

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;

- hier:**
- a) Denkschrift 2005 des Rechnungshofs zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2003**
 - Beitrag Nr. 7: Elektronische Zeiterfassung bei der Landespolizei**
 - b) Denkschrift 2010 des Rechnungshofs zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2008**
 - Beitrag Nr. 6: Arbeitszeit und Zeiterfassung bei der Landespolizei**

Landtagsbeschlüsse

Zu a):

Der Landtag hat am 15. April 2010 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/6068 Abschnitt II):

„Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis 31. Dezember 2011 zu berichten,

1. inwieweit die elektronische Zeiterfassung nunmehr bei der Landespolizei eingeführt ist und
2. welche Einsparungspotenziale sich zwischenzeitlich aufgrund des Zeiterfassungssystems abzeichnen.“

Zu b):

Der Landtag hat am 25. November 2010 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/7006 Abschnitt II):

„Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Vorschläge des Rechnungshofs umzusetzen, insbesondere
 - a) die arbeitszeitrechtlichen Vorschriften für die gesamte Landespolizei zu vereinfachen,
 - b) zur Arbeitszeiterfassung bei den Polizeidienststellen einheitliche Standards festzulegen und darauf hinzuwirken, dass die Vorschriften einheitlich angewandt werden,
 - c) die notwendigen Mittel für die Beschaffung von Hard- und Software zur elektronischen Zeiterfassung bei der Landespolizei, erforderlichenfalls unter Beteiligung des Finanzministeriums, bereitzustellen;
2. dem Landtag mit dem Bericht zur elektronischen Zeiterfassung bei der Landespolizei (Denkschrift 2005, Beitrag Nr. 7), Drucksache 14/6068, über das Veranlasste bis 31. Dezember 2011 zu berichten.“

Bericht

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2011 Nr. I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

I. Einführung der elektronischen Zeiterfassung bei der Landespolizei

Seit September 2009 erarbeitete die AG elektronische Zeiterfassung (EIZe) unter Führung des Innenministeriums – Landespolizeipräsidium (IM-LPP) ein Fachkonzept als Grundlage für die Beschaffung von Zeiterfassungssystemen. Hierbei wurden die gängigen und bei den Polizeidienststellen bereits verwendeten kommerziellen Systeme (ZEUS, Interflex, Primion, Aida) hinsichtlich ihrer Leistungsmerkmale überprüft. Die wesentlichen Anforderungen (Abbildung der gängigen Arbeitszeitmodelle, Zuschlags- und Fehlzeitenberechnung, Workflow für Fehlzeit- und Korrekturanträge, Statistik usw.) an ein elektronisches Zeiterfassungssystem werden von diesen Systemen erfüllt.

Hinsichtlich des weiteren notwendigen Merkmals der Möglichkeit zur Dienstplanung, welches die gängigen Systeme ebenfalls aufweisen, ergaben sich Überschneidungen zum Verfahren Elektronisches Wachbuch (EIWa), das seit September 2010 bei mehreren Polizeidienststellen als Pilotprojekt in einer Erprobungsphase angewendet wurde. Bei EIWa handelt es sich um ein elektronisches Verfahren aus Elementen des im Rahmen von NSI erworbenen SAP-Softwarepakets, das durch den Landesbetrieb Competence Center programmiert wurde. Es soll ein zeitgemäßes Erfassungs-, Verwaltungs- und Auswertewerkzeug zur Unterstützung des Personalmanagements, der Administration der Führungs- und Einsatzmittel, der Erfassung und Dokumentation der polizeilichen Tätigkeiten sowie der Verwaltung der Gewahrsamseinrichtungen darstellen und beinhaltet ebenfalls ein Modul zur Dienstplanung, das im Rahmen der elektronischen Zeiterfassung genutzt werden könnte.

Von der Arbeitsgruppe EIZe wurde geprüft, ob das auf der SAP-Software basierende EIWa um das SAP-Modul „Zeitwirtschaft“ erweitert werden könnte. Dies ist grundsätzlich möglich. Für eine elektronische Zeiterfassung bei der Polizei wäre dann nur noch die Beschaffung eines Systems zur Erfassung der Zeitbuchungen (Software und Geräte) erforderlich, soweit diese noch nicht vorhanden sind. Alternativ hierzu wäre auch die Beschaffung eines „kompletten“ kommerziellen Zeiterfassungssystems am Markt inklusive Dienstplanungsmodul, das unabhängig vom

EIWa betrieben werden kann, oder das Zusammenwirken von EIWa und beschafftem Zeiterfassungssystem über eine Schnittstelle denkbar. Bei diesen Lösungen wären die Risiken einer Schnittstelle zwischen zwei Systemen und die Vermeidung von Doppelungen (Dienstplanung sowohl im EIWa als auch in der Zeiterfassung) zu bedenken.

Der isolierte Einsatz des SAP-Moduls „Zeitwirtschaft“ war vom Innenministerium ursprünglich nicht weiter verfolgt worden (vgl. Mitteilung vom 18. Dezember 2009 – Drucksache 14/5633). Die Evaluation der Ergebnisse des Pilotprojekts EIWa ergab jedoch, dass eine Weiterführung des Projekts dann als sinnvoll betrachtet werden kann, wenn die flächendeckende Einführung der elektronischen Zeiterfassung über die Softwareanwendung „SAP-Zeitwirtschaft“ in Verbindung mit der Einführung des EIWa erfolgen könnte. Die technische Durchführbarkeit einer solchen Integration der elektronischen Zeiterfassung in andere SAP-Systeme wurde am 18. August 2011 beim Anwender Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis in Heidelberg näher betrachtet. Als wesentliches Ergebnis konnte festgehalten werden, dass die „Zeitwirtschaft“ der Firma SAP bei einer großen Behörde mit sehr unterschiedlichen Arbeitszeitmodellen funktioniert. Im „Standardpaket“ (insbesondere in Verbindung mit den im EIWa realisierten polizeispezifischen Dienstplanungsmöglichkeiten) sind die aus polizeilicher Sicht erforderlichen Funktionen und Möglichkeiten abgebildet. Alle in der Polizei bereits vorhandene Erfassungsterminals können angeschlossen und das Planungsinstrument des EIWa mit der „SAP-Zeitwirtschaft“ verbunden werden.

Das IM-LPP hat als Fortsetzung der bisherigen Arbeitsgruppe EIze eine Projektorganisation aus der Pilotierung des EIWa gebildet, die unter Nutzung der vorliegenden Arbeitsergebnisse eine Feinkonzeption der elektronischen Zeiterfassung in der Polizei mit dem hierzu notwendigen Finanzbedarf erarbeitet und die herkömmlichen Zeiterfassungssysteme und die bereits vorhandenen Softwarelösungen (z. B. von SAP) aus fachlicher, technischer und (vergabe-)rechtlicher Sicht bewertet.

Bei einer ggf. notwendigen Ausschreibung sollte neben herkömmlichen Angeboten für Zeiterfassungssysteme alternativ bzw. optional auch die Abgabe von Angeboten ermöglicht werden, die bereits vorhandene Softwarelösungen über eine Schnittstelle berücksichtigt. Nur diese Vorgehensweise eröffnet die Möglichkeit der Erhaltung der mit der Pilotierung des EIWa bereits verbundenen Aufwendungen (bislang ca. 350.000 Euro). Die landesweite Einführung der elektronischen Zeiterfassung ist für das Jahr 2012 vorgesehen.

II. Arbeitszeitrechtliche Vorschriften

Die Vielfältigkeit in der Bewertung von Arbeitszeiten der Beamten (regelmäßige Arbeitszeit, Mehrarbeit, Mehrzeit, Reisezeit, Rufbereitschaft) zeigt sich bei der Polizei besonders deutlich („Vielkontenführung“). Die jeweiligen Zeiten haben zudem noch unterschiedliche Regularien zu Ausgleich und Verfall. Dies führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand und zu unübersichtlichen Arbeitszeitguthaben. Die vom Rechnungshof geforderte Vereinfachung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben und der Regelungen zur Mehrarbeit ist mittlerweile vorangetrieben worden.

Nach der Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage im Zuge der Dienstrechtsreform (§ 67 Abs. 3 Satz 4 des Landesbeamtengesetzes n. F.) ist vorgesehen, die Führung der Arbeitszeitkonten in der Polizei zu vereinfachen und die Zahl der Arbeitszeitkonten zu minimieren. Damit einhergehend sollen möglichst einheitliche Regelungen zu Anfall, Ausgleich und Verfall getroffen werden. Der Erlass der danach erforderlichen Rechtsverordnung (Verordnung des Innenministeriums über die Führung der Arbeitszeitkonten in der Polizei [FAPolVO]) ist für 2012 vorgesehen.

Die bisher in diesem Bereich gültigen Verwaltungsvorschriften (VwV-AZPol und VwV-UrlPol) traten am 31. Dezember 2006 durch Zeitablauf außer Kraft, werden weiterhin jedoch sinngemäß angewandt. Sie wurden bisher bewusst nicht neu gefasst, da verschiedene flexible Arbeitszeitmodelle bei zahlreichen Dienststellen in der Praxis erprobt wurden und diese Erfahrungen in eine Neufassung einfließen sollten. Künftig sollen beide Verwaltungsvorschriften in einer Vorschrift (Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Arbeitszeit und die rechnungsmä-

Bigge Urlaubsabwicklung der Polizeibeamtinnen und -beamten – VwV-AzUrlPol) gebündelt werden. Nach über einjähriger Arbeitsgruppentätigkeit wurde der im November 2009 erstellte erste Entwurf in rund 30 dezentralen Veranstaltungen (Dezember 2009 bis März 2010) vorgestellt und diskutiert. Auf der Grundlage der hierbei und in den Pilotprojekten gewonnenen Erkenntnisse wurde der aktuelle Entwurf erstellt, der den Dienststellen zur Stellungnahme übermittelt wurde. Eine Inkraftsetzung ist für Mitte 2012 vorgesehen. Der Entwurf beinhaltet folgende Neuerungen:

- Gegenwärtig ist der Wechselschichtdienst der Polizei mit wenigen Ausnahmen landeseinheitlich mit fünf Dienstgruppen im Drei-Schichten-Dienst (klassische Rotation Spät – Früh – Nacht) organisiert. Künftig soll unter Berücksichtigung landesweiter Standards und Rahmenbedingungen ein „modulares Arbeitssystem“ realisiert werden. Im Gegensatz zur bisher „klassischen Rotation“ sind künftig fünf verschiedene Rotationsmöglichkeiten bei festen Dienstgruppen vorgesehen. Darüber hinaus sollen die Schichtzeiten auf Basis der örtlichen Verhältnisse von den Dienststellen eigenständig festgelegt werden können. Damit sollen insbesondere der Gesundheitsschutz und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert sowie der lage- und bedarfsorientierte Einsatz und die Flexibilität vor Ort deutlich optimiert werden.
- Die Forderung des Rechnungshofs nach möglichst umfassender Einführung der gleitenden Arbeitszeit ist in den operativen Einheiten der Polizei insbesondere aus einsatztaktischen Gründen nicht realisierbar. Es ist jedoch vorgesehen, unter Wahrung der erforderlichen dauernden Präsenz des Wechselschichtdienstes eine gleitzeitähnliche Flexibilisierung einzuführen. Dadurch soll die planmäßige Dienstschiebung um ein Arbeitszeitfenster von einer Stunde vor und nach Dienstbeginn bzw. -ende ergänzt und dieses für die selbstbestimmte Dienstaufnahme und -beendigung bereitgestellt werden.

Diese Möglichkeit wird jedoch – entsprechend den Regelungen zur Gleitzeit – nur zur Verfügung stehen, wenn eine Erfassung der Arbeitszeit einschließlich der Pausen durch Zeiterfassungsgeräte erfolgt.

- Der aktuellen obergerichtlichen Rechtsprechung hinsichtlich der sog. „Rüstzeiten“ – keine Anrechnung des An- und Ablegens der Uniform, aber von Waffe und Schutzweste als Herstellung der Einsatzbereitschaft auf die Arbeitszeit – kann durch die Flexibilisierungsregelungen ohne Arbeitszeitverlust Rechnung getragen werden.

Das Innenministerium wird zur Ermöglichung der erwünschten Flexibilisierung weiterhin von verbindlichen Vorgaben für örtliche Dienstvereinbarungen absehen, wohl aber Hinweise für Aufbau und Inhalte geben. Da die Flexibilisierungsregelungen nur bei vorhandenen Zeiterfassungsgeräten in Anspruch genommen werden können, wird auch die neue Verwaltungsvorschrift über die Arbeitszeit in der Polizei zu einer zügigen Verwirklichung der flächendeckenden elektronischen Zeiterfassung beitragen.

III. Kosten

Das Innenministerium weist nochmals darauf hin, dass bei der Gegenüberstellung der voraussichtlichen Aufwendungen für die landesweite Einführung der elektronischen Zeiterfassung – ca. 2 Mio. Euro – mit dem vom Rechnungshof errechneten Einsparungspotenzial – über 4 Mio. Euro jährlich – tatsächlich anfallende Kosten mit allenfalls mittelfristig realisierbaren Erwartungen verglichen werden. Diese Hochrechnung ist zudem zu hinterfragen, da auch eine elektronische Zeiterfassung mit administrativen und verwaltungsbezogenen Aufwänden an anderer (zentraler) Stelle wie auch bei den Vorgesetzten verbunden ist, die je nach den konkreten Regelungen vor Ort (z. B. Einsichtsrecht des Vorgesetzten, Genehmigungsläufe, Frage der Selbstgenehmigungen) und den tatsächlichen Gegebenheiten deutlich variieren. Die wegen der Prüfung der Einbeziehung des EIWa (mit dem Ziel, die hierfür bereits getätigten Aufwendungen zu sichern) eingetretene Verzögerung bei

der elektronischen Zeiterfassung rechtfertigt sich nach Auffassung des Innenministeriums aus dem für die Polizei daraus zu erwartenden Nutzen. Sollte die beschriebene SAP-Integration des ELWa und der ELZe zu realisieren sein, ist außerdem mit erheblich geringeren Kosten für das Land zu rechnen.

Im Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung der elektronischen Zeiterfassung ist im Entwurf des Staatshaushaltsplans 2012 eine Nettoeinsparung in Höhe von 1,0 Mio. Euro etatisiert. Diese Nettoeinsparung resultiert aus der Bereitstellung von 2,0 Mio. Euro für die damit zusammenhängenden Beschaffungen und der Kürzung der Mittel für Zulagen für den lageorientierten Dienst um 3,0 Mio. Euro. Eine weitere Kürzung um 2,0 Mio. Euro soll im Jahr 2013 folgen. Diese Einsparungen müssen allerdings unter den Vorbehalt gestellt werden, dass sie auch tatsächlich eintreten.