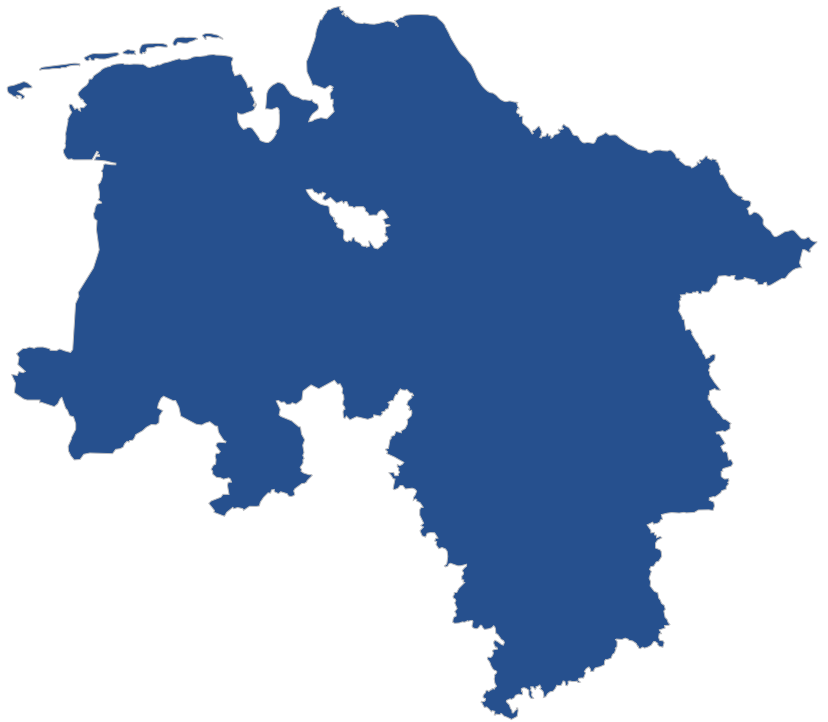


**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

4 Ausgleich von Mehrarbeit bei der Polizei

Die Behörden und Dienststellen der Landespolizei hielten vielfach die rechtlichen Voraussetzungen für die Zahlung einer Mehrarbeitsvergütung nicht ein. In einem nicht mehr nachvollziehbaren Maße vergüteten sie auch solche Stunden, bei denen eine einschlägige rechtliche Grundlage fehlte. Zudem beachtete die Landespolizei den Vorrang einer Dienstbefreiung vor der Zahlung einer Mehrarbeitsvergütung nicht hinreichend.

Rahmenbedingungen

Beamtinnen und Beamte leisten Überstunden, wenn sie die vereinbarte Arbeitszeit überschreiten. Insbesondere wegen der unterschiedlichen Regelungen zum Ausgleich von Überstunden muss zwischen Mehrarbeit und Zeitguthaben unterschieden werden. Mehrarbeit ist u. a. in § 60 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) normiert. Danach leistet Mehrarbeit, wer aufgrund dienstlicher Anordnung oder Genehmigung im Hauptamt über die wöchentliche Arbeitszeit hinaus Dienst leistet. Zeitguthaben sind alle außerhalb der Mehrarbeit erworbenen Plus- oder Minusstunden.

Der Bestand der über mehrere Jahre angefallenen Mehrarbeitsstunden in der Landespolizei lag in den Jahren 2014 bis 2017 relativ unverändert bei rd. 1,1 Mio. Stunden.¹⁰⁹ Im Jahr 2018 sank er auf 973.000 Stunden. Diese Zahl stellt einen Finanzwert von knapp 19,5 Mio. € dar und entspricht einer Jahresarbeitskapazität von 660 Vollzeiteinheiten (VZE).¹¹⁰ Neben diesen Mehrarbeitsstunden hatten die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten weitere

¹⁰⁹ Drs. 17/4170 und 17/5777.

¹¹⁰ 973.000 Stunden/1.474,5 Stunden pro VZE p. a., Quelle: Ermittlung von Zeitaufwänden nach § 1 Abs. 4 Satz 5 der Allgemeinen Gebührenordnung – Ermittlung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit (in Anlehnung an die von der Kommunalen Stelle für Verwaltungsvereinfachung – KGSt – ermittelten Werte, KGSt-Bericht Nr. 2/2003 vom 03.03.2003, sowie an das dortige Berechnungsschema).

rd. 400.000 Stunden als Zeitguthaben gebucht, die ebenfalls über mehrere Jahre angefallen waren.

Das Ministerium für Inneres und Sport wies den Behörden der Landespolizei in den Jahren 2015 bis 2018 insgesamt rd. 9,7 Mio. € für den finanziellen Ausgleich von Mehrarbeit zu.¹¹¹ Dies machte einen Abbau von rd. 485.000 Mehrarbeitsstunden möglich.

Rechtsgrundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für die Zahlung von Mehrarbeitsvergütungen sind in § 60 Abs. 3 NBG und § 47 Niedersächsisches Besoldungsgesetz (NBesG)¹¹² enthalten. Zusammengefasst ergeben sich daraus drei wesentliche Voraussetzungen:

- Die Stunden müssen schriftlich als Mehrarbeit angeordnet oder genehmigt sein. Zu Mehrarbeit sind Beamtinnen und Beamten verpflichtet, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern und sich die Mehrarbeit auf Ausnahmefälle beschränkt. Es ist nicht zulässig, Überstunden finanziell abzugelten, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Bei solchen Stunden handelt es sich „nur“ um Zeitguthaben. Überstunden müssen daher getrennt nach Mehrarbeitsstunden und Zeitguthaben erfasst und dokumentiert werden.
- Bis zu fünf Mehrarbeitsstunden monatlich¹¹³ haben Beamtinnen und Beamte ohne Ausgleich zu leisten; sie verfallen am Monatsende.
- Die Vergütung von Mehrarbeit ist zulässig, wenn eine Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen innerhalb eines Jahres

¹¹¹ Davon rd. 5.739.000 € bei Titel 422 06 „Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte“ sowie rd. 3.966.000 € bei Titel 429 85 „Nicht aufteilbare Personalausgaben“.

¹¹² Bis zur Neufassung des NBesG zum 01.01.2017 galten anstelle des NBesG inhaltlich identische bundesgesetzliche Regelungen.

¹¹³ Es gilt § 60 Abs. 3 Satz 2 NBG, wonach ein Ausgleich erst bei mehr als 1/8 der individuellen wöchentlichen Arbeitszeit erfolgt; bei Teilzeitbeschäftigung reichen entsprechend weniger Mehrarbeitsstunden für einen Anspruch auf Mehrarbeitsausgleich.

nicht möglich ist. Bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs ist ein enger Maßstab anzulegen.¹¹⁴ Zwingende dienstliche Gründe sind nach der Rechtsprechung nur dann gegeben, wenn die gebotene Freistellung der Beamtinnen oder Beamten zu einer nicht unerheblichen Beeinträchtigung oder Gefährdung des Dienstbetriebs führen würde. Dies ist dann der Fall, wenn der Dienstbetrieb in einer Weise gestört wird, die wichtige Belange der Allgemeinheit gefährdet oder gar schädigt. Erst wenn eine derartige Lage über ein Jahr besteht und ein Freizeitausgleich auch nicht durch organisatorische Maßnahmen ermöglicht werden kann, ist eine Vergütung von Mehrarbeit zulässig.¹¹⁵

Prüfungsergebnisse des LRH

Der LRH führte zum Thema Mehrarbeit repräsentative örtliche Erhebungen beim Ministerium für Inneres und Sport sowie in vier Polizeiinspektionen verschiedener Polizeibehörden und bei der Zentralen Polizeidirektion Niedersachsen durch. Darüber hinaus basieren seine Prüfungsergebnisse auf schriftlichen Befragungen und Unterlagen aller Behörden der Landespolizei. Der LRH prüfte schwerpunktmäßig die Jahre 2015 bis 2018.

Drei Polizeibehörden nahmen in dem geprüften Zeitraum Geschäftsprüfungen zu den Themen „Mehrarbeit“ und „Arbeitszeit“ in ihren Dienststellen vor. In ihren Prüfberichten beschrieben sie Verstöße in allen elf von ihnen geprüften Polizeiinspektionen. Beispielweise stellte eine Polizeibehörde fest, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbstständig entschieden, ob sie geleistete Stunden im Zeiterfassungssystem als Mehrarbeit oder Zeitguthaben eintragen; eine schriftliche Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit sei grundsätzlich nicht erfolgt. So seien Stunden als Mehrarbeit verbucht worden, die eigentlich Zeitguthaben waren. Eine andere Polizeibehörde erklärte bezüglich ihrer Feststellungen bei zwei Dienststellen, die rechtlichen

¹¹⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.05.2003 – 2 C 35/02 –.

¹¹⁵ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 22.04.2010 – 1 A 2265/08 –.

Vorgaben würden „in verschiedenen Konstellationen“ nicht eingehalten. Ein Teil der als angeordnete Mehrarbeit eingetragenen Stunden sei nicht auszahlbar gewesen.

Auch der LRH stellte in zahlreichen Fällen Ungenauigkeiten und Fehler beim Ausgleich von Mehrarbeit fest:

- Häufig vermengten Beamtinnen und Beamte bei der Erfassung ihrer Arbeitszeit Mehrarbeitsstunden und nicht auszahlungsfähige Zeitguthaben. Die Behörden und Dienststellen der Landespolizei konnten daher oft nicht nachvollziehen und belegen, ob sie Mehrarbeitsvergütung nur für solche Stunden gewährten, die grundsätzlich auszahlungsfähig waren.
- Eine Polizeiinspektion stellte uneinheitliche Verfahrensweisen bei der Buchung von Mehrarbeitsstunden fest. Sie ordnete eine Anpassung an. Daraufhin buchten die Beamtinnen und Beamten der Inspektion bis zu 80 % ihrer als Zeitguthaben gebuchten Stunden zu Mehrarbeitsstunden um. Die Dienststelle vergütete diese Stunden ohne weitere Prüfung als Mehrarbeit.
- Entgegen der gesetzlichen Vorgaben vergüteten mehrere Polizeiinspektionen auch dann Mehrarbeit, wenn eine Beamtin oder ein Beamter nicht mehr als fünf Mehrarbeitsstunden im Monat geleistet hatte.
- Die Behörden und Dienststellen der Landespolizei konnten oftmals nicht ermitteln, zu welchem Zeitpunkt die zur finanziellen Abgeltung beantragten Mehrarbeitsstunden angefallen waren. Dies führte dazu, dass sie die Stunden zu einem zu hohen Vergütungssatz auszahlten.¹¹⁶

¹¹⁶ Die Höhe der Mehrarbeitsvergütung ist in Anlage 13 zu § 47 NBesG geregelt. Anzuwenden ist der Vergütungssatz jeweils in der Fassung, der in dem Zeitpunkt in Kraft war, in dem die Mehrarbeit geleistet wurde. Von 2014 bis 2018 stieg dieser in fünf Schritten um insgesamt 9,3 % an.

Insgesamt stellte der LRH fest, dass die Behörden und Dienststellen der Landespolizei sehr zahlreiche, zum Teil widersprüchliche und lückenhafte Vorgaben zur Arbeitszeit und zu deren Erfassung hatten. Unzulässigerweise vergüteten sie auch Zeitguthaben und solche Mehrarbeitsstunden, die wegen ihres geringen Umfangs nicht auszahlungsfähig waren. Die Vergütung erfolgte darüber hinaus zum Teil mit einem zu hohen Stundensatz. Zudem war die für eine Auszahlung unabdingbare Schriftform der Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeitsstunden in den meisten Fällen nicht gegeben.

Auf den Vorrang der Dienstbefreiung vor Zahlung einer Mehrarbeitsvergütung wies der LRH das Ministerium für Inneres und Sport bereits im Jahr 2011 im Rahmen einer Prüfung der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen hin.¹¹⁷ Der LRH stellte in der aktuellen Prüfung fest, dass viele Behörden und Dienststellen der Landespolizei diesen Vorrang weiterhin nicht hinreichend beachteten. Sie kamen der gesetzlich gebotenen Reduzierung von Mehrarbeitsstunden durch Dienstbefreiung mit unterschiedlichem Nachdruck und insgesamt zu wenig nach.

Verteilung der Haushaltsmittel

Das Ministerium für Inneres und Sport verteilte die Haushaltsmittel zur Abgeltung von Mehrarbeit in den Jahren 2015 bis 2018 nach verschiedenen Verfahren und Kriterien. Es wählte als Verteilungsschlüssel z. B. die Gesamtzahl der Überstunden (Mehrarbeit und nicht auszahlungsfähige Zeitguthaben) und die Personalstärke der Behörden. Es hinterfragte nicht, ob die von den Behörden der Landespolizei gemeldeten Mehrarbeitsstunden auszahlungsfähig waren. Das Ministerium orientierte sich für die Bemessung der Höhe und die Verteilung der Haushaltsmittel nicht hinreichend am Bedarf, also der Höhe der schriftlich angeordneten oder genehmigten Mehrarbeitsstunden, die nicht in Dienstbefreiung abgegolten werden können.

¹¹⁷ Jahresbericht 2011, S. 57 „Mehrarbeitsvergütung im Bereich der Landesbereitschaftspolizei Niedersachsen“.

Zusammenfassende Würdigung

Nach Auffassung des LRH steuerte das Ministerium den Abbau von Mehrarbeitsstunden – vorrangig durch Dienstbefreiung, nachrangig durch Vergütung – nicht ausreichend. Es stellte keine landesweit einheitliche gesetzeskonforme Praxis in den Behörden und Dienststellen der Landespolizei sicher. Der LRH empfiehlt dem Ministerium, eindeutige und verbindliche Vorgaben zum Ausgleich von Mehrarbeit zu konzipieren und darauf hinzuwirken, dass die Behörden der Landespolizei regelmäßig Geschäftsprüfungen durchführen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Inneres und Sport weist darauf hin, dass alle abgegoltenen Stunden tatsächlich von den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten geleistet wurden. Bei den Feststellungen des LRH handele es sich überwiegend um fehlerhafte Verbuchungen. Das Ministerium agiere stets in der Annahme, die Polizeibehörden und -dienststellen beachteten bestehende Rechtsvorschriften. Es werde auf Basis der Prüfungserkenntnisse des LRH prüfen, ob und inwieweit vorhandene Regelungen zu verändern oder neue Regelungen erforderlich sind. Nach Auffassung des Ministeriums könnte eine landesweit einheitliche Zeiterfassung die Einhaltung der Vorgaben unterstützen.

Der LRH stellt nicht infrage, dass die Stunden geleistet wurden. Im Fokus der Ausführungen des LRH steht aber nicht der formale Aspekt der korrekten Buchung von Arbeitszeit. Vielmehr geht es in der Hauptsache um haushaltswirksame Unrechtmäßigkeiten bei der Zahlung von Mehrarbeitsvergütung. Der LRH begrüßt es, dass das Ministerium für Inneres und Sport die Regelungslage prüft und Präzisierungen in Aussicht stellt. Ausdrücklich teilt der LRH die Auffassung des Ministeriums zu einer landesweit einheitlichen Zeiterfassung in der Landespolizei. Er hält diese für unabdingbar.