



# Schichtdienst fair gestalten

Positionspapier der Gewerkschaft der Polizei  
Landesbezirk Nordrhein-Westfalen



**Gewerkschaft  
der Polizei NRW**



# Inhalt

## Impressum

### Herausgeber

Gewerkschaft der Polizei  
Landesbezirk Nordrhein-Westfalen  
[www.gdp-nrw.de](http://www.gdp-nrw.de)

### Autoren

Frank Brenscheid, Uwe Dick, Ralf Dünzer,  
Jürgen Florin, Michael Kling,  
Markus Kohlgraf, Michael Mertens,  
Ludwig Nacke, Jan Velleman,  
Martin Volkenrath,  
Rüdiger Wollgramm,  
Norbert Kleischmann-Wermers

### Verantwortlich für den Inhalt

Stephan Hegger

### Gestaltung und Druck:

Wölfer Druck + Media, 42781 Haan

### Fotos

Manfred Vollmer, Jürgen Seidel,  
Rüdiger Holecek

### Stand

August 2015

Vorwort	3
Bausteine für einen modernen Schichtdienst in der Polizei	4
Die GdP-Forderungen im Detail	5
Anhang Rechtliche Grundlagen für die Gestaltung des Schichtdienstes in der Polizei	
Ausgangspunkt	12
Die EU-Richtlinie 2003/88/EG – Maßstab für die Arbeitszeitregelungen in der Polizei NRW	13
Ausnahmetatbestände	15
Mögliche Berücksichtigung der Interessen der Beschäftigten	19

# Die Gesundheitsrisiken lassen sich deutlich reduzieren

Die Polizei muss an 365 Tagen im Jahr rund um die Uhr nicht nur erreichbar, sondern auch handlungsfähig sein. Die durchgängige und dauerhafte Einsatzbereitschaft der Polizei ist gesetzlich festgeschrieben. Um das zu gewährleisten, müssen 37 Prozent aller Polizeibeschäftigten in NRW im durchgehenden Wechselschichtdienst arbeiten. Ob auf den Polizeiwachen, den Kriminalwachen, den Einsatzleitstellen oder den Datenstationen – zum sogenannten vollkontinuierlichen Schichtdienstbetrieb – gibt es in vielen Tätigkeitsbereichen der Polizei keine Alternative.

Schichtarbeit ist für die Beschäftigten sowohl mit gesundheitlichen, als auch mit sozialen Beeinträchtigungen verbunden: Die Arbeit gegen die innere Uhr und zu wechselnden Tages- und Nachtzeiten zehrt nicht nur an der Gesundheit, sondern schränkt auch die Möglichkeiten zur Teilnahme am Sozialleben ein.

Jedes Arbeitszeitmodell bewegt sich im Spannungsfeld zwischen dienstlichen Notwendigkeiten, Gesundheitsrisiken durch Schichtarbeit und der berechtigten Forderung nach sozialverträglicher Arbeitszeitgestaltung. Die GdP lässt sich in diesem Kontext von der Schutz- und Gestaltungsfunktion von Gewerkschaften leiten: Es gilt Handlungsperspektiven zu entwickeln, die es den Beschäftigten und Personalräten vor Ort ermöglichen, den Schichtdienst dort, wo er unvermeidbar ist, gesünder und sozialverträglicher zu gestalten. Kurz: Es geht um die Humanisierung des Schichtdienstes. Hierbei sind die aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die veränderten Strukturen der Polizei NRW, die aktuellen Rechtsfragen und die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Schichtdienstforschung aktiv einzubeziehen.

Eine weniger gesundheitsbelastende Gestaltung des Schichtdienstes ist nicht nur ein unmittelbarer Vorteil für die Beschäftigten, sondern auch für den Dienstherrn. Mit dem Wissen, dass Angebote zur Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf die Arbeitszufriedenheit und die Arbeitsmotivation steigern, muss es oberstes Ziel des Dienstherrn sein, hier tätig zu werden. Untersuchungen in skandinavischen Ländern haben eindeutig gezeigt, dass Investitionen in die Gesundheit der Beschäftigten langfristig sogar kostensenkend sind.

Gesundheitsverträgliche Arbeitszeitmodelle wirken sich nicht zuletzt positiv auf die Krankenquote aus und vermindern die Zahl von Verwendungseinschränkungen. Gerade angesichts einer auf absehbare Zeit angespannten Personalsituation in der Polizei ruht an dieser Stelle ein nicht zu unterschätzendes Potential, um die Zahl der effektiv für den Dienst zur Verfügung stehenden Polizeibeamtinnen und -beamten nachhaltig zu erhöhen.

Eine Realisierung nachhaltiger Konzepte – auch und gerade für Schichtdienstleistende – haben private Arbeitgeber schon längst als Chance für Ihre Unternehmen angenommen. Es wird Zeit, dass auch im öffentlichen Dienst in die Beschäftigten investiert wird.

Der Landesbezirksvorstand  
der Gewerkschaft der Polizei  
Nordrhein-Westfalen

# Bausteine für einen modernen Schichtdienst in der Polizei

Nachhaltige Konzepte zur Gestaltung des Schichtdienstes lassen sich nicht auf die Frage nach dem optimalen Schichtdienstmodell beschränken. Auch wenn die Arbeitszeitgestaltung ein wichtiger Baustein ist, müssen andere Faktoren ebenfalls berücksichtigt werden.

- **Für die GdP sind das erstens die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen.** Welche dienstrechtlichen Konsequenzen ergeben sich für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten, wenn sie durch den Schichtdienst krank werden? Wie werden die zusätzlichen Belastungen im Schichtdienst gegenüber dem Tagesdienst im Rahmen von Zulagen und bei der Lebensarbeitszeit berücksichtigt? Diese Fragen muss das Dienstrecht beantworten.
- **Zweitens muss sichergestellt sein, dass überall dort, wo im Schichtdienst gearbeitet wird, ausreichend Personal vorhanden ist.** Eine systematische Unterschreitung der in der Personalplanung vorgesehenen Stärken führt zu Überbelastungen und macht Bemühungen um eine bessere Arbeitszeitgestaltung zur Makulatur. Was vor Ort zählt, ist das tatsächlich zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehende Personal und nicht das, was im Funktionsbesetzungsplan steht. Wer die Arbeitsbedingungen im Schichtdienst in der Polizei verbessern will, muss die Mangelwirtschaft beenden.
- **Dritter Baustein ist die Arbeitszeitgestaltung selbst.** Hier geht es nicht darum, ein einheitliches Schichtdienstmodell vorzugeben, das landesweit gilt. „Das optimale Schichtdienstmodell“ gibt es nicht. Optimal kann letztlich nur sein, was den Anforderungen vor Ort am besten entspricht. Aufgabe des Arbeitszeitrechts ist es aber, den Gestaltungsrahmen so zu definieren, dass Überbelastungen vermieden werden und die Erkenntnisse der Arbeitswissenschaft und der Arbeitsmedizin Berücksichtigung finden. Die Arbeitszeitverordnung für die Polizei spiegelt diese Anforderungen in ihrer aktuellen Fassung nur unvollständig wieder.
- **Vierter Baustein zur nachhaltigen Gestaltung des Schichtdienstes ist eine aktive Gesundheitsprävention.** Schichtarbeit bedeutet selbst unter optimalen Bedingungen für die Beschäftigten besondere gesundheitliche Risiken. Wer dafür sorgen will, dass Schichtdienstleistende über ihre gesamte aktive Laufbahn hinaus gesund und leistungsfähig bleiben, muss dafür Sorge tragen, dass aus gesundheitlichen Risiken keine Krankheiten werden.

Die nachfolgend aufgestellten Forderungen der GdP sind vor diesem Hintergrund nicht als Sammlung von Vorschlägen zu verstehen, aus der man sich beliebig bedienen kann, sondern sie sind die Summe dessen, was zur nachhaltigen Gestaltung des Schichtdienstes in der Polizei erforderlich ist.



# Die GdP-Forderungen im Detail

Um die gesundheitsbelastenden Faktoren des Schichtdienstes nachhaltig zu reduzieren, reicht es nicht, einzelne Stellschrauben der Arbeitszeitgestaltung bei der Polizei zu verändern, sondern wir brauchen ein aufeinander abgestimmtes Gesamtkonzept, das nicht nur auf eine Begrenzung der maximal zulässigen Verwendung im durchgehenden Wechselschichtdienst zielt, sondern auch auf die Reduzierung der wöchentlich im Schichtdienst verbrachten Arbeitszeit. Die verbindliche Festschreibung von Mindestpersonalstärken gehört ebenso dazu, wie der Ausbau einer aktiven Gesundheitsprävention.



## 1. Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Schichtdienst

Angesichts der demografischen Entwicklung muss die Polizei ihre Aufgaben künftig mit einer durchschnittlich älteren Belegschaft bewältigen. Aber nicht nur das Durchschnittsalter der im durchgehenden Schichtdienst eingesetzten Beamtinnen und Beamten steigt, sondern gleichzeitig gehen in den kommenden Jahren auch deutlich mehr Polizisten in den Ruhestand, als durch Neueinstellungen nachwachsen. Das bedeutet, dass die heute schon im Schichtdienst eingesetzten Polizistinnen und Polizisten länger dort eingesetzt werden müssen, um die durchgängige und jederzeitige Einsatzbereitschaft der Polizei sicherzustellen. Deshalb ist es zwingend notwendig, nicht nur Arbeitszeitmodelle sondern auch Laufbahnplanungen dem Alter und Altern der Beschäftigten anzupassen.

### 1.1 Begrenzung der durchgängigen Verwendung im Schichtdienst auf maximal 20 Jahre

Arbeitsmedizinisch ist erwiesen, dass ab dem 21. Verwendungsjahr im Schichtdienst die Gefahr eines ernststen Gesundheitsschadens exorbitant steigt. Das bedeutet, dass eine längere Verweildauer im Schichtdienst nicht nur für die Beschäftigten mit einem höheren Krankheitsrisiko verbunden ist, sondern dass auch für den Dienstherrn das Ausfallrisiko stark zunimmt. Es steigt umso mehr, je mehr Beschäftigte über 20 Jahre hinaus im Schichtdienst verwendet werden. Hierauf müssen Personalentwicklungskonzepte Rücksicht nehmen. Die GdP fordert deshalb, dass die durchgehende Verwendung im Schichtdienst auf maximal 20 Jahre begrenzt wird. Eine darüber hinausgehende erneute Verwendung im Schichtdienst darf nur erfolgen, wenn der Gesundheitszustand das zulässt und der betroffene Beschäftigte zustimmt.

### 1.2 Kontinuierliche Faktorisierung der Verwendungsdauer im Schichtdienst

Die Regelung zur vorzeitigen Zurrücksetzung für die im Schichtdienst eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in § 115 Abs. 2 Landesbeamtengesetz wird den gesundheitlichen Auswirkungen des Schichtdienstes nicht gerecht: Während Beschäftigte mit 25 Verwendungsjahren im Schichtdienst mit 61 Jahren in den Ruhestand versetzt werden, gilt für alle anderen Schichtdienstler 62 Jahre als Altersgrenze. Also auch für diejenigen, die 25 Jahre knapp unterschreiten.

# GdP-Forderungen



Das wird nicht nur von den Betroffenen als ungerecht empfunden, sondern es wird auch den Anforderungen an eine differenzierte Anerkennung von Verwendungszeiten im Schichtdienst nicht gerecht. Die bisherige Regelung ist daher durch eine durchgängige Faktorisierung des Schichtdienstes zu ersetzen. Sie ist so auszugestalten, dass sich für jedes Jahr im Schichtdienst der Eintritt in den Ruhestand um einen Monat vorverlagert.

## **1.3 Anspruch auf einen Tagesarbeitsplatz bei gesundheitlicher Beeinträchtigung durch den Schichtdienst**

Aufgrund der gegenwärtigen Rechtspraxis führen gesundheitliche Beeinträchtigungen, die sich die Beamtinnen und Beamte durch den Schichtdienst zuziehen, dazu, dass sie sich dem Risiko eines Verfahrens zur Feststellung der Polizeidienstunfähigkeit aussetzen. Diese Praxis widerspricht aber der geltenden Rechtslage in der Europäischen Union. Nach Art. 9 der Richtlinie 2003/88/EG ist bei einer gesundheitlichen Beeinträchtigung durch den Schichtdienst ein geeigneter Tagesarbeitsplatz anzubieten. Das muss auch für die Polizei gelten.

## **1.4 Zulagen für Schichtdienst und Dienst zu ungünstigen Zeiten als Ausgleich für soziale und wirtschaftliche Nachteile**

Schichtdienst bei der Polizei bedeutet rund um die Uhr, an sieben Tagen in der Woche für die Menschen erreichbar und einsatzbereit zu sein. Gegenüber dem Tagesdienst ist der Schichtdienst mit einer Vielzahl von wirtschaftlichen und sozialen Nachteilen verbunden.

# GdP-Forderungen

Schichtdienstzulagen sind deshalb kein Ausgleich für gesundheitliche Belastungen und Risiken, die die Schichtdienstleistenden auf sich nehmen. Sie dienen ausdrücklich nicht dazu, den Beschäftigten ihre Gesundheit abzukaufen, sondern sie stellen einen Ausgleich für die sozialen und wirtschaftlichen Nachteile dar, die unweigerlich mit dem Schichtdienst verbunden sind. Sie dienen zum Beispiel dafür, dass die mit dem Schichtdienst verbundenen höheren Kosten etwa für Mobilität und Kinderbetreuung aufgefangen werden können. Aus diesem Grund sind die Zulagen für den Schichtdienst zu erhalten, bzw. entsprechend zu erhöhen.

## 2. Sicherstellung der notwendigen Personalausstattung

Das aktuelle Personalmanagement produziert systematisch eine personelle Unterdeckung gerade in den Bereichen, in denen die Arbeitsbelastung durch den Schichtdienst ohnehin hoch ist. Es gibt zwar eine belastungsbezogene Personalzuweisung jeweils zum 1. September für den Wachdienst, nicht aber explizit für den Schichtdienst und sie muss auch nicht dem tatsächlichen Arbeitsaufkommen entsprechen. Es fehlen Kräfteberechnungen, wie z.B. die Rettungsbedarfspläne bei den Kommunen.

Hinzu kommt, dass im Laufe des Jahres frei werdende Stellen in der eigenen oder in anderen Behörden (landesweite Ausschreibungen) in der Regel aus dem Schichtdienst besetzt werden. Da im Schichtdienst die Personalkette endet, bleiben die dadurch frei werdenden Stellen mindestens bis zum nächsten 1. September unbesetzt.

Dieser unterjährige Personalabbau im Schichtdienst steht nicht im Einklang mit den Funktionsbesetzungsplänen, den Grundsätzen der Eigensicherung, insbesondere bei Einschreiten gegen größere Personengruppen, und der Einhaltung der PDV. Es fehlt an verbindlichen behördlichen Regelungen für die Personalstärken in den Schichtdienststellen.



# GdP-Forderungen

## 2.1 Landesweit einheitliche Parameter zur Berechnung der Netto-Jahresarbeitszeit

Aktuell unterscheiden sich die für die Festlegung der Personalstärken zu Grunde gelegten Berechnungsgrundlagen landesweit. Auf dieser Basis ist eine transparente und den Anforderungen angemessene Personalverteilung nicht möglich. Deshalb ist die Festlegung landesweit einheitlicher Parameter zur Berechnung der Nettoarbeitszeit im Schichtdienst unverzichtbar.

## 2.2 Verbindliche Festlegung der erforderlichen Personalstärke

Die erforderliche Personalstärke ergibt sich aus den Funktionsbesetzungsplänen, der Einsatzbelastung, Anforderungen aus der Polizeidienstvorschrift (PDV) und dem Leitfaden Eigensicherung. Daneben muss sichergestellt sein, dass Organisationseinheiten in der Lage sind, Vorgaben aus Einsatzakten personell tatsächlich umzusetzen. Die dazu erforderliche Personalstärke muss verbindlich festgelegt werden. Die Vorgaben müssen landesweit gelten.

## 2.3 Vorplanung der vorhersehbaren Personalabflüsse

Die anhand der dienstlichen Anforderungen festgelegten Personalstärken müssen über das gesamte Jahr verbindlich sein. Sie dürfen nicht nur auf dem Papier stehen. Dazu sind die vorhersehbaren über das Jahr eintretenden Personalabflüsse durch Pensionierung und Versetzungen von vornherein mit einzu-beziehen.



# GdP-Forderungen

## 3. Gesundheitsgerechte Gestaltung der Arbeitszeit

Der Dienstherr der Polizei ist im Rahmen der Fürsorgepflicht verpflichtet, die Dienstfähigkeit seiner Polizistinnen und Polizisten bis zum Pensionierungsalter zu erhalten und zu sichern. Dabei spielt die Arbeitszeitgestaltung eine wichtige Rolle.

Auch rechtliche Vorgaben sind in diesem Zusammenhang zu beachten. Hier ist in erster Linie die als EU-Arbeitszeitrichtlinie bekannte Richtlinie 2003/88/EG relevant, die im engen Zusammenhang mit der etwas weniger bekannten EU-Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz (89/391/EWG) zu sehen ist. Die in der Rahmenrichtlinie normierte Verantwortung des Arbeitgebers für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten und die sich daraus ergebende Organisationspflicht gilt auch für die Polizei.



Planbarkeit und Einflussnahme sind, was die Zufriedenheit mit der Arbeitszeit betrifft, dabei die Schlüsselbegriffe. Auch bei der Polizei gilt: Fehlende Einbeziehung der Mitarbeiter bei der Arbeitszeitgestaltung führt häufig zu Unzufriedenheit. 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.

Schichtdienstleistende arbeiten ständig gegen ihre „innere biologische Uhr“. Bisher fanden arbeitsmedizinische Erkenntnisse in den Schichtplänen kaum Berücksichtigung. Schichtanhäufungen, insbesondere von mehr als drei Nachtschichten in Folge, kurze Wechsel und „zu früh“ beginnende Frühdienste sind extrem belastend. Sie sind deshalb zu vermeiden.

### 3.1 Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit auf effektiv 35 Wochenstunden

Die 41-Stunden-Schichtdienst-Woche ist weder mit den Erkenntnissen der Arbeitsmedizin noch den rechtlichen Anforderungen vereinbar. Erholungsphasen haben eine herausragende Bedeutung, da sie langfristig die Einsatzfähigkeit der Beschäftigten erhalten. In der freien Wirtschaft wird die wöchentliche Arbeitszeit im Schichtdienst deswegen teilweise auf bis zu 32 Stunden reduziert (vgl. Ergoschichten Stahlindustrie). Deshalb muss auch bei der Polizei die wöchentliche Arbeitszeit im Schichtdienst auf effektiv nicht mehr als 35 Wochenstunden reduziert werden. Das kann auch über eine Faktorisierung der Belastungsstunden (Anrechnung jeder Nachdienst- und Wochenendstunde mit einem Faktor von mindestens 1,2 Stundenanteilen) erreicht werden.

### 3.2 Maximale regelmäßige Schichtdauer von 8 Stunden

Mit zunehmender Dauer der Arbeitszeit steigt das Unfallrisiko. Dies gilt insbesondere für die Nachtzeit. Deshalb muss die regelmäßige Schichtdienstdauer auf maximal 8 Stunden begrenzt werden.

### 3.3 Nicht mehr als drei Nachtdienste und nicht mehr als fünf Schichten hintereinander

Um die gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch den Schichtdienst zu begrenzen, sollten nicht mehr als drei Nachtdienste aufeinander folgen. Es dürfen zudem nicht mehr als fünf Schichten hintereinander folgen.

# GdP-Forderungen

## 3.4 Tägliche Mindestruhezeit von 11 Stunden

Zwischen den einzelnen Schichten ist eine tägliche Mindestruhezeit von 11 Stunden sicherzustellen.

## 3.5 Die wöchentliche Mindestruhezeit von 11 plus 48 Stunden

Um eine ausreichende Erholung zwischen den einzelnen Schichtblöcken sicherzustellen, muss die wöchentliche Ruhezeit eingehalten werden. Tägliche und wöchentliche Ruhezeit heben sich aber nicht gegenseitig auf, so dass am Ende des Schichtblocks zunächst die tägliche Ruhezeit und dann die wöchentliche Ruhezeit gewährt werden muss, bevor die Arbeit erneut wieder aufgenommen werden kann. Das bedeutet, dass die zusammenhängende Ruhezeit 48 plus 11 Stunden betragen muss. Das bedeutet auch, dass der Tag, an dem die Nachtschicht endet, als Arbeitstag zu werten ist.



## 3.6 Bis zu sechs vorgeplante Freizeitblöcke à drei Tage im Jahr

Die langfristige Planbarkeit von Freizeitaktivitäten hat gerade für Beschäftigte im Schichtdienst eine hohe Bedeutung. Daher nützt es oft wenig, wenn der vorgeplante Dienst erst 10 oder 14 Tage vorab verbindlich wird. Betroffene haben oft das Gefühl, keine Kontrolle mehr über ihre Freizeitgestaltung zu haben. Deshalb müssen die Beschäftigten die Möglichkeit erhalten, dass bis zu sechs vorgeplante Freizeitblöcke von jeweils drei Tagen vorab verbindlich gestellt werden.

## 4. Aktive Gesundheitsprävention im Schichtdienst

Die Gesundheitsprävention ist für den dauerhaften Erhalt der Gesundheit (physisch wie psychisch) im Schichtdienst von grundsätzlicher Bedeutung. Sie hat Vorrang vor der Rehabilitation.

# GdP-Forderungen

## 4.1 Einführung einer jährlichen Option auf einen mindestens dreiwöchigen zusammenhängenden Urlaub

Urlaub ist ein wichtiges Instrument zur Gesundheitsprävention. Gerade für Schichtdienstleistende sind diese Erholungszeiten wichtig, um Belastungen abzufedern. Hierfür reichen nach arbeitsmedizinischen Erkenntnissen zwei Wochen in der Regel nicht aus.

## 4.2 Einführung eines Anspruchs auf eine jährliche arbeitsmedizinische Vorsorge

Medizinische Untersuchungen, die sich auf die spezifischen Belastungen im Schichtdienst erstrecken, sind ein wichtiger Baustein, um auftretende Fehlbelastungen frühzeitig zu identifizieren und entsprechend gegensteuern zu können. Funktionieren können Untersuchungen im Sinne der Verordnung über die arbeitsmedizinische Vorsorge (ArbMedVV) aber nur dann, wenn sie nicht als verkappte Eignungsuntersuchungen wahrgenommen werden. Deshalb ist auf der Grundlage der ArbMedVV eine jährliche Wunschvorsorge anzubieten.

## 4.3 Einführung eines Anspruchs auf eine Erholungskur alle vier Jahre

Erholungskuren, in denen spezifisch am Abbau von aufgetretenen Belastungen gearbeitet wird, sind ein weiterer wichtiger Baustein zum Erhalt und zur Förderung der dauerhaften Leistungsfähigkeit. Deshalb ist für Schichtdienstleistende ein Rechtsanspruch auf eine Erholungskur alle vier Jahre vorzusehen.

## 4.4 Einführung eines erhöhten Urlaubsanspruchs in Abhängigkeit von der Verweildauer im Schichtdienst

Mit zunehmender Verweildauer im Schichtdienst nimmt das Erholungsbedürfnis zu. Dem ist durch einen höheren Urlaubsanspruch Rechnung zu tragen.

## 4.5 Regelmäßige, wissenschaftlich begleitete Evaluation der Gesundheitsbelastungen im Schichtdienst der Polizei

Im Gegensatz zu anderen Berufsgruppen gibt es bei der Polizei keine Langfristuntersuchungen zu den besonderen Belastungen des Schichtdienstes. Dieses Manko ist abzustellen, damit bei der Arbeitszeitgestaltung der Polizei auch die Langfristfolgen bestimmter Schichtdienstmodelle berücksichtigt werden.



# Rechtliche Grundlagen für die Gestaltung des Schichtdienstes in der Polizei

Nacht- und Schichtdienste gehören seit jeher zur Arbeit der Polizei. Wie auch in anderen Berufsfeldern sind sie grundsätzlich zulässig. Um die negativen gesundheitlichen Folgewirkungen des Schichtdienstes zu begrenzen, sind allerdings rechtliche Einschränkungen zu beachten. Dazu reicht der Blick auf die Arbeitszeitverordnung der Polizei (AZVOPol) nicht aus.

## Ausgangspunkt:

### §111 Abs. 3 Landesbeamten-gesetz (LBG)

Ausgangspunkt für die Regelung der Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Landes NRW ist der §60 LBG. Auf seiner Grundlage hat die Landesregierung die Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten im Lande NRW (AZVO) erlassen, die allerdings ausdrücklich nicht für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gilt (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 AZVO).

Für die Polizei findet sich die Rechtsgrundlage zur Regelung der Arbeitszeit in §111 Abs. 3 LBG, in dem es nur ganz knapp heißt: „Das Innenministerium erlässt durch Rechtsverordnung besondere Bestimmungen über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten“. Das bedeutet jedoch nicht, dass die auf §111 Abs. 3 LBG fußende „Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamten“ (AZVOPol) rechtlich völlig ungebunden ist.

## Maßstab für die Arbeitszeitgestaltung ist Art. 2 Grundgesetz

Das Arbeitszeitrecht und insbesondere die Regeln zur Ausgestaltung von Nacht- und Schichtarbeit sind Ausdruck des allgemeinen Arbeitsschutzrechts, das für alle Beschäftigten also sowohl für Arbeitnehmer als auch für Beamten gilt. Für die Bundesrepublik Deutschland darf diese aus gewerkschaftlicher Sicht kaum bahnbrechende Erkenntnis zumindest seit der jüngeren Rechtsprechung als gesichert gelten.

In einem Urteil aus dem Jahr 1992 (BVerfG, 28.1.1992 - 1 BvR 1025/82) kommt das Bundesverfassungsgericht zu dem Schluss, dass „Nachtarbeit grundsätzlich für jeden Menschen schädlich ist“. Unmittelbarer Gegenstand des Verfahrens war das bis dahin geltende Nachtarbeitsverbot für Frauen. Dem Verfassungsgericht ging es in dem Zitat also vor allem darum festzuhalten, dass sich die gesundheitlichen Gefährdungen durch Nachtarbeit nicht am Geschlecht festmachen lassen und deshalb eine Differenzierung nach dem Geschlecht bei der Frage der Zulässigkeit von Nachtarbeit nicht zulässig ist.



# Rechtliche Grundlagen

Entscheidend ist aber die vorangehende Überlegung des Gerichts, dass letztlich das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes den Staat verpflichtet, alle Menschen vor den gesundheitlichen Folgen der Nacharbeit zu schützen. In der Folge dieser Entscheidung steht die rechtliche Ausgestaltung von Arbeitszeitregelungen seither konsequent unter dem Primat des Arbeitsschutzes. Das gilt auch für die praktische Ausgestaltung der Arbeitszeit bei der Polizei. Der Ordnungsgeber in NRW muss deshalb bei der Ausgestaltung der nach §111 Abs. 3 LBG zu erlassenden Arbeitszeitregelungen für die Polizei die einschlägigen Vorschriften des Arbeitsschutzes beachten.



## Arbeitszeitrecht ist Arbeitsschutzrecht

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Arbeitszeitgesetz (ArbZG) eine Regelung geschaffen, die den Arbeitsschutzgedanken für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bundeseinheitlich regelt. Allerdings gilt das Arbeitszeitgesetz nicht für die Beamtinnen und Beamten und kann daher auch nicht analog herangezogen werden. Umso wichtiger sind für die Beamten die rechtlichen Vorgaben auf der europäischen Ebene, die sich mit dem Arbeitsschutz und mit dessen Konsequenzen für die Arbeitszeitgestaltung befassen.

## Die EU-Richtlinie 2003/88/EG – Maßstab für die Arbeitszeitregelungen in der Polizei NRW

Die als EU-Arbeitszeitrictlinie bekannte Richtlinie 2003/88/EG gilt für alle Beschäftigten. Sie steht in einem engen Zusammenhang mit der etwas weniger bekannten EU-Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz (89/391/EWG). Die darin normierte Verantwortung des Arbeitgebers für den Sicherheits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten sind auch bei der Arbeitszeitrictlinie der Polizei zu beachten.

Durch die enge Verzahnung der Rahmenrichtlinie und der Arbeitszeitrictlinie wird deutlich, dass das EU-Recht ebenso wie das Bundesverfassungsgericht die Arbeitszeitgestaltung unter das Primat des Arbeitsschutzes stellt. Das bedeutet, dass das Arbeitszeitrecht für Abwägungen wie etwa Fragen der Kosteneffizienz, aber auch der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben nur in engen Grenzen zugänglich ist. Dieses sehr rigide Primat des Arbeitsschutzes aufzuweichen, war in der Vergangenheit wiederholt das Ziel von gescheiterten Versuchen, die Richtlinie zu novellieren. Grund für das Scheitern waren letztlich die unvereinbaren Gegensätze zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Während Letzteren gerade die strikte Einstufung von Bereitschaftszeiten als Arbeitszeit und die fixen Obergrenzen für die Arbeitszeit der Richtlinie ein Dorn im Auge sind, geht es den Gewerkschaften darum, Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie stärker ins Blickfeld zu nehmen.

# Rechtliche Grundlagen

## Besondere Pflichten gegenüber Nacht- und Schichtdienstleistenden

In Art. 12 der Arbeitszeitrichtlinie der EU werden den Mitgliedsstaaten insbesondere für den Nacht- und Schichtdienst besondere Pflichten auferlegt. Sie müssen die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit

- a) Nacht- und Schichtarbeitern hinsichtlich Sicherheit und Gesundheit in einem Maße Schutz zuteil wird, der der Art ihrer Arbeit Rechnung trägt,
- b) die zur Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit von Nacht- und Schichtarbeit gebotenen Schutz- und Vorsorgeleistungen oder -mittel denen für die übrigen Arbeitnehmer entsprechen und jederzeit vorhanden sind.



## Wichtige Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie im Überblick

Damit wird zunächst ein umfassender Schutzanspruch für Nacht- und Schichtdienst leistende Beschäftigte auf EU-Ebene festgelegt. Für die Praxis wichtiger sind aber die flankierenden Regelungen in den Einzelschriften der Richtlinie, die einen verbindlichen Rechtsrahmen für die Arbeitszeitgestaltung festlegen. Hierzu gehören insbesondere die Vorschriften über tägliche und wöchentliche Ruhezeiten, die Tages- und Wochenarbeitszeit, sowie die Begrenzung der Höchstarbeitszeit für Nachtdienste (siehe Kasten).

### Die wichtigsten Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie für die Schichtplangestaltung

- Art. 3** pro 24-Stundenzeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden
- Art. 4** bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden Gewährung einer Ruhepause
- Art. 5** pro Siebentageszeitraum eine kontinuierliche Mindestruhezeit von 24 (+11) Stunden
- Art. 6** maximale durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 48 Stunden einschließlich Überstunden
- Art. 8** normale Arbeitszeit für Nachtarbeiter im Durchschnitt nicht über 8 Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum, bei Arbeit unter besonderen Gefahren oder erheblicher körperlicher oder geistiger Anspannung nicht mehr als 8 Stunden
- Art. 9** regelmäßige unentgeltliche Gesundheitsuntersuchung von Nachtarbeitern; bei gesundheitlicher Beeinträchtigung Anspruch auf Versetzung auf Arbeitsstellen mit Tagarbeit

# Rechtliche Grundlagen

## Ausnahmetatbestände

Dass die Einzelvorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie nicht unter allen Umständen zu jeder Zeit in jedem Arbeitsverhältnis umsetzbar sein würden, war bereits von Beginn an klar. Daher sieht die EU-Richtlinie eine Reihe von Möglichkeiten vor, um Flexibilität zu schaffen. Hiervon sind für den Anwendungsbereich der AZVOPol insbesondere zwei Regelungen von Belang:

## Abweichung durch Rechtsvorschrift oder Vereinbarung für bestimmte Tätigkeiten

Nach Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie kann im Wege von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder durch Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern unter bestimmten Voraussetzungen von einer ganzen Reihe von Regeln abgewichen werden. Dies gilt für den Regelbetrieb allerdings nur dann, wenn die betroffenen Arbeitnehmer gleichwertige Ausgleichsruhezeiten erhalten. In Ausnahmesituationen – aber auch nur dann – kann es auch zulässig sein, den Gesundheitsschutz der betroffenen Arbeitnehmer auf anderem Wege sicherzustellen.



# Rechtliche Grundlagen

Über Art. 17 sind damit grundsätzlich Ausnahmen von den Regeln aus Art. 3 (tägliche Ruhezeit), Art. 4 (Pause nach 6 Stunden) Art. 5 (24 Stunden frei pro Woche), Art. 8 (Dauer der Nachtschicht) und Art. 16 (Bezugszeiträume) für den Schichtbetrieb möglich. Diese Ausnahmemöglichkeiten sind allerdings in zwei Richtungen begrenzt: Zunächst auf einen abschließenden Katalog von Tätigkeiten, der in Abs. 3 aufgelistet ist. Die Polizei wird hier zwar nicht ausdrücklich genannt, allerdings lässt sich der Vollschichtbetrieb nach herrschender Meinung unter den Sammelbegriff „Tätigkeiten, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die Kontinuität des Dienstes oder der Produktion gewährleistet sein muss“ (Art. 17 Abs. 3 Ziffer c) fassen.



Wichtig im Zusammenhang mit der Gestaltung von Schichtdienstmodellen ist aber die zweite Begrenzung von Ausnahmemöglichkeiten: Abweichungen sind grundsätzlich nur dann möglich, wenn gleichwertige Ausgleichszeiten gewährt werden. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind diese Ausgleichszeiten grundsätzlich im unmittelbaren Anschluss an die Arbeitsphase zu gewähren, in der die Regel verletzt wurde. Das ist aus der Perspektive des Arbeitsschutzes auch richtig: Die gesundheitliche Gefährdung, die durch eine zu kurze Pause zwischen zwei Schichten entsteht, lässt sich nicht dadurch wieder ausgleichen, dass entsprechende Freizeit erst mit einer größeren zeitlichen Distanz gewährt wird.

Dieser Grundsatz lässt sich bei Abweichungen etwa von der wöchentlichen Ruhezeit oder den Pausenzeiten innerhalb eines Schichtsystems darstellen. Hiervon wird in der AZVOPol auch Gebrauch gemacht: In §8 AZVOPol ist die wöchentliche Ruhezeit von zwei Tagen lediglich als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Ebenso ist die Begrenzung der Dauer der Nachtschicht nach §1 Abs. 3 AZVOPol auf neun Stunden anstatt auf acht Stunden begrenzt. Regelungen zur Pause nach spätestens sechs Stunden sind in §4 AZVO enthalten, fehlen in der AZVOPol aber, da sie im Alltag zumindest des Außendienstes der Polizei kaum einzuhalten wären.

# Rechtliche Grundlagen

Den Versuch, einen Ausnahmetatbestand für die tägliche Ruhezeit zu definieren, unternimmt auch § 7a AZVOPol. Für den Alltagsbetrieb eines Schichtdienstsystems dürfte diese Regelung aber regelmäßig ins Leere laufen.

Die Anwendung des Ausnahmetatbestands aus Art. 17 der EU-Arbeitszeitrichtlinie auf die tägliche Ruhezeit, bringt jedes Schichtsystem mit festen Schichtwechseln durcheinander: Für jede Ruhezeit, die verkürzt wurde, müsste die unmittelbar darauf folgende geplante Ruhephase entsprechend verlängert werden. Wie eng der sich daraus ergebende Spielraum ist, zeigt auch die Regelung in §5 Arbeitszeitgesetz (ArbZG), die für Krankenhäuser und einige andere Tätigkeitsbereiche in engen Grenzen eine Unterschreitung der täglichen Ruhezeit zulässt.

## Klare Vorgaben für Pausen- und Ruhezeiten

### § 5 ArbZG

- (1) Die Arbeitnehmer müssen nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden haben.
- (2) Die Dauer der Ruhezeit des Absatzes 1 kann in Krankenhäusern [...]um bis zu eine Stunde verkürzt werden, wenn die Verkürzung der Ruhezeit innerhalb eines Kalendermonats oder innerhalb von vier Wochen durch Verlängerung einer anderen Ruhezeit auf mindestens zwölf Stunden ausgeglichen wird.



# Rechtliche Grundlagen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Art. 17 der EU-Arbeitszeitrichtlinie zwar für die Praxis in der Polizei eine gewisse Flexibilität ermöglicht, dass jedoch von der Festlegung der täglichen Mindestruhezeit von elf Stunden im Regelbetrieb von Vollschtmodellen mit festen Schichtwechseln schon aus rechtlicher Sicht kaum abgewichen werden kann.

## Abweichung durch Vereinbarung

Die zweite Möglichkeit, von den Regeln aus Art. 3 (tägliche Ruhezeit), Art. 4 (Pause nach 6 Stunden), Art. 5 (24 Stunden frei pro Woche), Art. 8 (Dauer der Nachtschicht) und Art. 16 (Bezugszeiträume) abzuweichen, ist in Art. 18 der EU-Arbeitszeitrichtlinie beschrieben. In Bezug auf Umfang und Möglichkeiten zur Abweichung besteht mit Ausnahme des Bezugszeitraums für die wöchentliche Höchstleistungszeit kein Unterschied zu Art. 17 der Richtlinie. Der entscheidende Unterschied ist aber, dass auf der einen Seite keine Beschränkung auf bestimmte Tätigkeitsbereiche vorgenommen wird und auf der anderen Seite eine Abweichung nur durch Vereinbarung der Sozialpartner möglich ist, also nicht durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, wie dies bei Art. 17 noch möglich ist.



Sofern man davon ausgeht, dass für den Schichtdienst in der Polizei regelmäßig der Anwendungsbereich des Art. 17 eröffnet ist, verbleibt für die Anwendung von Art. 18 der EU-Arbeitszeitrichtlinie kaum Raum. Festzuhalten ist aber, dass diese Frage rechtlich offen ist: Sollte der Anwendungsbereich des Art. 17 für die Polizei nicht eröffnet sein, bliebe nur der Weg der Vereinbarung über Art. 18 der EU-Arbeitszeitrichtlinie. Frei von rechtlichen Zweifeln wäre daher eine Dienstvereinbarung, die alle Regelungen in der AZVOPol umfassen müsste, in denen von den Grundstandards der EU-Arbeitszeitrichtlinie abgewichen werden soll.

# Rechtliche Grundlagen

Art. 18 der EU-Arbeitszeitrichtlinie lenkt jenseits dieser juristischen Grundsatzfrage das Augenmerk darauf, dass die EU-Arbeitszeitrichtlinie den Sozialpartnern eine wichtige Rolle bei der Arbeitszeitgestaltung zuschreibt. Abweichungen von der EU-Richtlinie sind durch kollektive Vereinbarungen sowohl auf Landes- als auch auf örtlicher Ebene grundsätzlich überall dort möglich, wo überhaupt Abweichungsmöglichkeiten bestehen.

## Mögliche Berücksichtigung der Interessen der Beschäftigten

Damit wird deutlich, dass die EU-Arbeitszeitrichtlinie ausdrücklich den Interessen beider Sozialpartner Geltung verschaffen will, wenngleich sie dem Gesundheitsschutz im Grundsatz Vorrang einräumt vor den Interessen sowohl des Arbeitgebers, als auch der Beschäftigten. In keinem Fall ist es aber so, dass Abweichungen von den Regeln der EU-Arbeitszeitrichtlinie nur aus arbeitsorganisatorischen Zwängen heraus möglich wären.

Damit sind Spielräume etwa zur Berücksichtigung des Interesses der Beschäftigten an einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder zur Erhaltung einer möglichst hohen Selbstbestimmung bei der Arbeitszeitgestaltung vorhanden, die auch im Rahmen der AZVOPol genutzt werden können. Überall dort, wo die AZVOPol keine zwingenden Vorgaben enthält, besteht im Rahmen des EU-Rechts die Möglichkeit, die Interessen sowohl des Dienstherrn an einem funktionierenden Dienstbetrieb, als auch die Interessen der Beschäftigten bei der Gestaltung von Schichtdienstmodellen zu berücksichtigen. Dies kann auch durch eine förmliche Dienstvereinbarung geschehen.



**Wir mischen uns ein.**



## **Gewerkschaft der Polizei NRW**

**Gewerkschaft der Polizei**  
Landesbezirk Nordrhein-Westfalen

Geschäftsstelle  
Gudastraße 5-7, 40625 Düsseldorf  
Telefon 02 11 2910 10  
Fax 02 11 2910 146  
info@gdp-nrw.de  
[www.gdp-nrw.de](http://www.gdp-nrw.de)

