zwischen 20:00 und 6:00 und geht von einer Nachtschicht bereits bei zwei Stunden der täglichen Arbeitszeit in diesem Zeitraum aus. §2 ArbZG geht ebenfalls von Nachtarbeit aus, wenn zwei Stunden innerhalb des dort festgelegten Nachtzeitraums gearbeitet werden (22:00 - 5:00 bzw. 23:00 bis 6:00).

4. Kritikpunkt: §3

Festhalten an der 41 Stunden Woche

Vergleiche hierzu Ziffer 1 im Kapitel Grundpositionen.

5. Kritikpunkt: §8 Abs.1

Unzureichende Begrenzung der Anordnung von Rufbereitschaften

Die Formulierung in S.1 sollte lauten: „Rufbereitschaft ist von der dienstvorgesetzten Stelle anzuordnen und soll innerhalb eines Zeitraums von vier Wochen ~~einem Monat~~ eine Woche nicht überschreiten.“

Die Formulierung in S.2 sollte lauten: „Aus zwingenden dienstlichen Gründen ~~Im Ausnahmefall~~ kann Rufbereitschaft bis durchschnittlich drei sechs Wochen innerhalb eines Zeitraums von 16 Wochen ~~sechs Monaten~~ angeordnet werden.“

Der Vorschlag, einheitlich auf Wochen, statt auf Monate abzustellen, wenn doch ausweislich der Begründung ohnehin ein Zeitraum von vier Wochen gemeint ist, dient der Klarstellung.



Auf Grundlage von §8 Abs.1 S.2 des VO-Entwurfs ist die Anordnung einer ununterbrochenen Rufbereitschaft von bis zu sechs Wochen im Einzelfall möglich. Aus Sicht der GdP wird durch den lang gewählten Zeitraum in Verbindung mit dem niederschweligen Begründungserfordernis des Ausnahmefalls die Gefahr, dass die Anordnung langer geblockter Bereitschaftszeiten in einigen Organisationseinheiten der Polizei noch mehr zu Regel wird, als das aktuell bereits der Fall ist.

Krassen Ausnahmefällen, die eine Rufbereitschaft in größerem Umfang tatsächlich erfordern, kann zudem über Einzelfallregelungen im Rahmen der Abweichungsmöglichkeiten von §24 oder §26 Abs.3 des VO-Entwurfs hinreichend begegnet werden.

6. Kritikpunkt: §8 Abs. 2 Unzureichender Ausgleich für Rufbereitschaften

Die Formulierung soll lauten: „Zeiten einer Rufbereitschaft sind mit Ausnahme der Zeiten zur Heranziehung zur Dienstleistung keine Arbeitszeit und werden mit einem Viertel als geleisteter Dienst gewertet. Sie sind durch Freizeitausgleich auszugleichen. Übersteigen die Zeiten der tatsächlichen Heranziehung zur Dienstleistung die Hälfte des Zeitraums, für den die Rufbereitschaft angeordnet wurde, ist der gesamte Zeitraum als geleisteter Dienst zu werten. Zeiten der Rufbereitschaft, die die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit nach § 3 übersteigen, sind als Mehrarbeit zu buchen.“

Rufbereitschaften in der Polizei sind aus Sicht der GdP mindestens im Verhältnis 1:4 abzugelten. Vergleiche hierzu bereits die Ausführungen unter I Nr. 4. Beginn und Ende der Rufbereitschaft unterliegen nicht der Dispositionsfreiheit der betroffenen Beamten sondern werden ausdrücklich angeordnet und sind daher bei Übersteigen der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit als Mehrarbeit zu qualifizieren. Eine Buchung auf anderen Konten ist aus Sicht der GdP nicht akzeptabel.

Der Vorschlag der GdP, Rufbereitschaften dann einer Bereitschaft gleichzustellen, wenn die Zeiten der Heranziehung zum Dienst die Hälfte des Zeitraums der Bereitschaft übersteigen, trägt dem Umstand Rechnung, dass spätestens ab diesem Zeitpunkt eine Qualifizierung der verbleibenden Zeit als Freizeit nicht mehr angemessen erscheint.

7. Kritikpunkt: §10 Abs.1 S.3 Regelung ist überflüssig

§10 Abs.1 S.3 ist ersatzlos zu streichen.

Der Satz trägt nicht zur Klärung der Frage bei, in welchen Fällen und in welcher Form Mehrarbeit im Einzelfall angeordnet werden darf. Das kann eher durch eine klare Definition wie oben vorgeschlagen erreicht werden.

Die Regelung, wie auch die Begründung unterstellt, dass Polizeivollzugsbeamte ohne zwingenden dienstlichen Grund Mehrarbeit verrichten. Vergleiche hierzu bereits die Ausführungen unter III, Nr.1.



Die in der Begründung angeführte Rechtsprechung wird insbesondere dann überinterpretiert, wenn sie auf ad-hoc Entwicklungen angewendet werden soll, in denen sich der Dienstherr bereits aus zeitlichen und organisatorischen Gründen darauf verlassen muss - und das im Regelfall auch kann - dass die Beamten vor Ort die Lage richtig einschätzen. Hier werden für die Polizei bürokratische Hürden aufgebaut, die nicht zu rechtfertigen sind.

8. Kritikpunkt: §10 Abs.2

Begrenzung der Anordnungsbefugnis für Mehrarbeit auf die dienstvorgesetzte Stelle oder die Leitung der Personalabteilung

Die Formulierung soll lauten: „Die Entscheidung über die Anordnung von Mehrarbeit obliegt der dienstvorgesetzten Stelle. Die Befugnis kann auf Vorgesetzte übertragen werden.“

Es ist nicht nachvollziehbar, warum für die Anordnung von Mehrarbeit etwas anderes gelten soll, als für die Rufbereitschaft. Der Lösungsvorschlag des VO-Entwurfs setzt im Zweifelsfall eine ständige Rufbereitschaft der Behördenleitung voraus, damit nicht vorhersehbare Mehrarbeitsbedarfe laufend genehmigt werden können. Das ist nicht vernünftig.

Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum für die Anordnung von Mehrarbeit etwas anderes gelten soll, als für die Anordnung von Bereitschaft oder Rufbereitschaft.

9. Kritikpunkt: §14 Abs.2

Fehlende Konkretisierung der Kompensation für besondere Beanspruchung durch Nachtdienste durch Faktorisierung sicherstellen.

Die Formulierung soll lauten: „Der besonderen Beanspruchung der Arbeitskraft durch Nachtdienst i.S.v. §2 Nr.8 ist dadurch Rechnung zu tragen, dass Stunden innerhalb der Nachtdienstzeit mit einem Faktor von 1,2 als geleisteter Dienst auf die Wochenarbeitszeit angerechnet werden.“

Die Formulierung des VO-Entwurfs ist eine Wiederholung des Wortlauts der EU Arbeitszeitrichtlinie, hat also letztlich nur deklaratorischen Charakter, da die Beschäftigten hieraus keinen Anspruch gegenüber ihrem Dienstherrn ableiten können.

Der Vorschlag der GdP führt zu einer unmittelbaren Entlastung von Beschäftigten im engen zeitlichen Zusammenhang mit der Belastung durch Nachtdienste und führt faktisch zu einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte, die Nachtdienste übernehmen. Vergleiche hierzu auch die Ausführungen zu §21 des VO-Entwurfs.

Aus Sicht der GdP ist zu erwarten, dass negative Effekte auf die Verfügbarkeit von Personal insbesondere im Wach- und Wechseldienst durch eine sinkende Krankenquote und höhere Motivation des Personals kompensiert werden.



10. Kritikpunkt: §19 Abs.2 Nr. 6 Zu enge Fassung der Nachtschichten

Die Formulierung soll lauten: „Es sollen nicht mehr als drei Nachtschichten aufeinander folgen, mehr als fünf Nachtschichten dürfen nicht aufeinander folgen.“

Aus Arbeitsmedizinischer Sicht trägt die GdP die Beschränkung auf drei Nachtschichten grundsätzlich voll mit. In den vergangenen zwei Jahren haben sich jedoch unter breiter Beteiligung der Beschäftigten Schichtdienstmodelle entwickelt, die bei vier Nachtschichten in Folge eine hohe Akzeptanz erzielen. Eine strikte Begrenzung auf höchstens drei Nachtschichten ist nicht möglich, ohne Fortschritte in anderen Punkten zu gefährden. Der Kompromissvorschlag der GdP orientiert sich am ausdrücklichen Wunsch vieler Kolleginnen und Kollegen und greift daher das Regelungsmodell aus §19 Abs.2 Nr.2 auf.

11. Kritikpunkt: §19 Abs.2 Nr.7 Unzureichende wöchentliche Ruhezeiten im Wechselschichtdienst

Die Formulierung soll lauten: „Die Ruhezeiten gemäß §7 sind zu gewährleisten, mit der Maßgabe, dass die wöchentliche Ruhezeit im Anschluss an einen Nachtdienst erst um 0:00 des Folgetages beginnt.“

Die bisherige Regelung in §8 Abs.1 S.1 enthaltene Regelung (zwei Tage) wird zugunsten der Einführung einer wöchentlichen Mindestruhezeit aufgegeben. Für PVB im Wechselschichtdienst führt die Kombination der Vorgaben aus §3 (41 Stunden pro Woche), §19 Abs.2 Nr.1, 2 und 5 dazu, dass die wöchentliche Ruhezeit sich in vielen Schichtdienstmodellen auf wenig mehr als die Mindestruhezeit von 35 Stunden beschränkt. Das widerspricht der Arbeitsmedizinischen Forderung, dass wöchentliche Freizeitblöcke möglichst lang sein müssen, um eine effektive Erholung zu gewährleisten. Paradoxes Ergebnis ist, dass dieser wichtige wöchentliche Freizeitblock für Wechselschichtdienstleistende wesentlich kürzer ist, als der für PVB im Tagesdienst. Dieser Nachteil wird auch nicht dadurch kompensiert, dass PVB im Wechselschichtdienst immer dann, wenn ihre Schicht rolliert, ihren Freizeitblock um 8 Stunden verlängern, da diese Zeit nicht im vergleichbaren Maß zur Erholung beiträgt.

Beispiel1: Der PVB im Wechselschichtdienst kommt samstags um 6:00 aus dem letzten Nachtdienst und beginnt am Darauf folgenden Montag um 6:00 wieder mit dem Frühdienst. Nominale Ruhezeit: 48 Stunden. Allerdings hat der PVB in diesem Zeitraum drei Mal geschlafen, wodurch sich die tatsächlich für Familie, sonstige soziale Kontakte und Aktivitäten zur Verfügung stehende Zeit auf den Zeitraum zwischen Samstagnachmittag und den frühen Sonntagabend beschränkt.

Beispiel 2: Der PVB im Tagesdienst beendet seinen Dienst freitags um 16:00 und beginnt am Montag um 8:00. Seine wöchentliche Ruhezeit umfasst damit 64 Stunden, bei Gleitzeit u.U. sogar mehr.

Der Vorschlag der GdP trägt der Gleichbehandlung des Schichtdienstes dadurch Rechnung, dass eine erneute Verwendung bereits im Frühdienst am Montag ausgeschlossen wird. Das Modell ist



in Kombination mit der vorgeschlagenen Faktorisierung der Nachtdienste auch auf Basis einer 41 Stunden Woche realisierbar, ohne dass es zu einer Unterschreitung der wöchentlichen Arbeitszeit kommt.

**12. Kritikpunkt: §19 Abs.2 Nr8
Die Regelung ist überflüssig**

Die Regelung greift die Anregung der AG Schichtdienst auf, die Größe von Mitarbeiterpools personell zu beschränken, legt aber keine konkrete Größenbegrenzung fest. Das ist aus Sicht der GdP nachvollziehbar, da die Erhebungen der AG Schichtdienst zwar Hinweise darauf geben, dass mit zunehmender Größe von Mitarbeiterpools tendenziell auch negative Effekte zunehmen. Die Frage, ob diesen Problemen aber nicht auch durch Veränderungen in der Schichtplanung und Mitarbeiterführung begegnet werden kann, ist nicht geklärt. Allein deshalb ist die Aufnahme in die AZVOPol nicht zielführend.

Der Verweis auf eine Regelung durch das MIK ist darüber hinaus im Kontext von §19 ein Systembruch, da Sinn und Zweck von §19 gerade sein soll, für die Behörden verlässliche Parameter festzulegen. Diesen Kriterien wird der vorgeschlagene Passus nicht gerecht. Wenn das MIK zu dem Schluss kommt, dass Mitarbeiterpools beschränkt werden sollen, dann ist das aus Gründen der Transparenz in §19 unmittelbar zu regeln.

Wenn dafür eine hinreichende Basis fehlt, sollte die Regelung unterbleiben. Eine Änderung der AZVOPol ist ohne weiteres möglich, wenn diesbezüglich gesicherte Erkenntnisse vorliegen.

**13. Kritikpunkt: §19 Abs.2
Fehlende Vorgabe zur zeitunterdeckenden Planung von Schichtdienstmodellen**

Der Katalog ist durch eine Vorgabe zu ergänzen, mit der festgelegt wird, dass Schichtdienstmodelle zeitunterdeckend zu planen sind, so dass Fortbildung, Dienstsport und regelmäßig anfallende dienstliche Verrichtungen außerhalb des Schichtdienstes im Rahmen der wöchentlichen Arbeitszeit erfolgen können. Warum die Aufnahme dieser Empfehlung des Abschlussberichts der AG Schichtdienst unterblieben ist, ist nicht ersichtlich.

**14. Kritikpunkt: §19 Abs.2
Fehlende Regelung zur Berücksichtigung von Rüst- und Übergabezeiten**

Der Katalog ist durch eine klare Formulierung zum Dienstbeginn für Schichtdienstleistende zu ergänzen.

Formulierungsvorschlag: „Die für die Herstellung der Einsatzbereitschaft und die Übernahme der Dienstgeschäfte notwendige Arbeitszeit ist bei der Dienstplanung durch die Vorverlegung des Dienstantritts um regelmäßig 15 Minuten für die Herstellung der Einsatzbereitschaft und funktionsabhängig regelmäßig zusätzlich 15 Minuten für die Übergabe der Dienstgeschäfte zu berücksichtigen.“

Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass zur Umsetzung der Vorgaben der PDV 350 die Herstellung der Einsatzbereitschaft vor Schichtbeginn erforderlich ist. Mit 15 Minuten wird eine



Regelvermutung aufgestellt, von der aufgrund der örtlichen Gegebenheiten abgewichen werden kann.

15. Kritikpunkt: §19 Abs.4 S.1

Garantiertes dienstfreies Wochenende sicherstellen

Die Formulierung soll lauten: „Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte haben in acht ~~vier~~ Wochen Anspruch auf wenigstens zwei ~~einen~~ dienstfreien Wochenenden ~~an einem Sonntag.~~“

Der Anspruch auf einen dienstfreien Sonntag in vier Wochen ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist einerseits zu berücksichtigen, dass komplexe Schichtdienstmodelle auch länger als vier Wochen benötigen, um wieder am Ausgangspunkt anzugelangen. Hierfür ist eine größere Flexibilität erforderlich. Dieses Ziel kann durch eine Verdoppelung des Bezugszeitraums erreicht werden.

Andererseits wird der VO-Entwurf dem Bedürfnis der Beschäftigte nach einem freien Wochenende nicht gerecht. Die Voraussetzungen sind z.B. auch dann erfüllt, wenn der Sonntag als einziger Tag oder im Block mit einem Montag dienstfrei ist. Das bedeutet einen Rückschritt gegenüber der Vorschrift der AZVOPol a.F. die ausdrücklich auf ein dienstfreies Wochenende abstellte.

16. Kritikpunkt: §19 Abs.4 S.2

Ausgleichstage müssen auch an einem Wochenende gewährt werden

Die Formulierung soll lauten: Hiervon darf nur ausnahmsweise durch die dienstvorgesetzte Stelle aus zwingenden dienstlichen Gründen mit der Maßgabe abgewichen werden, dass Betroffene Anspruch auf ein zusätzliches dienstfreies Wochenende erhalten.

Der Verzicht auf einen dienstfreien Sonntag ist durch einen gleichwertigen Ausgleich zu kompensieren. Das kann nach Auffassung der GdP nur ein Sonntag sein. Durch die vorgeschlagene Änderung werden Beschäftigte zwar nicht verpflichtet, an einem Sonntag dienstfrei zu nehmen, ihnen bleibt aber die Möglichkeit erhalten, gegenüber der Behörde auf einen Ausgleich an einem Sonntag zu bestehen.

Der Formulierungsvorschlag setzt den Änderungsvorschlag zu §19 Abs.4 S.1 konsequent um.



17. Kritikpunkt: §21 Abs.1

Ausweitung der Dienstbefreiung für Wechselschichtleistende durch Faktorisierung von Nachtdiensten sicherstellen

Schichtdienstleistende müssen einen angemessenen Ausgleich für die durch den Schichtdienst bedingte Mehrbelastung erhalten. Es ist daher zu begrüßen, dass der Verordnungsentwurf ausweislich der Begründung eine Ausweitung des Ausgleichsanspruchs für Schichtdienstleistende beabsichtigt. Aus Sicht der GdP ist eine Faktorisierung von Nachtdienststunden der bessere Weg, weil er den Vorteil eines unmittelbaren Belastungsausgleichs mit sich bringt und ausdrücklich die PVB entlastet, die die gesundheitlich anspruchsvollsten Dienste übernehmen.

Beispiel 1: Ein Block von 3 Nachtschichten à 8 Stunden wird für die zu erbringende Wochenarbeitszeit bei einem Faktor von 1,2 mit 28,8 statt 24 Stunden berücksichtigt. Im Ergebnis bedeutet das, dass Betroffene nach 5 Nachtschichten (40 Stunden) eine Freischicht als Ausgleich erhalten.

Beispiel 2: Unter den aktuellen Rahmenbedingungen (§8a AZVOPol Abs. 1 bis 3 a.F.) müssen Schichtdienstleistende zwischen 100 und 150 Nachtdienststunden erbringen, um eine Freischicht als Ausgleich zu erhalten. Möglich sind maximal 4 Tage pro Jahr.

Beispiel 3: Aufgrund der Regelung des VO-Entwurfs müssen Wechselschichtdienstleistende aufgrund der Vorgaben aus §20 EZuV (mindestens 40 Nachtdienststunden in fünf Wochen) mindestens 64 Nachtdienststunden leisten, um eine Freischicht als Ausgleich zu erhalten. Darüber hinaus geleistete Nachtdienststunden werden nicht kompensiert. Möglich sind bis zu 6 Tage pro Jahr.

18. Kritikpunkt: §21 Abs.1

Dienstbefreiung soll sich weiterhin aus der Zahl der Nachtschichten ergeben

Der Gesetzentwurf verkennt, dass auf Grundlage der aktuellen Regelung PVB in vielen Organisationsbereichen, insbesondere ET und Kriminalwachen, aufgrund einer hohen Zahl von Nachtdiensten vier Ausgleichstage erhalten. Sie erhalten zukünftig maximal drei Tage Dienstbefreiung pro Jahr und werden damit schlechter gestellt.

Die in der Begründung angeführte Verwaltungsvereinfachung führt in der Praxis wie oben geschildert dazu, dass viele PVB, die regelmäßig zu ungünstigen Zeiten Dienst versehen, tatsächlich nicht mehr, sondern weniger Ausgleichstage als bisher bekommen, ohne dass sich ihre Belastung durch Nachtdienste entscheidend geändert hätte.

Aus Sicht der GdP ist allenfalls eine Kombination aus der vorgeschlagenen pauschalen Dienstbefreiung für Wechselschicht- und Schichtdienstleistende einerseits, und einer zusätzlichen Faktorisierung von Nachtdiensten andererseits denkbar, wenn dadurch sichergestellt wird, dass Nachtdienstleistende regelmäßig nicht schlechter gestellt werden, als unter der Vorgängerregelung.



19. Kritikpunkt: §26

Anwendungsbereich für unaufschiebbare operative Tätigkeiten klarstellen

§26 des VO-Entwurfs ermöglicht die notwendige Flexibilität, die zur Bewältigung des polizeilichen Alltags erforderlich ist. Das ist in der Begründung klarzustellen.

In nahezu allen Organisationseinheiten fallen immer wieder Aufgaben an, bei denen nicht auf Pausen- oder Ruhezeiten Rücksicht genommen werden kann. Eine Tatortaufnahme oder eine Zeugenvernehmung kann weder am Ende des Arbeitstages noch für eine Pause unterbrochen werden. Genauso kann sich der Beamte im Wechselschichtdienst nicht verweigern, wenn er zur Sicherstellung der Funktionsbesetzung aus dem Dienstfrei zurückbeordert wird. Aus Sicht der GdP muss klar sein, dass diese Fallgestaltungen Anwendungsfälle des §26 AZVOPol sind.

20. Kritikpunkt: §26

Begriff der gleichwertigen Ausgleichszeit konkretisieren

Der Entwurf ist um einen Absatz 4 wie folgt zu ergänzen: „Sofern auf Grundlage der Absätze 1 bis 3 von Vorschriften dieser Verordnung abgewichen wird, sind die betreffenden Zeiten mit einem Faktor von 1,5 als Mehrarbeits i.S.v. §10 zu vergüten.“

Durch die vorgeschlagene Ergänzung soll einerseits sichergestellt werden, dass Überbelastungen wirksam durch Ausgleichszeiten begegnet wird. Gerade polizeiliche Sofortlagen sind für die eingesetzten Kräfte regelmäßig extrem belastend. Der Ausgleich durch lediglich entsprechende Gewährung von Dienstfrei wird daher der Forderung nach einer gleichwertigen Ausgleichsruhezeit regelmäßig nicht gerecht, zumal diese häufig nicht wie nach Art.17 EU RL 2003/88 vorgesehen unmittelbar im Anschluss an die eingetretene Überbelastung gewährt werden kann.

Andererseits soll durch die Regelung auch sichergestellt werden, dass insbesondere die Regelung aus Absatz 1 nicht leichtfertig durch den Dienstherrn genutzt wird. In der Praxis ergibt sich eine Sofortlage häufig auch daraus, dass bereits bei der Einsatzplanung einkalkuliert wurde, dass die eingesetzten Kräfte gegebenenfalls länger im Einsatz belassen werden können. Dieses Vorgehen ist für die eingesetzten Kräfte extrem belastend. Deshalb soll auf diese Möglichkeit nur dann zurückgegriffen werden, wenn andere Lösungen tatsächlich nicht möglich sind.