



Stellungnahme der GdP zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Strukturen des Besoldungs- und Umzugskostenrechts

Vorbemerkung

Die GdP begrüßt grundsätzlich die Intention des Gesetzgebers, das im Koalitionsvertrag festgelegte Ziel, den öffentlichen Dienst modern und attraktiv zu gestalten, umzusetzen. Der Referentenentwurf enthält viele positive Regelungen, u.a. die Erhöhung einzelner Zuschläge und die Neufassung von Zulagentatbeständen.

Gleichwohl bleibt festzustellen, dass mit kurzfristigen finanziellen Anreizen die Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes nicht nachhaltig garantiert werden kann. Vielmehr sollten die Rahmenbedingungen, z.B. durch die Senkung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden, durch die Übernahme von Betreuungskosten bei Einsätzen und durch die Abschaffung der Versorgungsrücklage geändert werden, um langfristig qualifiziertes Personal zu binden.

Zum Entwurf im Einzelnen

I. Bundesbesoldungsgesetz

1. § 14 a BBesG

Die GdP fordert die Abschaffung der Versorgungsrücklage. Die Gewährleistung einer amtsangemessenen Beamtenversorgung ist originäre Aufgabe des Dienstherrn und ist aus dem laufenden Haushalt des Staates zu zahlen. Dies ergibt sich aus dem Alimentationsprinzip, nach dem der Dienstherr verpflichtet ist, Beamten während des aktiven Dienstes, bei Krankheit und Invalidität sowie nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst aus Altersgründen einen der Bedeutung und dem sozialen Status seines Amtes entsprechenden angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten. Eine Beteiligung der Beamtinnen und Beamten an ihrer eigenen Altersversorgung durch ein „Sonderopfer“ bei der Besoldung darf dagegen höchstens eine kurzfristige Ausnahme darstellen.

2. § 23 BBesG

Die GdP fordert weiterhin die Eingangsbesoldung A 8 bei der Bundespolizei (Vergleiche etwa die Polizeiaufbahnverordnung Schleswig-Holstein)

3. §§ 39, 40 BBesG

Zu begrüßen ist die Erhöhung des Familienzuschlages II, jedoch ist eine gleichzeitige signifikante Reduzierung des Verheiratetenzuschlages nicht hinnehmbar. In der Begründung wird die Reform des Familienzuschlages I mit dem Auftrag des Grundgesetzes zum Schutz von Ehe und Familie (Artikel 6 Absatz 1 GG) abgeleitet und die Fokussierung auf Verheiratete mit der Besserstellung der Ehe gegenüber anderen Gemeinschaften. Die Ehe wird mit der Halbierung des bisherigen Zuschlages gerade weder geschützt noch bessergestellt. Diese Absenkung lehnt die GdP ab.

Ebenso werden von der GdP die Einschränkungen zu Lasten Geschiedener, Witwen und Witwern nicht hingenommen. Werden hier auch die Fälle mitbedacht, in denen der Polizeibeamte in Ausübung des Dienstes verstorben ist? Jenseits der Regelungen des Beamtenversorgungsgesetzes werden hier die Angehörigen mit den neuen Regelungen des Familienzuschlages I von einer unnötigen Härte getroffen.

Zudem fordert die GdP, dass auch Alleinerziehende den Familienzuschlag I erhalten müssen. Familie ist nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts die tatsächliche Lebens- und Erziehungsgemeinschaft der Kinder und ihrer Eltern. Dies betrifft nach der Rechtsprechung auch die sog. Restfamilie aus Kind und einem sorgeberechtigten Elternteil. Einen **Familienzuschlag** muss es mithin auch für diese Art der Familie geben, die im besonderen Maße unter finanziellem Druck stehen.

4. § 42 b BBesG

Auch hier begrüßt die GdP grundsätzlich den neuen Tatbestand, der die aktuellen Belastungen vieler Kolleginnen und Kollegen aufgreift. Allerdings besteht hier von seiten der GdP ein erhebliches Klarstellungsinteresse.

Die GdP fordert, dass die Festlegung, ob die Voraussetzungen für die Prämie vorliegen, zu Beginn des Einsatzes getroffen wird und auch nachträglich nicht wieder zurückgenommen werden kann. Hier muss Rechtssicherheit herrschen. Bisher ist aus der Regelung nicht ersichtlich, zu welchem Zeitpunkt die Voraussetzungen vorliegen müssen.

Außerdem ist nicht klar, warum bei einer Prämie in dieser geringen Höhe die zuständige oberste Dienstbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern die Entscheidung über die Gewährung treffen muss. Die in der Begründung des Gesetzesentwurfes formulierte schnelle und bürokratiearme Entscheidung wird dadurch gerade nicht möglich.

Des Weiteren bitten wir um Erläuterung des Unterschiedes zwischen Leistungs- und Einsatzbereitschaft (§§ 42 a und b).

5. § 43 BBesG

Die Formulierung in § 43 Absatz 8 ist missverständlich. Bezieht sich dies nur auf die Prämie nach § 43? Nach der Systematik der Norm ist davon auszugehen, dass sich der genannte Absatz nur auf die Prämie nach § 43 bezieht. Alles andere ist für die GdP nicht hinnehmbar.

6. § 43 a BBesG

Die GdP fordert hier eine Ergänzung für Spezialkräfte der Bundespolizei. Ein entsprechender Zusatz „Spezialkräfte der Bundeswehr und der Bundespolizei“ ist vorzunehmen.

Die Personlagewinnungs- und Bindungsprobleme bestehen bei den Spezialkräften der Bundespolizei im gleichen Maße wie bei denen der Bundeswehr. Eine Ergänzung ist erforderlich.

7. 46 BBesG

Die GdP fordert die Wiedereinführung der Zulage für die Wahrnehmung eines höherwertigen Amtes. Der Anspruch nach der Zulage wurde nach von der GdP unterstützten Klagen vom Bundesverwaltungsgericht anerkannt. Weil den Verwaltungen in den verschiedenen Bundesressorts der damit verbundene Aufwand, vor allem der Berechnung einer sogenannten „Quotelung“, aber zu viel war, wurde die Zulage ganz gestrichen. Das ist nicht hinnehmbar. Die Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeit muss der Leistungshonorierung unterliegen. Vorstellbar ist eine Festbetragszahlung nach einem qualifizierten Zeitraum.

8. § 47 BBesG

Die GdP fordert hier die Pauschalierung und Dynamisierung aller Erschwerniszulagen.

9. § 53 BBesG

Die GdP ist nicht damit einverstanden, dass die Kürzung des Zuschlages in § 53 Absatz 2 bereits bei Bereitstellung und nicht erst mit Inanspruchnahme gekürzt wird. Die vorherige Fassung ist beizubehalten.

10. § 56 BBesG i.V.m. § 17 c Nr. 2 c) bb) EZuIV

Die Einschränkung der Zulage für Dienst zu wechselnden Zeiten bei Zahlung des Auslandsverwendungszuschlages ist zu streichen. Die besonderen Belastungen durch Dienst zu wechselnden Zeiten sind im Ausland genauso hoch wie im Inland und nicht durch den Auslandsverwendungszuschlag abgegolten.

Warum ist in § 56 Absatz 1 Nr. 5 das Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt erforderlich? Hier bitten wir um Klarstellung.

11. § 63 BBesG

Die GdP fordert nach dem 2. Ausbildungsjahr eine Besoldung nach A 5 analog zur Besoldung in Bayern für eine nachhaltigere Attraktivität des öffentlichen Dienstes statt kurzfristiger Prämien.

12. Vorbemerkung Nr. 8 Anlage I BBesG

Die GdP fordert, analog Art. zu 34 Abs. 2 des Bayerischen Besoldungsgesetz (BayBesG) vom 5. August 2010 die Zulage für die Mitarbeiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz in eine amtszulagenähnliche „Zulage für besondere Berufsgruppen“ aus Sicherheitszulage, Polizeizulage, Feuerwehrzulage, Justizvollzugszulage, Steuerfahndungszulage zu schaffen.

Diese Zulage ist unwiderruflich, dynamisch und ruhegehaltstfähig (vgl. Art. 12 BayBeamtVG). Zur Begründung der Fortgeltung der Ruhegehaltstfähigkeit heißt es in der Begründung zu Art.12 BayBeamtVG (Stand 15. Juni 2009):

„Die Beibehaltung der Ruhegehaltstfähigkeit dieser Zulagen entspricht der mit ihnen verbundenen generellen Gewährung an bestimmte Berufszweige ohne Bindung an bestimmte Funktionen.“

Eine Stellenzulage, die die komplette Laufbahn über gezahlt wird, muss sich auch 1:1 in der (Alters)Versorgung wieder finden. Tarifbeschäftigten werden Zulagen, die sie ein Berufsleben lang bekommen, mit bei der Rentenberechnung berücksichtigt, da sie hieraus Rentenversicherungsbeiträge gezahlt haben. Bei Einschnitten im Tarifbereich werden diese gerne „wirkungsgleich“ auf den Beamtenbereich übertragen, aber anders herum werden Beamtinnen und Beamten gerne Sonderopfer abverlangt.

Zudem ist die Zulage zu erhöhen.

13. Vorbemerkung Nr. 9 Anlage I BBesG

Die GdP fordert, analog zu Art. 34 Abs. 2 des Bayerischen Besoldungsgesetz (BayBesG) vom 5. August 2010 die Polizeizulage in eine amtszulagenähnliche „Zulage für besondere Berufsgruppen“ aus Sicherheitszulage, Polizeizulage, Feuerwehrzulage, Justizvollzugszulage, Steuerfahndungszulage zu schaffen.

Diese Zulage ist unwiderruflich, dynamisch und ruhegehaltstfähig (vgl. Art. 12 BayBeamtVG).

Zur Begründung der Fortgeltung der Ruhegehaltsfähigkeit heißt es in der Begründung zu Art.12 BayBeamVG (Stand 15. Juni 2009):

„Die Beibehaltung der Ruhegehaltsfähigkeit dieser Zulagen entspricht der mit ihnen verbundenen generellen Gewährung an bestimmte Berufszweige ohne Bindung an bestimmte Funktionen.“

Die Abschaffung der Ruhegehaltsfähigkeit der Polizeizulage im Bund war ein schwerer Fehler, der sich auch negativ auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber auswirkt.

Im Übrigen zeigt sich auch hier eine fehlende Wertschätzung gegenüber der wichtigen Arbeit, die von Polizeibeamtinnen- und Beamten täglich geleistet wird. Denn die besonderen Belastungen des Polizeiberufes wirken auch noch im Ruhestand nach und müssen sich in der Höhe der Versorgung widerspiegeln.

Grundsätzlich ist eine Erhöhung der Polizeizulage wie im Gesetzesentwurf zu begrüßen, die Erhöhungen sind jedoch auch in der Vergangenheit viel zu zögerlich gewesen. Die GdP fordert hier eine Höhe der Polizeizulage von mindestens 300 Euro pro Monat.

Zu den spezifischen Auswirkungen der Polizeizulage für Beamte der Zollverwaltung gemäß Nr. 9 Absatz 1 Nr. 3 verweisen wir auf die Anlage zu dieser Stellungnahme.

14. Vorbemerkung Nr. 11 Anlage I BBesG

Die GdP fordert eine Stellenzulage für den ärztlichen Dienst der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes analog zu der Stellenzulage für Rettungsmediziner oder als Gebietsärzte bei der Bundeswehr. Nr. 11 ist an dieser Stelle zu ergänzen.

Wie bereits dargelegt befindet sich der öffentliche Dienst angesichts demographischer Faktoren in einem stetigen Konkurrenzkampf. Im Bereich des Polizeiärztlichen Dienstes ist der Stellenmangel bereits heute gravierend. Um hier Lücken zu schließen, ist ein finanzieller Anreiz unumgänglich. Zudem sind die ärztlichen Aufgaben bei Bundeswehr und Bundespolizei/Bundeskriminalamt vergleichbar.

15. Vorbemerkung Nr. 16 Anlage I BBesG

Die GdP fordert, analog zu Art. 34 Abs. 2 des Bayerischen Besoldungsgesetz (BayBesG) vom 5. August 2010 die Zulage für Beamte des Bundeskriminalamtes in eine amtszulagenähnliche „Zulage für besondere Berufsgruppen“ aus Sicherheitszulage, Polizeizulage, Feuerwehrzulage, Justizvollzugszulage, Steuerfahndungszulage zu schaffen.

Diese Zulage ist unwiderruflich, dynamisch und ruhegehaltsfähig (vgl. Art. 12 BayBeamVG).

Zur Begründung der Fortgeltung der Ruhegehaltsfähigkeit heißt es in der Begründung zu Art.12 BayBeamVG (Stand 15. Juni 2009):

„Die Beibehaltung der Ruhegehaltsfähigkeit dieser Zulagen entspricht der mit ihnen verbundenen generellen Gewährung an bestimmte Berufszweige ohne Bindung an bestimmte Funktionen.“

Eine Stellenzulage, die die komplette Laufbahn über gezahlt wird, muss sich auch 1:1 in der (Alters)Versorgung wiederfinden. Tarifbeschäftigten werden Zulagen, die sie ein Berufsleben lang bekommen, mit bei der Rentenberechnung berücksichtigt, da sie hieraus Rentenversicherungsbeiträge gezahlt haben. Bei Einschnitten im Tarifbereich werden diese gerne „wirkungsgleich“ auf den Beamtenbereich übertragen, aber anders herum werden Beamtinnen und Beamten gerne Sonderopfer abverlangt.

Zudem ist die Zulage zu erhöhen.

16. Forderung nach einem Wohnungszuschuss

Die GdP fordert einen Wohnungszuschuss im Sinne eines Kaufkraftausgleiches.

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, dass der Bund für seine Beschäftigten, insbesondere die Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten die Wohnungsfürsorge verstärkt wahrnimmt. Nachdem fast die Hälfte der Wahlperiode vergangen ist, bleibt zu konstatieren, dass keine Bemühungen erkennbar sind. In Ballungsräumen belasten Mieten insbesondere Kolleginnen und Kollegen der Einstiegsämter der Bundespolizei und des Zolls (A6, A7, EG5) unverhältnismäßig. Aber auch ein 40-jähriger verheirateter Polizeihauptmeister (A9) mit zwei Kindern muss jeden Euro zweimal umdrehen. Ein Ortszuschlag für Bundesbedienstete, der genau diese Belastungen abfedern würde, wurde bereits in den 1990er Jahren abgeschafft. Die versprochene Kompensation durch die Ausweitung der Wohnungsfürsorge fand nie statt und wurde spätestens mit der Installierung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ad acta gelegt. Hier ist eine Kurskorrektur dringend erforderlich.

II. Beamtenversorgungsgesetz

1. § 14 a BeamtVG

Die GdP fordert eine Ergänzung des § 14 a BeamtVG, um die Versorgungslücke bei geschiedenen Partnerinnen und Partnern mit einer besonderen Altersgrenze zu schließen.

Jedem der beiden Ex-Partner steht die Hälfte des in der Ehezeit erworbenen Versorgungs- bzw. Rentenanspruchs als höchstpersönlicher Anspruch beim jeweiligen Versorgungs- bzw. Rentenversicherungsträger zu. Mit Erreichen der besonderen Altersgrenze ab 62 wird bereits der eigene Ausgleich fällig, der Anspruch auf den Ausgleich des geschiedenen Partners/der geschiedenen Partnerin jedoch erst mit Erreichen des Renteneintrittsalters. In diesem Zeitraum entsteht eine Versorgungslücke, die auch durch die Regelungen des § 35 Versorgungsausgleichsgesetz nicht vollständig geschlossen wird.

§ 14a Beamtenversorgungsgesetz regelt eine vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes bei Dienstunfähigkeit oder dem Erreichen einer besonderen Altersgrenze, weil das gesetzliche Renteneintrittsalter noch nicht erreicht ist und der Anspruch auf die gesetzlichen Rentenzahlungen noch nicht besteht.

Als Ergänzung für die o.g. Fallkonstellation ist in § 14 a ein neuer Absatz 2a einzufügen:

So lange eine nach dem Versorgungsausgleichsgesetz ausgleichsempfangsberechtigter Beamter/Beamtin wegen Erreichen einer besonderen Altersgrenze bereits Versorgungsbezüge erhält, aber noch keine Leistungen aus einem Versorgungsausgleich bei der Rentenversicherung beziehen kann, wird ein Zuschuss zur Ergänzung des Ruhegehalts in Höhe des zustehenden Versorgungsausgleichs gewährt. Der Zuschuss wird höchstens bis zur Höhe des Ruhegehalts bei einem Ruhegehaltssatz von 66,97 v.H. gezahlt

2. § 55 BeamtVG

Die GdP fordert die Abschaffung der gruppenbezogenen besonderen Kappung der Höchstgrenze nach § 55 Abs. 2 S. 1 b) BeamtVG durch Streichung des Zusatzes „abzüglich von Zeiten nach § 12a“.

§ 12a BeamtVG / § 2 Nr. 7 BeamtVÜV verhindern hinreichend und wirksam eine Honorierung von inkriminierten Zeiten der betroffenen Beamten für die Versorgung, weil diese Zeiten nicht ruhegehaltstauglich sind. Die darüber hinaus gehende Kappung der Höchstgrenze nach § 55 Abs. 2 S. 1 b) BeamtVG ist für die Verhinderung der Honorierung daher nicht erforderlich. Auch ohne die Kap-

pung der Höchstgrenze hätten die betroffenen Beamten durch ihre inkriminierten Zeiten versorgungsrechtlich keinerlei Vorteil. Die gegenwärtige Kappung der Höchstgrenze bewirkt daher keine Verhinderung der Honorierung inkriminierter Zeiten, sondern vielmehr eine versorgungsrechtliche Schlechterstellung wegen der inkriminierten Zeiten.

So lange die Summe aus Rente und Versorgung nicht die Grenze nach § 14 Abs. 1 Satz 1, 2. HS BeamtVG erreichen, muss mindestens das erdiente Ruhegehalt gezahlt werden.

Die Länder Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt haben diese Änderung bereits vorgenommen

III. Erschwerniszulagenverordnung

Vorbemerkung

Auch an dieser Stelle ist es erst einmal zu begrüßen, dass die über Jahre brach liegenden Anpassungen der Erschwerniszulagen nun bearbeitet werden. Den speziellen Belastungen der täglichen Arbeit ist Rechnung zu tragen, um hier auch Anreize zu schaffen, Berufe, die solche Erschwernisse mit sich bringen, zu ergreifen. Der vorliegende Gesetzesentwurf bekennt sich in seiner Begründung zu diesem Ziel.

Allerdings erfolgt die Anpassung halbherzig. Statt kleinerer oder größerer Schritte über mehrere Jahre sollte die Anpassung der Erschwerniszulagen den tariflichen Zulagen folgen und dynamisiert werden. Dies ist eine klare Forderung der GdP.

1. § 5 Absatz 2 EZuV

Dier GdP fordert die ersatzlose Streichung des Absatzes 2. Vergleichbare Beamtinnen und Beamte, die ihren Dienst in anderen Fahrzeugen (Hubschrauber, Verkehrsflugzeuge) verdienen und dafür eine Zulage erhalten, wird die Entschädigung nach § 3 EZuV auch nicht gekürzt.

2. § 16 c EZuV

Absatz 2

Die Bundesregierung begründet die Einführung der Zulage mit den besonderen Belastungen, die im Rahmen von Rückführungen auftreten. Diese beginnen jedoch nicht erst mit Schließen der Flugzeugtür, sondern setzen viel zeitiger an, z.B. wenn sich die rückzuführende Person bereits in ihrem Wohnort bei Ankündigung der Rückführung wehrt.

Das Abstellen der Flugzeugtür führt zudem zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand bei der Erfassung und der Dokumentation der konkreten Zeiten und dies in einer sensiblen Situation für die Beamtinnen und Beamten. Zudem sind bei Sammelabschiebungen und FRONTEx-Rückführungen oftmals mehrere Zwischenlandungen mit Verlassen der Maschine gängige Praxis.

Die GdP fordert hier eine tageweise Abrechnung, wie sie auch bei anderen Erschwerniszulagen möglich ist (§ 10 Absatz 1 EZuV).

Absatz 3

Es kann davon ausgegangen werden, dass jeweils so viele Beamtinnen und Beamte an Bord sind, wie für den Einsatz erforderlich sind. Wie wird hier die Erforderlichkeit bewertet? Das ist nicht erkennbar. Gerade unvorhergesehene Gefahren können während des Rückführungsfluges immer wieder auftreten. Deshalb ist die Differenzierung hier zu streichen.

3. § 17 EZuIV

Die GdP fordert den Wegfall der zehntägigen Begrenzung der Zulage in Absatz 4, da die besonderen Einsatzsituationen, die eine Zulage nach § 17 erforderlich machen, an mehr als 10 Tagen im Monat auftreten können.

4. §§ 17 a ff EZuIV

Die Beschränkung des Bemessungszeitraumes auf den Kalendermonat (4 Wochen) ist bei einem 5-Dienstgruppenleiter-Modell zu kurz. Die GdP fordert, den Bemessungszeitraum als zweite Alternative auf das Kalendervierteljahr bei gleicher Belastungshöhe zu beziehen. Das bedeutet, dass die Zulage auch zusteht, wenn im Kalendervierteljahr mindestens 15 Stunden Dienst in der Zeit zwischen 20 Uhr und 6 Uhr (Nachtdienststunden) geleistet werden und wenn mindestens zwölfmal im Kalendervierteljahr die Differenz zwischen den Anfangsuhzeiten zweier Dienste mindestens 7 und höchstens 17 Stunden beträgt.

Außerdem sind bei Teilzeitbeschäftigten die Voraussetzungen im Verhältnis zu ihrer Arbeitszeit abzuverlangen.

5. § 22 EZuIV

Die GdP begrüßt, dass mit der Aufnahme der Beweissicherungs- und Festnahmehundertschaft in der Bundespolizei in den Katalog des § 22 nun alle Angehörigen der BFHu umfasst sind.

Szenekundige Beamte

Die GdP fordert eine Erweiterung der Zulage nach § 22 Absatz 2 Nr. 5 EZuIV für szenekundige Beamtinnen und Beamte, weil sie vergleichbar den Tatbeobachtern und Fahndungsbeamten eingesetzt werden und besonderen Belastungen unterliegen.

Operativtechniker bei den Nachrichtendiensten des Bundes sowie bei den Polizeibehörden des Bundes § 22 Absatz 2 Nr. 5 e

Die GdP fordert hier die Streichung der Worte „als überwiegend im Außendienst“. Die Einschränkung auf einzelne Tätigkeitsfelder ist in der Praxis nicht umsetzbar. Die Zulage muss wie in anderen Bereichen an alle als Operativtechniker tätigen Beamtinnen und Beamten gezahlt werden.

Personenschützer in der Sicherungsgruppe des BKA

Die GdP fordert, dass Personenschützer in der Sicherungsgruppe beim BKA - auch die von der Bundespolizei abgeordneten - in die Tatbestände des § 22 EZuIV aufgenommen werden. Ebenso die Personenschutzkräfte der Bundespolizei an den deutschen Botschaften. Polizeivollzugsbeamtinnen- und Beamte im Bundeskriminalamt, die in den Personenschutzkommandos tätig sind, erhalten bis auf Auslandsspezialeinsätze (hier 375 € wie MEK) keine Erschwerniszulage. Angesichts dessen, dass bei den benachbarten Personenschutzkräften beim LKA Berlin, seit letztem Jahr eine Erschwerniszulage von 375 € gezahlt wird, sollte der Bund hier gegenüber nicht unattraktiver sein. Die Belastungen sind bei den Personenschützern des LKA Berlin nicht geringer, als bei den Kollegen des BKA (inklusive der zum BKA abgeordneten PVB der Bundespolizei). Auch andere Bundesländer zahlen ihren Personenschützern mittlerweile eine Erschwerniszulage. Dies betrifft auch die Personenschutzkräfte der Bundespolizei an den deutschen Botschaften, die gegenüber ihren Länderkollegen einen Nachteil haben.

6. § 23 m EZuIV

Bezüglich der Zulagen für die GSG 9 gem. § 22 Absatz 2 Nr. 1 EZuIV fordert die GdP die Aufnahme der Zulage in § 23 m EZuIV.

Unbenommen militärischer und polizeilicher Zuständigkeiten sind potentielle Lagen und diesbezügliche Gefährdungen und damit verbundene Erschwernisse nahezu identisch. Die Belastungen sind im Wesentlichen gleich. Zwischen den Spezialkräften der Bundeswehr und denen der Bundespolizei finden neben einem regelmäßigen Erfahrungsaustausch auch gemeinsame Ausbildungen und Übungen statt.

Anlage zu Vorbemerkung Nr. 9 Anlage I BBesG

Mit der letztmaligen Neuregelung der Vorbemerkungen in Ziffer 9 der Anlage I zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B zum Bundesbesoldungsgesetz wurde das Bundesministerium der Finanzen (BMF) als für den Zoll zuständige oberste Bundesbehörde ermächtigt, Bereiche zu bestimmen, die typischerweise mit vollzugspolizeilichen Aufgaben betraut sind, bzw. in denen typischerweise vollzugspolizeiliche Tätigkeiten wahrgenommen werden.

Dieser Ermächtigung ist das BMF mit einer Verwaltungsvorschrift (VV-BMF-PolZul) nachgekommen. Unstrittig ist unseres Erachtens, dass der Zoll mit seinen umfangreichen vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsaufgaben wesentlicher und unverzichtbarer Teil der deutschen Sicherheitsarchitektur und enger Zusammenarbeitspartner der übrigen Polizeien in Bund und Ländern ist. Das wird schon dadurch deutlich, dass der Zoll seit Jahren mit der Anzahl seiner Verfahren gegen die Organisierte Kriminalität laut BKA-Statistik „Tabellenführer“ ist.

Dieser Umstand findet seine Entsprechung auch in der Zahlung der Polizeizulage nach § 42 Abs. 1 S. 1 BBesG i.V.m. Nr. 9 der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen A und B der Anlage I zum Bundesbesoldungsgesetz. Damit wird anerkannt, dass auch Beamte des Zolls nach Sinn und Zweck der Vorschrift den gleichen Situationen gegenüberstehen, wie Polizeibeamte. Einzig der Umstand, dass die Zollbeamten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben nicht im § 1 Bundespolizeibeamtengesetz (BPolBG) genannt sind, macht eine gesonderte Regelung in der Ziffer 9 für den Zoll erforderlich, weil vollzugspolizeiliche Zollbeamte immer noch nicht dienstrechtlich durch den beamtenrechtlichen Begriff „Polizeivollzugsbeamte“ erfasst sind, obgleich sie materiell-rechtlich besondere Polizeiaufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung als Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) wahrnehmen.

Nach diesen gesonderten Regelungen für Zollbeamte galt für die Zulagentatbestände bis März 2012 lediglich das Funktionalprinzip.

Dieses Prinzip wurde bei der letzten Änderung der Ziffer 9 durch das Bereichsprinzip erweitert (BGBl. I 2012, 462; BTDrucksache 17/71142 v.26.09.2011). Anknüpfungspunkt für die Zulage ist daher ein generell-typisierender Funktionsbezug der sich aus der Zugehörigkeit zu einer aufgeführten Organisationseinheit ergibt.

Danach konnte und sollte das Ministerium nicht nur einzelne Personen, sondern auch gesamte Einheiten per se unter den Tatbestand fassen. Diese Bereichsbestimmung in der Verwaltungsvorschrift nach Ziff. 4.1.1. Buchstabe b führte jedoch nicht dazu, dass umfassend Bereiche genannt werden, die typischerweise vollzugspolizeilich geprägte Tätigkeiten wahrnehmen oder mit typischerweise vollzugspolizeilichen Aufgaben betraut sind. Die umfangreiche Verwaltungsvorschrift listet stattdessen detailliert – bis hin zu einzelnen Dienstposten - kleinste Einheiten auf.

Frühzeitig haben wir als Gewerkschaft der Polizei (GdP) erkannt, dass die vom BMF benannten „Bereiche“ in der Praxis zu Schwierigkeiten führen würden und mahnten dies auch in unseren Schreiben an. Das ursprüngliche Ziel, Klagen zu vermeiden, sahen wir von Beginn an dadurch nicht erreichbar an (Schreiben vom 22.07.2014 an Ministerialdirektor Julian Würtenberger), was sich auch bestätigt hat.

Mit der Errichtung der Generalzolldirektion und der organisatorischen Neuorientierung verzerrte sich das Bild nochmals. Nach nunmehr mehrjähriger Erprobungszeit ist festzustellen, dass die gewählte Form der Zulagentatbestände nicht nur praxisfern ist, sondern auch rechtlich festgestellte Probleme aufweist.

Beispielsweise sind Dienstposten in der IT Forensik und der Vermögensabschöpfung je nach Dienststellenzugehörigkeit in der einen Dienststelle (Zollfahndungsamt) typisiert und damit generell zulegenfähig, in der anderen Dienststelle (Hauptzollamt) nicht.

Mit der Schaffung dieser neuen Verwaltungsvorschrift durch das BMF wurde unseres Erachtens die bereits vorrangig existierende Regelung im Gesetz (Ziffer 9) überreguliert, an deren Inhalt im vorliegenden Entwurf jedoch festgehalten wird.

Die geltende und im Entwurf nur redaktionell geänderte Verwaltungsvorschrift ist viel zu eng, nicht exakt und vor allem nicht im Sinne einer Gleichbehandlung der Vollzugskräfte.

Das BMF stützt sich noch heute in seiner aktuellen Verwaltungsvorschrift in vielen Absätzen auf längst überholte Gerichtsurteile, die sich eben auf die vorangehende ehemalige Regelung der Ziffer 9 beziehen. Genau diese ehemaligen Rechtsprechungen führten aber zur Notwendigkeit einer Neuregelung und Fokussierung auf das Bereichsprinzip, weil die früheren Urteile zwar dem Wortlaut der alten und unseres Erachtens untauglichen Regelung folgten, nicht aber der sich entwickelnden verwaltungsseitigen Lebenswirklichkeit.

Es hat sich die seinerzeitige Befürchtung bewahrheitet, dass durch das Übertragen der Verantwortung auf das Ministerium viel zu kleinliche Lösungen geschaffen wurden, die nun erneut zu Rechtsunsicherheiten und Streitfällen führen. Zudem finden sich in dieser Verwaltungsvorschrift nachweisbare juristische Fehler, die zur Folge haben, dass das vorrangige Ziel der Klagevermeidung erheblich konterkariert wird. Allein für das Funktionalprinzip – nicht aber für das Bereichsprinzip – kommt es darauf an, dass der Beamte konkret mit der vollzugspolizeilichen Aufgabe betraut worden ist. In den Varianten 1 und 2 der Nr. 9 der Vorbemerkungen ist ein individuell-konkreter Funktionsbezug nicht erforderlich. Es kommt nicht darauf an, dass der Beamte in seiner konkreten Verwendung die in § 42 BBesG geforderte herausgehobene Funktion tatsächlich wahrnimmt. Dies ergibt sich insbesondere bei einem Vergleich der Nr. 4, 6a, 8a der Vorbemerkungen, in welchen dieser konkrete Bezug ausdrücklich gefordert wird. Eine gesonderte Prüfung, ob zulagenauslösende Erschwernisse vorliegen, ist gerade obsolet und vom Gesetzgeber nicht mehr gewünscht gewesen. Es sollten vielmehr durch das BMF stattdessen Bereiche bestimmt werden. So heißt es in den Begründungen, dass vermieden werden sollte, eine Vielzahl von Dienstposten, gegebenenfalls wiederholt einer tätigkeitsbezogenen Einzelprüfung zu unterziehen (BT-Drs. 17/17142.S. 28). Es kommt nicht auf die konkret-funktionale Einsetzung, sondern auf den generell-typisierenden Funktionsbezug an.

Das weitere Ziel der Ermöglichung von Personalfluktuatation zwischen den verschiedenen Bereichen in den vollzugspolizeilichen Kontroll-, Fahndungs- und Ermittlungsdiensten wird durch die enge Fassung der Bereiche durch das BMF nicht erreicht und auch die Zusammenarbeit der einzelnen Bereiche wird zusätzlich erschwert.

Erreicht werden können diese Ziele (Rechtssicherheit, Verteilungsgerechtigkeit, Vergleichbarkeit, etc.) allein dadurch, dass die zu benennenden Bereiche, die mit typischerweise vollzugspolizeilichen Aufgaben betraut sind, bzw. in denen typischerweise vollzugspolizeiliche Tätigkeiten wahrgenommen werden, auch als ganze Bereiche – und nicht nur reduzierte Filetstücke – bestimmt werden. Dieses Recht der eindeutigen Bestimmung kann der Gesetzgeber selbst wahrnehmen oder das BMF ermächtigen. Entscheidend ist, dass im Gesetz oder in einer Verwaltungsvorschrift des BMF, zu der der Gesetzgeber das BMF ermächtigt hat, unmissverständlich geregelt ist, was solche Bereiche im Sinne der Ziffer 9 sind.

Unseres Erachtens fallen unter den gesetzlichen vorgegebenen Tatbestand „Bereiche, in dem typischerweise vollzugspolizeilich geprägte Tätigkeiten wahrgenommen werden, oder Bereiche, die mit vollzugspolizeilichen Aufgaben betraut sind“ der Zollfahndungsdienst (legal definiert im § 1 Satz 1 des ZFdG, Zollfahnungsämter, Zollkriminalamt), die Finanzkontrolle Schwarzarbeit in den Sachgebieten E der Hauptzollämter und die für diese Sachgebiete zuständige Direktion VII der Generalzolldirektion, die Kontrolleinheiten der Hauptzollämter (Sachgebiete C) und deren für sie zuständige vorgesetzte Arbeitsbereiche in den Direktionen I und III Generalzolldirektion sowie hauptamtlich Lehrende und Einsatztrainer mit vollzugspolizeilichen Fächern in Theorie und Praxis.

Wenn man die gesamte Vorschrift der Ziffer 9. „Zulage für Beamte und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben“ in Gänze betrachtet, kann man deutlich erkennen, dass auch bei den übrigen Behörden und auch im übrigen Zoll durch den Gesetzgeber ganze Bereiche oder Personengruppen – unabhängig von ihrer konkret-funktionalen Aufgabe im Organisationsgefüge – entweder in beamtenrechtlicher Hinsicht (Polizeivollzugsbeamte) oder in organisatorischer Hinsicht (Soldaten der Feldjägertruppe, Beamte der Zollverwaltung in der Grenzabfertigung) vollständig und ausnahmslos erfasst sind.

Das BMF hätte also unseres Erachtens seine Ermächtigung zur Bestimmung der Bereiche, in denen typischerweise vollzugspolizeilich geprägte Tätigkeiten wahrgenommen werden oder Bereiche, die mit vollzugspolizeilichen Aufgaben betraut sind, im Sinne der übrigen Regelungen der Ziffer 9 nutzen können und müssen und vollständige Bereiche bestimmen müssen, die bspw. den von uns o.g. entsprechen.

Stattdessen hat das BMF sehr kleinliche Regelungen geschaffen, die zum Teil Bereiche definieren, die aus nur einem Dienstposten bestehen.

Nur mit einer zukünftigen Bestimmung, die der Lebenswirklichkeit innerhalb der Verwaltung gerecht wird und die auch dem rechtlichen und politischen Vergleich zu den übrigen Zulagenempfängern der Ziffer 9 standhält, kann die erwartete Vereinfachung und Gerechtigkeit im Zulagenrecht erreicht werden. Mit einer klaren und unzweifelhaften Definition des Empfängerkreises entsteht erst die nötige Rechtssicherheit für die Verwaltung und auch für die Betroffenen. Ohne eine Änderung wird es weiterhin vermehrt zu Verwaltungsgerichtsstreitigkeiten kommen, die gerade mit der aktuellen Vorschrift verhindert werden sollten.

Wir empfehlen dem Gesetzgeber daher in aller Deutlichkeit, angesichts der Erfahrungen, die wir in den letzten Jahrzehnten mit dem BMF gemacht haben, den Kreis der zulagenberechtigten Zollbeamten – wie es ja mit dem Grenzabfertigungsdienst im Zoll bereits erfolgt ist – abschließend in der Ziffer 9 zu regeln und dem BMF hier nicht eine Ermächtigung zu erteilen, deren Spielraum regelmäßig in kleinlichen Lösungen mündet.