

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 6

Arbeitszeit und Zeiterfassung bei der
Landespolizei



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Arbeitszeit und Zeiterfassung bei der Landespolizei (Kapitel 0314)

Die Polizei muss ihre Arbeitszeit einheitlich und richtig erfassen. Dazu müssen die technischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Um jährlich vier Millionen Euro einsparen zu können, ist die flächendeckende Einführung der elektronischen Zeiterfassung notwendig.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hatte angeregt, die Arbeitszeit der Polizei landesweit elektronisch zu erfassen, Denkschrift 2005, Beitrag Nr. 7, Elektronische Zeiterfassung bei der Landespolizei. Der Landtag hat daraufhin die Landesregierung ersucht, die Polizei mit elektronischen Zeiterfassungssystemen auszustatten. Dies sollte entsprechend den finanziellen Möglichkeiten bis Ende 2010 geschehen.

Seit 2005 hat sich bei der Arbeitszeiterfassung der Polizei nur wenig verbessert: Noch immer wird die Arbeitszeit von 60 Prozent der Mitarbeiter nicht elektronisch erfasst. Deshalb hat der Rechnungshof evaluiert, ob und wie die Regelungen zur Arbeitszeit umgesetzt werden. Geprüft wurden die Abteilungen 6 (Landespolizeidirektionen) bei den vier Regierungspräsidien sowie ein Polizeipräsidium und vier Polizeidirektionen.

2 Prüfungsergebnisse

Die arbeitszeitrechtlichen Vorschriften werden vor Ort unterschiedlich umgesetzt:

2.1 Dienstvereinbarungen über die Regelung der Arbeitszeit

Die Dienstvereinbarungen sind in Aufbau und Inhalt unterschiedlich. Ihr Umfang reicht von wenigen bis zu mehr als hundert Seiten. Drei Dienststellen weichen von ihren eigenen Dienstvereinbarungen ab.

2.2 Form der Arbeitszeit

Die einzelnen Dienststellen dürfen selbst über gleitende oder feststehende Arbeitszeit entscheiden. Die in die Prüfung einbezogenen Dienststellen haben die gleitende Arbeitszeit eingeführt, teils mit, teils ohne Zeiterfassungsgeräte. Von der gleitenden Arbeitszeit ausgenommen sind zum Teil der Wechselschichtdienst und Service-Dienste, für die besondere Dienstzeiten gelten, wie z. B. Pfortendienst, Poststelle und Personenkraftwagenfahrer.

Bei einer Polizeidirektion wurde gleitende Arbeitszeit ohne elektronische Zeiterfassung vereinbart. Für etwa 200 Bedienstete der Kriminalpolizei gilt aber weiterhin die feststehende Arbeitszeit. Gleichzeitig wurde mit sehr vielen Bediensteten aus persönlichen Gründen eine abweichende feststehende Arbeitszeit vereinbart. Zugunsten der Bediensteten wird bei diesem Arbeitszeitmodell Mehrarbeit nach § 90 Abs. 2 Landesbeamten-gesetz² berücksichtigt. Umgekehrt aber werden etwaige Fehlzeiten (spätere Dienstaufnahmen, längere Pausen) nicht erfasst.

2.3 Arten der Zeiterfassung

Bei den Dienststellen mit gleitender Arbeitszeit werden Arbeitszeit und Mittagspause mittels Zeiterfassungsgeräten oder durch Selbstaufschriebe erfasst.

2.3.1 Erfassung mit Zeiterfassungsgeräten

Die acht untersuchten Dienststellen mit elektronischer Zeiterfassung haben ihre Zeiterfassungssysteme ohne Unterstützung des Innenministeriums beschafft und von den Software-Unternehmen nach ihren individuellen Wünschen einrichten lassen. Dies hat zu sehr unterschiedlichen Erfassungsarten und -systemen geführt. Die Systeme zu beschaffen und einzurichten, hat bei jeder einzelnen Dienststelle erheblich Personal gebunden. Der Aufwand wäre wesentlich niedriger gewesen, wenn das Innenministerium rechtzeitig einheitliche Standards vorgegeben, den Bedarf an Hard- und Software festgestellt, einen Rahmenvertrag für alle Polizeidienststellen abgeschlossen und Mittel für die Beschaffung bereitgestellt hätte.

Zwei Polizeidienststellen haben darauf hingewiesen, dass sie aus dem vorhandenen Budget Hard- und Software für die elektronische Zeiterfassung nicht beschaffen können. Dies zeigt, dass das Fehlen eines zentralen Beschaffungstitels beim Innenministerium eine flächendeckende Ausstattung der Polizei mit elektronischen Zeiterfassungsgeräten erschwert.

2.3.2 Manuelle Erfassung

Die Mitarbeiter einer Polizeidirektion sowie ein Teil der Bediensteten bei Dienststellen mit Zeiterfassungsgeräten erfassen ihre geleistete Arbeitszeit manuell, nämlich durch handschriftlichen Eintrag in Vordrucke oder durch Eingabe in Excel-Tabellen.

² Mehrarbeit ist dienstlich veranlasste Arbeitszeit, die über die regelmäßige Arbeitszeit hinausgeht. Bei gleitender Arbeitszeit ist dies der Fall, wenn die Arbeitszeit zehn Stunden überschreitet oder außerhalb der Rahmenarbeitszeit liegt.

Nach unseren Prüfungserkenntnissen besteht bei manueller Erfassung der Arbeitszeit die Gefahr, dass Beginn, Ende und Unterbrechungen der Arbeitszeit unrichtig eingetragen werden. Arbeitszeiten werden gerundet und Überschreitungen der (Mindest-) Mittagspause sowie Unterbrechungen aus privatem Anlass nicht oder nur unvollständig eingetragen.

Selbstaufschriebe binden zudem erheblich Personal, um Arbeitszeiten und den Dienst zu ungünstigen Zeiten zu berechnen.

2.4 Erfassungsmerkmale

Kommen-/Gehen-Buchungen und ggf. weitere Buchungen, wie z. B. Dienstgang und Dienstreise, erfolgen bei allen Dienststellen mit elektronischer Zeiterfassung über Terminals. Bei einigen Dienststellen können die Mitarbeiter über den Arbeitsplatz-PC online in Echtzeit buchen. Dabei werden die An- und Abmeldedaten elektronisch am PC als Kommen und Gehen erfasst.

Bei allen geprüften Dienststellen werden Beginn und Ende der Arbeitszeit sowie Beginn und Ende der Pausen erfasst. Bei einer Landespolizeidirektion war eine Terminalbuchung allerdings nur erforderlich, wenn die Dauer der Mittagspause 30 Minuten voraussichtlich überschreiten würde. Die Regelung stand in Widerspruch zu den Vorgaben der Arbeitszeit- und Urlaubsverordnung. Danach ist die Pausenerfassung Voraussetzung für die gleitende Arbeitszeit. Die Regelung wurde inzwischen geändert.

Bei einer Polizeidirektion haben wir in den Selbstaufschrieben festgestellt, dass die Mittagspause in keinem einzigen Fall länger als 30 Minuten dauerte. Dies widerspricht jeglicher Erfahrung.

Beginn und Ende von Dienstgang und Dienstreise werden bei den vier Landespolizeidirektionen erfasst. Bei zwei Polizeidirektionen wird nur die Dienstreise, beim Polizeipräsidium und zwei Polizeidirektionen werden weder Dienstreise noch Dienstgang erfasst.

Bei sieben Polizeidienststellen wird Mehrarbeit nach § 90 Abs. 2 Landesbeamtenengesetz unterschiedlich erfasst und im Monatsjournal getrennt von den Zeiten aus der gleitenden Arbeitszeit ausgewiesen. Bei zwei Polizeidirektionen wird Mehrarbeit nicht getrennt erfasst und ausgewiesen.

2.5 Einsicht in die Arbeitszeitznachweise durch Vorgesetzte

Bei den Polizeidienststellen mit elektronischer Zeiterfassung können Vorgesetzte bei fünf Dienststellen das aktuelle Monatsjournal ihrer Mitarbeiter einsehen. Bei zwei Landespolizeidirektionen besteht diese Möglichkeit nicht. Beim Polizeipräsidium, das zwar keine elektronische Erfassung aber eine elektronische Verwaltung der Arbeitszeit hat, haben Vorgesetzte dann Einsicht, wenn der Mitarbeiter vorher zugestimmt hat. Bei einer Polizeidirektion erhalten Vorgesetzte erst nach Ablauf des Monats Einsicht in die Selbstaufschriebe ihrer Mitarbeiter.

2.6 Übertragung von Mehrarbeitszeiten in den nächsten Abrechnungszeitraum

Mehrarbeitszeiten aus der gleitenden Arbeitszeit dürfen bis zur Höhe der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit (bei Beamten 41 Stunden) in den nächsten Abrechnungszeitraum übertragen werden.

Die Kappungsgrenze wird von fünf Dienststellen beachtet. Bei einer weiteren Dienststelle wird in den operativen Bereichen gekappt, bei drei Dienststellen überhaupt nicht.

2.7 Mehrarbeitszeiten

In § 90 Abs. 2 Landesbeamtengesetz ist die Verpflichtung zur Leistung und der Ausgleich von Mehrarbeit durch Dienstbefreiung dem Grunde nach geregelt. Danach bleibt Mehrarbeit bis zu fünf Stunden im Monat unberücksichtigt.

Alle in die Prüfung einbezogenen Dienststellen lassen zu, dass Mehrarbeit bis zu fünf Stunden im laufenden Monat abgebaut wird. Darüber hinaus wird bei fünf Polizeidienststellen Mehrarbeit bis zu fünf Stunden auch in den Folgemonat übertragen.

Nicht alle Polizeidienststellen unterscheiden im Monatsjournal zwischen Mehrarbeit nach § 90 Abs. 2 Landesbeamtengesetz und den durch gleitende Arbeitszeit entstandenen Mehrarbeitszeiten. Diese Vermengung von Mehrarbeit und Gleitzeit ist nicht zulässig.

2.8 Genehmigung von Arbeitszeitkorrekturen und Fehlzeiten in eigener Sache

Bei vier Polizeidienststellen genehmigen Führungskräfte und teilweise auch Mitarbeiter Arbeitszeitkorrekturen und Fehlzeiten selbst.

2.9 Verteilung der täglichen Arbeitszeit auf die Wochentage

Drei Polizeidienststellen haben die tägliche Regelarbeitszeit ungleichmäßig auf die Wochentage verteilt. Beispielsweise ist die Regelarbeitszeit der Beschäftigten von Montag bis Donnerstag auf 8 Stunden 15 Minuten und am Freitag auf 6 Stunden 15 Minuten festgelegt.

Diese Vorgehensweise stammt noch aus der Zeit ohne elektronische Zeiterfassungssysteme. Sie ist sachlich nicht mehr gerechtfertigt und erfordert einen höheren Verwaltungsaufwand. Sie führt auch dazu, dass freitags bevorzugt Mehrarbeitszeiten abgebaut werden: Freitags ist weniger Sollzeit zu erbringen als an den übrigen Tagen. Umgekehrt werden für einen Urlaubs-, Krankheits-, Dienstbefreiungs- und Reisetag von Montag bis Donnerstag mehr Sollstunden berücksichtigt.

2.10 Überlappungszeiten im Wechselschichtdienst

Im Wechselschichtdienst können Überlappungszeiten von maximal 45 Minuten für den Dienstgruppenleiter oder dessen Stellvertreter gewährt werden, um die Dienstgeschäfte zu übergeben.

Dieses Zeitfenster ist bei drei Polizeidienststellen auch für die übrigen Beamten einer Dienstschrift zugelassen. Das bedeutet, dass bei diesen Dienststellen Zeiten vor Schichtbeginn und nach Schichtende berücksichtigt werden.

2.11 Arbeitszeitkorrekturen und Fehlzeiten mit Workflow-Verfahren

Sieben der acht untersuchten Dienststellen mit elektronischer Arbeitszeitverwaltung haben ein elektronisches Antrags- und Korrekturverfahren (Workflow-System) eingeführt. Dabei laufen Arbeitszeitkorrekturen und Fehlzeitanträge über ein elektronisches Antrags- und Genehmigungsverfahren. Mit dem sogenannten „Web-Workflow“ dieses Systems können Arbeitsabläufe durchgängig elektronisch abgewickelt werden. Die Zeiterfassungstelle wird erheblich entlastet.

3 Empfehlungen

Die Prüfungsfeststellungen führen zu folgenden Empfehlungen:

3.1 Arbeitszeitrechtliche Vorgaben vereinfachen

Bei der Landespolizei sollte in der Regel die gleitende Arbeitszeit verpflichtend eingeführt werden. In Bayern ist dies seit 1996 der Fall. Ausnahmen sollten nur bei einzelnen Dienstbereichen, z. B. dem Wechselschichtdienst, möglich sein.

In der Arbeitszeit- und Urlaubsverordnung sollte geregelt werden, dass sich die Regelarbeitszeit gleichmäßig auf die Wochentage verteilt.

3.2 Regelungen zur Mehrarbeit vereinfachen

Die Regelung zur Mehrarbeit nach § 90 Abs. 2 Landesbeamtengesetz ist zwar weiterhin erforderlich. Sie sollte aber der Arbeitszeit- und Urlaubsverordnung angeglichen werden. Bei operativen Einheiten wäre denkbar, die Kappungsgrenze von 41 Stunden auf 82 Stunden zu erhöhen und zu verwalten.

Durch diese Neuregelung würde es deutlich einfacher, die Arbeitszeit zu erfassen und zu verwalten.

3.3 Überlappungszeiten im Wechselschichtdienst beachten

Das Innenministerium hat die Polizeidienststellen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Art und Umfang der Überlappungszeiten im Wechselschichtdienst abschließend geregelt und darüber hinausgehende Arbeitszeitgutschriften nicht zulässig sind. Es sollte darauf achten, dass diese Regelungen eingehalten werden.

3.4 Einheitliche Standards zur Arbeitszeiterfassung festlegen

Die Arbeitszeiterfassung sollte nach einheitlichen Standards über Terminal erfolgen. Online-Buchungen am Arbeitsplatz-PC mit Echtzeit sind in Ausnahmefällen denkbar, z. B. bei kleineren Dienststellen.

Neben der Zeiterfassungsstelle muss ein Vorgesetzter jederzeit das Recht und die Möglichkeit haben, an seinem Arbeitsplatz-PC Einsicht in das laufende Monatsjournal der Mitarbeiter zu nehmen.

Führungskräfte und auch Mitarbeiter sollten sich selbst keine Arbeitszeitkorrekturen und Fehlzeiten ohne Beteiligung des Vorgesetzten genehmigen dürfen.

3.5 Landesweit elektronische Zeiterfassungsgeräte beschaffen

Alle Polizeidienststellen müssen endlich mit einheitlichen elektronischen Zeiterfassungsgeräten ausgestattet werden. Sofern sich das Innenministerium weiterhin nicht in der Lage sieht, die Mittel zentral bereitzustellen, sollte das Finanzministerium 2 Mio. Euro zur Verfügung stellen. Die Mittel könnten dann in den zwei folgenden Haushaltsjahren eingespart werden.

Damit die Polizeidienststellen die Zeiterfassungsgeräte wirtschaftlich beschaffen können, sollte das Innenministerium einen landesweiten Rahmenvertrag abschließen.

Das System sollte neben der Arbeitszeiterfassung und -verwaltung auch die Stunden aus Dienst zu ungünstigen Zeiten, die Zahlung von bestimmten Zulagen, wie z. B. Wechselschichtzulage, und den Urlaubsanspruch, auch bei Teilzeitbeschäftigung, berechnen und die tägliche Meldung der Personalstärke generieren können.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium erhebt gegen die Sachdarstellung und Bewertung des Rechnungshofs grundsätzlich keine Einwendungen. Es sieht ein Spannungsverhältnis zwischen den derzeitigen rechtlichen Regelungen und den Erfordernissen einer praxisgerechten und effizienten Organisation der Arbeitszeit. Mit der Dienstrechtsreform sollen die Grundlagen dafür geschaffen werden, Mehrstunden aus der gleitenden Arbeitszeit und Mehrarbeit im eigentlichen Sinne so weit wie möglich einheitlich zu behandeln.

Das Ministerium weist darauf hin, dass für einzelne Dienstzweige, beispielsweise den Wechselschichtdienst, die feststehende Arbeitszeit notwendig sei. Bei der genannten Polizeidirektion solle auch für die Kriminalpolizei Gleitzeit eingeführt werden, sobald die Arbeitszeit elektronisch erfasst werde.

Um die Hard- und Software zu beschaffen, bereite eine Arbeitsgruppe beim Landespolizeipräsidium die Ausschreibung eines landesweiten Rahmenvertrages vor. Unsere Empfehlungen zur Arbeitszeiterfassung sollen weitestgehend berücksichtigt werden. Das Innenministerium betont aber auch, dass die aufgezeigten Einsparungspotenziale allenfalls mittelfristig zu erzielen seien. Die Kosten dagegen fielen unmittelbar an. Sie müssten durch den Verzicht auf andere Beschaffungen aufgebracht werden. Eine Vorfinanzierung durch das Finanzministerium lehnte es aber ab.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hat bereits 2005 darauf hingewiesen, dass den (einmaligen) Beschaffungskosten von rund 2 Mio. Euro jährliche Einsparungen von mindestens 4 Mio. Euro gegenüberstehen (Denkschrift 2005, Beitrag Nr. 7, Elektronische Zeiterfassung bei der Landespolizei).

Das Innenministerium hat bislang das vom Landtag geforderte Konzept zur Einführung der elektronischen Arbeitszeiterfassung der Polizei noch nicht vorgelegt. Der Landtag hat deshalb die Landesregierung ersucht, über den Sachstand und die Einsparpotenziale bis 31.12.2011 erneut zu berichten, Landtagsdrucksache 14/6068. Damit die aufgezeigten Einsparungen möglichst zeitnah erzielt werden können, sollten unsere Vorschläge jetzt rasch umgesetzt werden.