



26. September 2017

## Stellungnahme

# Eckpunkte DSM Arbeitszeiterfassung im Schichtdienst der Polizei



## Einleitung

Die Arbeitszeitverordnung Polizei (AZVOPol) ist zum 01.07.2017 in großen Teilen in Kraft getreten, ohne dass entsprechende Regelungen zur Umsetzung in der polizeilichen Praxis zeitgleich angepasst wurden. Zu nennen sind hier insbesondere der DSM-Einführungserlass vom 29.02.2000, der Erlass DSM 2.0 vom 14.01.2011 sowie die Sonderregelungen für Organisationseinheiten auf Landesebene (BPH, Landesreiterstaffel, SE).

Darüber hinaus entsteht durch die Neufassung der Abweichungsmöglichkeiten vom Regelwerk der AZVOPol in den §§24ff AZVOPol NEU zusätzlicher Regelungsbedarf auf Landesebene, da auf Behördenebene außerhalb von §§ 25 und 26 AZVOPol keine Abweichungsmöglichkeiten mehr bestehen. Bislang konnte nach §9 AZVOPol ALT neben dem Innenministerium auch die Behördenleitung in Einzelfällen für einzelne oder Gruppen von Beamtinnen und Beamten abweichende Regelungen treffen. Der weitgehende Entfall dieser Zuständigkeit der Behördenleitung führt dazu, dass eine größere Zahl von Sachverhalten zukünftig durch das Innenministerium zu regeln sein wird.

Nachfolgend werden aus Sicht der GdP Problemfelder dargestellt, die sich bei der Umsetzung der AZVOPol in der Praxis ergeben. Gleichzeitig werden aber auch Lösungsvorschläge unterbreitet. Abschließend werden die Mitbestimmungsrechte der Personalvertretungen erörtert.

Im Zentrum der im Detail vielfältigen Probleme stehen das Zusammenspiel der Anordnungs- und Genehmigungsregeln für Mehrarbeit einerseits, und der Begriff der Verbindlichkeit eines Dienstplans andererseits. In der aktuellen Lage entfaltet die Verbindlichkeit des Dienstplans keine Rechtswirkung für die Beschäftigten. Kurzfristige, aus Sicht der Betroffenen unfreiwillige Änderungen der Dienstzeiten haben keine Konsequenzen mehr. Dem Missbrauch durch immer kurzfristigere Planungen wird damit Tür und Tor geöffnet.

Die Verbindlichkeit regelt, wann und für welchen Zeitraum ein Dienstplan für den Arbeitgeber UND Beschäftigte fest vereinbart ist. Beim Zeitraum hat die AZVOPol NEU zwar eine klare und auf den ersten Blick beschäftigtenfreundliche Vorgabe gemacht. Auf den zweiten Blick ist aber zu konstatieren, dass Regelungen für den Fall der einseitigen Änderung des Plans durch den Dienstherrn in der neuen AZVOPol fehlen. Der Entwurf für einen neuen Grundsatzerlasses vom September 2017 trifft ebenso keine Regelung. Das ist eine deutliche Verschlechterung gegenüber der bisherigen Situation.

Die bisherige Erlasslage zum DSM hatte dem gegenüber klare Regelungen aufgestellt. Zusätzliche Dienste waren grundsätzlich auszahlbare Mehrarbeit. Ebenso gab es besondere Regelungen für die Wahrnehmung von Gerichtsterminen mit vorherigem Nachtdienst, für den Entfall von vorgeplantem Dienst am Wochenende usw. Ein Wegfall dieser Regelungen ist aus Sicht der GdP nicht akzeptabel.



### Problemfeld 1: Regelung atypischer Arbeitszeitmodelle

Zwischen dem Schicht- bzw. Wechselschichtdienst nach §2 Nr.5 oder Nr.6 AZVOPol und Arbeitszeitmodellen nach §23 AZVOPol i.V.m §14 AZVO verbleibt eine Lücke von atypischen Diensten, für die aus Sicht der GdP besondere Regelungen getroffen werden müssen. Das sind insbesondere Organisationseinheiten, deren Arbeitszeitgestaltung nur deshalb nicht unter die Definition des §2 Nr.5 AZVOPol fällt, weil kein Schichtplan hinterlegt ist. Faktisch wechselt für diese Organisationseinheiten aber regelmäßig der Beginn der täglichen Arbeitszeit aufgrund dienstlicher Notwendigkeiten erheblich. Die Arbeitszeit liegt zu einem deutlichen Teil außerhalb des in §14 AZVO geregelten Korridors (6:30 - 20:00 Uhr).

Das Problem ist grundsätzlich nicht neu, gewinnt aber durch die Verknüpfung der Ausgleichstage mit den Erschwerniszulagen für Schichtdienst an noch größerer Bedeutung, da der betroffene Personenkreis bisher von der Ausgleichsregelung nach §8a AZVOPol ALT profitiert hat.

Darüber hinaus entspricht die Arbeitszeitgestaltung, die allein durch dienstliche Bedürfnisse bestimmt ist, nicht der Definition aus §2 Nr.12 AZVOPol, so dass bereits fraglich ist, ob für diesen Personenkreis überhaupt von flexibler Arbeitszeit geredet werden kann.

#### Lösung:

- Ausweitung der Härtefallregelung durch eine Entkopplung von der Erschwerniszulage für Schichtdienste. Wer viel Nachtdienst leistet, soll - unabhängig von einem hinterlegten Dienstplan - Anspruch auf bis zu vier Ausgleichstage haben.
- Verzicht auf das Erfordernis eines Dienstplans als Voraussetzung für die Bewertung eines Arbeitszeitmodells als Schichtdienst für einzelne Organisationseinheiten.
- Offene Definition der Zielgruppen für die Arbeitszeiterfassung mit DSM. Grundsatz: Eine Arbeitszeiterfassung für eine Organisationseinheit.
- Rahmenerlass für Arbeitszeitregelungen in bestimmten Organisationseinheiten (wie bisher im Erlass vom 21.01.2002).



## Problemfeld 2: Genehmigung und Anordnung von Mehrarbeit

Die bisherigen Regelungen zur Anordnung bzw. Genehmigung von Mehrarbeit sind durch die Regelungen in §10 AZVOPol NEU hinfällig. Diese Regelung wird der Realität des polizeilichen Alltags nicht gerecht und muss überdacht werden.

### Beispiele:

- Über das Schichtende andauernde Einsatzlagen.
- Überschreiten der vorgeplanten täglichen Arbeitszeit aus dienstlichen Gründen.

### Lösung:

- Rückkehr zur Anordnungs- und Genehmigungssystematik für Mehrarbeit der AZVOPol vor dem 01.07.2017.
- Überprüfung der Buchungsregeln, um eine sachgerechte Buchung von Mehrarbeit zu ermöglichen.



### Problemfeld 3: Verbindlichkeit der Dienstplanung

Auch unter der neuen AZVOPol muss es dabei bleiben, dass Änderungen von Diensten nach dem Eintritt der Verbindlichkeit dazu führen, dass entsprechende Dienste als Mehrarbeit zu qualifizieren sind. **Ist das nicht der Fall, haben Änderungen nach Eintritt der Verbindlichkeit keine Konsequenzen.**

Ebenso ist der Umgang eines kurzfristigen Ausfalls vorgeplanter Dienste aktuell nicht geregelt. Ruft der Dienstherr geplante Arbeitszeit kurzfristig nicht ab, darf das nicht einseitig zu Lasten der Beschäftigten gehen, indem sie die entfallenen Dienste ohne weiteres zu einem späteren Zeitpunkt nachholen müssen.

Buchungsregeln, insbesondere Abweichungen vom vorgeplanten Schichtablauf (Krankheit, Gerichtstermine u. ä.) müssen im Erlass klar und nachvollziehbar geregelt werden.

Ebenso muss es dabei bleiben, dass in bestimmten Fällen, Zeiten ohne weiteres als Mehrarbeit qualifiziert werden.

#### Beispiele:

- Einsätze aus besonderem Anlass, wenn das Erfordernis für den Personaleinsatz nach Eintreten der Verbindlichkeit der Dienstplanung festgestellt wird.
- Einsätze, die über den vorgeplanten Zeitraum hinaus andauern.
- Dienstlich wahrzunehmende Gerichtstermine, zu denen die Ladung erst nach Eintritt der Verbindlichkeit erfolgt und der Termin aus der Freizeit heraus wahrgenommen werden muss.

#### Lösung:

- Klare Qualifizierung von Änderungen nach Eintritt der Verbindlichkeit der Dienstplanung als Mehrarbeit.
- Rückkehr zur Anordnungs- und Genehmigungssystematik für Mehrarbeit der AZVOPol vor dem 01.07.2017.
- Beibehaltung der Regelungen zur Verbindlichkeit aus den aktuellen DSM-Erlassen.



## **Problem 4: Transparenz der Arbeitszeiterfassung für Beschäftigte**

Die Transparenz von Buchungskonten und -regeln in DSM für die Beschäftigten muss verbessert werden. Diese müssen in die Lage versetzt werden, auf einen Blick festzustellen, wie viele Überstunden sie geleistet haben und ggf. auch, wann welche Stunden zu verfallen drohen.

### **Lösung:**

- Beschäftigte müssen über ein Summenfeld den Stand aller Buchungskonten zusammengefasst abfragen können.

## **Problemfeld 5: Verhältnis von täglicher und wöchentlicher Ruhezeit zu festen Servicezeiten der Dienststelle**

Zu klären ist auch, wie mit Organisationseinheiten zu verfahren ist, bei denen regelmäßig vorgeplante Einsätze aus besonderem Anlass dazu führen, dass bei Einhaltung der vorgeschriebenen Ruhezeiten an den Folgetagen vorgeplante Dienste nicht mehr geleistet werden können.

### **Beispiele:**

- Alarmeinheiten
- Begleitung von Schwertransporten durch den Verkehrsdienst

### **Lösung:**

- Rahmenerlass für Arbeitszeitregelungen für bestimmte Organisationseinheiten / Einsatzanlässe



### Problemfeld 6: Kappungsgrenzen

Eine pauschale Kappung von Stundenguthaben von Schichtdienstleistenden lehnt die GdP kategorisch ab. Guthaben auf Differenzkonten im Schichtdienst sind im Regelfall nicht das Ergebnis freiwilliger Entscheidungen der Beschäftigten, sondern sind das Ergebnis einer Personalausstattung, die nicht ausreicht, um dienstliche Anforderungen ohne Überstunden der Beschäftigten zu erfüllen. Dies gilt insbesondere für Rufbereitschaften, ohne die in vielen Organisationseinheiten mit dem zur Verfügung stehenden Personal keine Einsatzfähigkeit zu gewährleisten ist.

Darüber hinaus ist mit den aktuellen Buchungsregeln eine Überprüfung der in §8 AZVOPol festgelegten Grenzen für die Anordnung von Rufbereitschaften nicht möglich.

#### Beispiele:

- Dienststellen mit unzureichenden Personalstärken
- Spezialeinheiten
- Spezialisiertes Personal in den Kreispolizeibehörden, z.B. im Diensthundewesen

#### Lösung:

- Die in der bisherigen Erlasslage festgelegten Regeln zum Überstundenabbau sollten fortgeführt werden. Der Abbau von Überstunden ist wie bisher im Einzelfall und wo immer möglich im Einvernehmen zwischen Beschäftigten und Führungskräften zu gewährleisten.
- Rufbereitschaftszeiten sind auf einem separaten Buchungskonto zu führen.



### Problemfeld 7: Verjährung

Die politische Zusage der Landesregierung, Überstunden vor Verfall zu schützen, findet sich weder in der AZVOPol, noch in den konkretisierenden Erlassen wieder. Damit fehlen Regelungen, die verhindern, dass insbesondere Ansprüche auf den Ausgleich von Mehrarbeit verjähren.

#### Lösung:

- Konsequente Umsetzung der politischen Zusage der Landesregierung, Überstunden vor dem Verfall zu schützen.
- Spätestens bis 2019: Einführung von geregelten Langzeitarbeitszeitkonten.

### Problemfeld 8: Politisches Mandat

Bei der Wahrnehmung von kommunalpolitischen Mandaten haben Beschäftigte grundsätzlich einen Freistellungsanspruch nach §72 Abs.3 LBG. Während für Mandatsträger mit flexibler Arbeitszeit außerhalb der Kernzeit in §44 (2) GO NRW ein Nachteilsausgleich (50%) stattfindet, fehlt eine entsprechende Regelung für Schichtdienstbeschäftigte.

#### Lösung:

- Festlegung ergänzender Regelungen für die Wahrnehmung kommunalpolitischer Mandate, so dass eine Benachteiligung gegenüber Beschäftigten außerhalb des Schichtdienstes verhindert wird.





## Anhang: Mitbestimmungsfragen

Der durch die Bestimmungen der AZVOPol vorgegebene Rechtsrahmen für die Arbeitszeitgestaltung ist der Mitbestimmung entzogen. Weitergehende oder konkretisierende Regelungen unterliegen demgegenüber der Mitbestimmung:

- Soweit Regelungen den Arbeits- oder Gesundheitsschutz tangieren, ergibt sich ein Mitbestimmungsrecht bereits aus §72 Abs.4 Nr.7 LPVG.
- Darüber hinaus ist nicht nur für GLAZ und FLAZ Modelle, für die neben §72 Abs.4 Nr.1 insbesondere auch die Verpflichtung zum Abschluss von Dienstvereinbarungen aus §23 AZVOPol i.V.m §14 Abs.1 AZVO als umfassender Mitbestimmungstatbestand definiert. Sofern über den unmittelbaren Regelungsgehalt der AZVOPol hinaus in den Gestaltungsspielraum für örtliche Dienstvereinbarungen eingegriffen wird, sind landesweite Regelungen entsprechend ebenfalls in Form einer Dienstvereinbarung zu regeln.
- Für Regelungen zur Ausgestaltung des Schichtdienstes sind neben §72 Nr.1 und 2 auch §72 Abs.4 Nr. 16, 19 und insbesondere Nr. 21 einschlägig. Das gilt in besonderem Maß auch für landesweite Regelungen.
- Soweit die Zeiterfassung und Bewertung automatisiert erfolgen, ergeben sich weitere Mitbestimmungsrechte des Personalrats aus §73 Abs.3 Nr.1-4, 6 LPVG.
- Ebenso wie für die Flexible Arbeitszeit gilt, dass Konkretisierungen der Anforderungen von Schichtdienstmodellen, die regelmäßig in einer örtlich zu treffenden Dienstvereinbarung nach §18 Abs.2 oder §25 AZVOPol zu regeln sind, auch auf Landesebene durch Dienstvereinbarungen geregelt werden müssen.