



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2019**

### **Nr. 4 Gleitzeit- und Urlaubsguthaben - unzulässige Übertragung in Folgejahre und rechtswidriger Ausgleich durch Entgelt**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

## **Nr. 4 Gleitzeit- und Urlaubsguthaben - unzulässige Übertragung in Folgejahre und rechtswidriger Ausgleich durch Entgelt**

### **1 Allgemeines**

Für den Großteil der kommunalen Beamten und Beschäftigten gelten Gleitzeitregelungen. Beginn und Ende der Arbeitszeit sind nicht fest vorgeschrieben, sondern können in bestimmten Grenzen selbst festgelegt werden<sup>293</sup>.

Die dadurch erreichte Arbeitszeitflexibilisierung erweitert die Gestaltungsmöglichkeiten des Personals. Damit korrespondiert die Pflicht der Mitarbeiter, Arbeitszeitguthaben im Rahmen der Gleitzeit eigenverantwortlich abzubauen. Sofern dies nicht innerhalb eines zuvor festgelegten Zeitraums gelingt, sind die Guthaben bis auf einen Betrag, der in den nächsten Abrechnungszeitraum übertragen werden darf, zu kappen. Für Beamte ist dies ausdrücklich in § 12 Abs. 5 Satz 2 Arbeitszeitverordnung normiert, wonach den Höchstbetrag überschreitende Zeitguthaben am Ende des Abrechnungszeitraums<sup>294</sup> verfallen. Für tariflich Beschäftigte ergeben sich die Grenzen von Übertragungen aus verbindlichen Dienstvereinbarungen.

Auch die jährlichen Urlaubsansprüche der Beamten und Beschäftigten können unter bestimmten Voraussetzungen innerhalb festgelegter Fristen in Folgejahre übertragen werden.

Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigten wiederholt, dass Gleitzeit- und Urlaubsguthaben entgegen gesetzlichen und tarifvertraglichen sowie durch Dienstvereinbarung getroffenen Regelungen übertragen und zum Teil durch Entgeltzahlungen abgegolten wurden. Dies belegen die nachfolgenden Beispiele.

### **2 Arbeitszeitguthaben**

#### **2.1 Übertragung**

Für das Personal einer kreisfreien Stadt war durch Dienstvereinbarung bestimmt, dass Arbeitszeitguthaben im Rahmen der gleitenden Arbeitszeit von bis zu 60 Stunden in den nächsten Abrechnungszeitraum (Kalenderjahr) übertragen werden dürfen. Darüber hinausgehende Guthaben waren zu kappen. Tatsächlich wurde hiervon abgesehen. Daraus resultierten für etwa 170 Kräfte zum Jahresende 2015 mehr als 28.000 Stunden an Arbeitszeitguthaben über die Kappungsgrenze hinaus.

In einer anderen Stadt hatten fünf Beamte und Beschäftigte Ende 2016 insgesamt fast 4.500 Stunden angesammelt. Im Einzelfall erreichten die Guthaben bis zu 1.500 Stunden, obwohl die internen Regelungen eine Kappung bei 120 Stunden (Vollzeitkräfte) vorsahen. Sie bestanden seit vielen Jahren, da die Fristen zum Ausgleich aufgrund individueller Vereinbarungen mehrfach verlängert worden waren. Bei einem Beamten war zunächst sogar vorgesehen, über mehrere Jahre fortgeführte Zeitguthaben<sup>295</sup> teilweise durch Dienstbefreiung bis zu seinem altersbedingten Ausscheiden abzubauen.

In der Verwaltung einer großen kreisangehörigen Stadt wurden für über 60 Kräfte abweichend von der Dienstvereinbarung aufgrund von Anträgen Guthaben über die Kappungsgrenze hinaus übertragen.

Zur Begründung des Kappungsverzichts führten die Verwaltungen im Wesentlichen an:

---

<sup>293</sup> § 12 Abs. 1 ArbZVO, Protokollerklärung zu § 6 TVöD.

<sup>294</sup> Dieser darf allenfalls zwei Jahre umfassen (§ 12 Abs. 5 Satz 3 ArbZVO).

<sup>295</sup> Ungefähr 1.000 Stunden.

- Die angesammelten Zeitguthaben seien Ausdruck struktureller Überlastungen der Mitarbeiter oder die Folge zeitaufwändiger Projektarbeiten sowie der vorübergehenden Übernahme von Aufgaben vakanter Stellen. Insoweit werde eine Kappung als „treuwidrig“ erachtet.
- Zum Teil handele es sich nicht um Gleitzeitguthaben, sondern bei Beamten um Mehrarbeit<sup>296</sup> sowie um Überstunden<sup>297</sup> tariflich Beschäftigter<sup>298</sup>.
- Die Regelungen in der Dienstvereinbarung zum Abbau der Zeiten dienten lediglich der Orientierung und seien keine verbindlichen Vorgaben.
- Ein Ausgleich durch Arbeits- und Dienstbefreiung sei bislang nicht oder nur eingeschränkt möglich gewesen, ohne die Dienstgeschäfte zu stark zu beeinträchtigen.
- Eine dauerhafte Dokumentation erbrachter Zeiten sei erforderlich, um die Belastung der Mitarbeiter einschätzen zu können.

Dem ist Folgendes entgegenzuhalten:

- Der pauschale Verweis auf Überlastungen rechtfertigt keinen Verzicht auf eine Kappung von Arbeitszeitguthaben, zumal aufgrund des zum Teil langjährigen „Altersaufbaus“ der Zeitguthaben<sup>299</sup> die Gründe für deren Entstehung nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt nachvollziehbar waren. Dessen ungeachtet unterliegen Ausgleichsansprüche in Gestalt von Arbeits- und Dienstbefreiung der Verjährung<sup>300</sup>. Das gilt selbst dann, wenn tatsächlich von den Kräften entgegen dem Grundsatz von Treu und Glauben ein „Zuviel“ an Dienstleistungen verlangt worden wäre<sup>301</sup>.
- Dass Arbeitszeitguthaben nicht aus Gleitzeit, sondern aus Mehrarbeit und Überstunden resultierten, war nicht belegt. Beamte sind verpflichtet, auf Anordnung oder mit Genehmigung ohne Vergütung über die durchschnittliche Wochenarbeitszeit hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse dies erfordern<sup>302</sup>. Solche Anordnungen oder Genehmigungen lagen nicht vor. Zudem ist von Mehrarbeit nur bei nach Art und Dauer eng begrenzten Ausnahmetatbeständen auszugehen<sup>303</sup>. Dieser Anforderung genügten die im Rahmen der allgemeinen Verwaltungstätigkeit der Beamten entstandenen Zeitguthaben nicht. Darüber hinaus ist der Ausgleich von Mehrarbeit durch Dienstbefreiung nur innerhalb eines Jahres zulässig.

Auch für das Vorliegen von Überstunden bei tariflich Beschäftigten gab es keine Anhaltspunkte. Solche Zeiten werden in den IT-Verfahren zur Arbeitszeitverwaltung in der Regel auf gesonderten Konten und nicht bei den Gleitzeitguthaben erfasst. Die jeweiligen Arbeitgeber führten nicht den Nachweis, dass es sich bei Letzteren um Überstunden im Rechtssinn handelte.

---

<sup>296</sup> § 73 Abs. 2 LBG.

<sup>297</sup> § 7 Abs. 7 und 8 TVöD.

<sup>298</sup> Solche Zeiten unterliegen nicht der Kappungsgrenze.

<sup>299</sup> In einzelnen Fällen bestanden Zeitguthaben seit zehn Jahren.

<sup>300</sup> § 195 BGB für Beamte und § 37 Abs. 1 TVöD für Beschäftigte.

<sup>301</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26. Juli 2012 - 2 C 29/11, juris Rn. 26, 41 ff.

<sup>302</sup> § 73 Abs. 2 Satz 1 LBG.

<sup>303</sup> Verwaltungsgericht Trier, Urteil vom 23. November 2006 - 1 K 560/06.TR, juris Rn. 23.

- Dienstvereinbarungen gestalten Arbeitsbedingungen normativ<sup>304</sup>. Sie sind dienststelleninternes Recht, das den kommunalen Arbeitgeber bindet<sup>305</sup>. Daher trifft es nicht zu, dass Regelungen in solchen Vereinbarungen zu Kappungsgrenzen lediglich unverbindlich sind.
- Ein langjähriger Kappungsverzicht verschärft die Problematik des Abbaus hoher Guthaben. Das kann den Dienstbetrieb deutlich stärker beeinträchtigen als eine Reduzierung im Rahmen der getroffenen Gleitzeitregelungen. Daneben besteht das Risiko, dass Zeiten letztendlich durch Entgeltzahlungen abgegolten werden, da ein Zeitausgleich nicht mehr als möglich erachtet wird (vgl. nachfolgend Tz. 2.2). Eine Kappung kann dazu beitragen, dass Arbeitsabläufe besser organisiert werden, um künftige Kappungsverluste zu vermeiden.
- Es ist nicht erforderlich, von einer Kappung abzusehen, um die Belastung der Mitarbeiter nachvollziehen zu können. Dem lässt sich beispielsweise Rechnung tragen, indem die gekappten Zeiten dokumentiert werden, ohne sie den Mitarbeitern weiterhin gutzuschreiben.

Der Rechnungshof hat die betroffenen Städte darauf hingewiesen, dass

- Gleitzeitguthaben, die im Abrechnungszeitraum eine Höchstgrenze überschreiten, ohne Ausgleich verfallen<sup>306</sup>,
- ein Verzicht auf die Kappung solcher Guthaben bei Beamten rechtswidrig ist und bei Tarifkräften gegen Dienstvereinbarungen verstößt sowie
- nicht gekappte Guthaben Bilanz und Ergebnisrechnung durch Rückstellungen und Zuführungen zu Rückstellungen belasten<sup>307</sup>.

Die Verwaltungen haben dem Rechnungshof im Wesentlichen mitgeteilt, dass der Abbau der Zeitguthaben sichergestellt werde. Von dem bei einem Beamten beabsichtigten Ausgleich durch weitgehende Dienstbefreiung bis zum Erreichen der Altersgrenze sei abgesehen und dessen Guthaben bis auf einen rechtlich zulässigen Bestand gekappt worden.

## 2.2 Abgeltung

Zum Teil glichen Kommunen Gleitzeitguthaben „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ durch Zahlungen aus. So wurden zum Beispiel einem Beamten einer kreisfreien Stadt über 1.000 Stunden, die im Rahmen seiner üblichen Tätigkeit angefallen waren, mit mehr als 18.000 € abgegolten. Ein hierzu intern gefertigter zahlungsbe gründender Vermerk lautete: „Überstunden waren dienstlich notwendig. Auszahlung kann erfolgen“.

Eine große kreisangehörige Stadt hatte über einen Zeitraum von vier Jahren insgesamt 0,5 Mio. € an Vergütungen für Überstunden<sup>308</sup> und Gleitzeit gewährt, im Einzelfall bis zu 10.000 € jährlich.

---

<sup>304</sup> Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 7. April 2008 - 6 PB 1/08, juris Rn. 5.

<sup>305</sup> § 77 Satz 2 LPersVG.

<sup>306</sup> Aus Gründen des Vertrauensschutzes fordert der Rechnungshof keine sofortige Kappung langjährig angesamelter Zeitguthaben, sondern deren Abbau innerhalb eines verbindlich festgelegten Zeitraums.

<sup>307</sup> Bei einer kreisfreien Stadt waren im Jahresabschluss Rückstellungen für Arbeitszeitguthaben von 1,5 Mio. € bei einer anderen Stadt sogar von 2,1 Mio. € bilanziert. Da für verfallene Zeitguthaben keine Rückstellungen zu bilden sind, würde die damit verbundene Auflösung von Rückstellungen zu einer (einmaligen) Verbesserung der Ergebnishaushalte führen.

<sup>308</sup> Diese sind nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Die Entgelte wurden damit begründet, dass ein Abbau der notwendigerweise erbrachten Zeiten durch Zeitausgleich nicht möglich gewesen sei.

Die Zahlungen waren rechtswidrig. Gleitzeitguthaben oberhalb einer Höchstgrenze verfallen am Ende des Abrechnungszeitraums. Für demnach nicht mehr existente Zeitguthaben besteht kein Vergütungsanspruch. Dieser kann bei Beamten allenfalls bestehen, wenn Mehrarbeit im Sinne der Landesmehrarbeitsvergütungsverordnung<sup>309</sup> geleistet wurde. Dies traf jedoch nicht zu. Die laufende Bearbeitung üblicher dienstlicher Vorgänge, die zu den Aufgaben des Beamten gehörten, war keine Mehrarbeit im Rechtssinn<sup>310</sup>. Zudem genügte der o. a. Vermerk nicht den Anforderungen an eine nachträgliche Genehmigung von Mehrarbeit. Diese muss sich auf konkrete, zeitlich abgrenzbare Mehrarbeitstatbestände beziehen. Die pauschale Genehmigung ohne ausreichende Differenzierung reichte nicht aus<sup>311</sup>. Auch bei Beschäftigten begründen Gleitzeitguthaben keinen tarifvertraglichen Vergütungsanspruch<sup>312</sup>. Zahlungen abweichend vom Tarifrecht sind den Kommunen grundsätzlich verwehrt<sup>313</sup>.

Der Rechnungshof hat die Städte aufgefordert, die rechtswidrigen Zahlungen einzustellen und entstandene Schäden soweit als möglich auszugleichen.

Dem wollten die Kommunen im Wesentlichen nachkommen.

### 3 Urlaubsguthaben

In einer kreisfreien Stadt hatten einige Beamte und Beschäftigte jeweils über 60 Urlaubstage aus Vorjahren noch nicht in Anspruch genommen. Die Tage wurden in das Folgejahr übertragen. In einem Fall betraf das mehr als 400 Tage. Auch in einer verbandsfreien kreisangehörigen Stadt waren Urlaubsansprüche von Beschäftigten zum Teil über mehrere Jahre hinweg übertragen worden.

Der Urlaub dient Erholungszwecken. Stetige Übertragungen sind damit nicht vereinbar. Sie unterliegen daher rechtlichen Grenzen.

Bei Beamten verfällt nicht in Anspruch genommener Urlaub grundsätzlich am 31. Oktober des Folgejahres, bei Dienstunfähigkeit spätestens am 31. März des darauffolgenden Jahres<sup>314</sup>. Nach Ablauf des maximal zulässigen Übertragungszeitraums ist es unmaßgeblich, aus welchen Gründen der Urlaub nicht genommen werden konnte. Es kommt für das Erlöschen des Anspruchs nicht darauf an, ob der Beamte den Urlaubsverzicht zu vertreten hat<sup>315</sup>.

Beschäftigte können ihren Erholungsurlaub nur aus dringenden betrieblichen oder in ihrer Person liegenden Gründen in das nächste Jahr übertragen<sup>316</sup>. In diesen Fällen ist der Urlaub bis 31. März des Folgejahres anzutreten. Sofern dies aus Gründen

---

<sup>309</sup> Insbesondere Dienst in bestimmten Bereichen (beispielsweise polizeilicher Vollzugsdienst und Einsatzdienst in der Berufsfeuerwehr) oder Bereitschafts- und Schichtdienste sowie Sondereinsätze zur Herbeiführung unaufschiebbarer und termingebundener Ergebnisse.

<sup>310</sup> Zur Begründung vgl. die in Fußnote 12 erwähnte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Trier.

<sup>311</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17. März 2004 - 1 A 2426/02, juris Rn. 52, 54.

<sup>312</sup> Protokollerklärung zu § 8 Abs. 2 TVöD.

<sup>313</sup> § 61 Abs. 3 Satz 1 GemO.

<sup>314</sup> § 11 Abs. 1 UrlVO.

<sup>315</sup> Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27. Oktober 1982 - 2 B 95/81, juris Rn. 3.

<sup>316</sup> § 7 Abs. 3 Bundesurlaubsgesetz.

der Arbeitsunfähigkeit oder dienstlichen Gründen nicht möglich ist, muss er bis 31. Mai des Jahres angetreten werden<sup>317</sup>.

Die betroffenen Verwaltungen haben dem Rechnungshof mitgeteilt, dass Urlaubsansprüche nur noch im Rahmen des rechtlich Zulässigen<sup>318</sup> übertragen würden.

---

<sup>317</sup> § 26 Abs. 2 Buchst. a TVöD. Davon unberührt bleibt der gesetzliche Mindesturlaubsanspruch (§ 3 Abs. 1 Bundesurlaubsgesetz) auch im Fall der Arbeitsunfähigkeit wegen Erkrankung bestehen und verfällt zunächst nicht (Bundesarbeitsgericht, Urteile vom 24. März 2009 - 9 AZR 983/07, juris Rn. 59, und vom 22. Mai 2012 - 9 AZR 575/10, juris Rn. 17).

<sup>318</sup> Zwar kann nach Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (Urteil vom 19. Februar 2019 - 9 AZR 541/15) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 6. November 2018 - C-684/16) Resturlaub nach Ablauf der regulären gesetzlichen oder tarifvertraglichen Verfallsfristen nur dann ohne Weiteres ausgebucht werden, wenn der Arbeitgeber oder Dienstherr den Arbeitnehmer rechtzeitig zum Antritt des Urlaubs innerhalb der Fristen aufgefordert und ihn auf den andernfalls bevorstehenden Verfall hingewiesen hat. Diese Restriktionen gelten jedoch nur für Urlaubsreste, die den unionsrechtlich garantierten Mindesturlaubsanspruch betreffen. Selbst derartige Urlaubsreste sind indes nicht zeitlich unbeschränkt übertragbar, sondern dürften in entsprechender Anwendung der Rechtsprechung für krankheitsbedingte Urlaubsreste (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 7. August 2012 - 9 AZR 353/10, unter Hinweis auf [EuGH, Urteil vom 22. November 2011 - C-214/10](#)) spätestens mit Ablauf des 15. Monats nach Ende des Urlaubsjahrs verfallen.