

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Ruhegehaltfähigkeit der Zulage für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben und zur Änderung weiterer Vorschriften

Stand: 21.04.2022

Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage

13.05.2022

Der DGB bedankt sich für die Übersendung des oben genannten Referentenentwurfs sowie die Möglichkeit der Stellungnahme und bittet um Berücksichtigung der Anmerkungen.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Ruhegehaltfähigkeit der Zulage für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben und zur Änderung weiterer Vorschriften beinhaltet die Details der Ausgestaltung der zukünftigen Ruhegehaltfähigkeit der sogenannten Polizeizulage. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen das Vorhaben ausdrücklich. Die Polizeizulage nach einer ersten Phase von 1990 bis 1998 wieder im Ruhegehalt abzubilden ist ein wichtiger Schritt, die in der aktiven Dienstzeit dauerhaft bestehenden Anforderungen an die Beamt:innen im Polizeivollzugsdienst auch in ihrer Alterssicherung finanziell anzuerkennen. Damit wird ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung und eine langjährige Forderung des DGB und seiner für die betroffenen Beschäftigtengruppen zuständigen Mitgliedsgewerkschaften umgesetzt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften werden darüber hinaus prüfen, ob zukünftig auch für andere Stellenzulagen ein Handlungsbedarf bezüglich der Ruhegehaltfähigkeit besteht.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Im Einzelnen

Zu Artikel 1

Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

Vorbemerkung Nummer 9 der Anlage I des Bundesbesoldungsgesetzes
neu einzufügender Absatz 5

Die Stellenzulage nach Absatz 1 der Vorbemerkung Nummer 9 der Anlage I des Bundesbesoldungsgesetzes („Zulage für Beamte und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben“) erhalten Polizeivollzugsbeamte, Feldjäger sowie Beamte der Zollverwaltung, die in der Grenzabfertigung verwendet werden, die in einem Bereich verwendet werden, in dem gemäß Bestimmung des Bundesministeriums der Finanzen typischerweise vollzugspolizeilich geprägte Tätigkeiten wahrgenommen werden oder die mit vollzugspolizeilichen Aufgaben betraut sind. Mit neu einzufügendem Absatz 5 soll diese Stellenzulage ruhegehaltfähig werden, wenn der Beamte oder Soldat mindestens zehn Jahre zulageberechtigend verwendet worden ist oder mindestens zwei Jahre zulageberechtigend verwendet wor-

den ist und das Dienstverhältnis wegen Todes oder Dienstunfähigkeit infolge einer Krankheit, Verwundung oder sonstiger Beschädigung, die der Beamte oder Soldat ohne grobes Verschulden bei der Ausübung oder aus Veranlassung des Dienstes erlitten hat, beendet worden ist oder unter den gleichen Voraussetzungen nach amtsärztlicher Feststellung eine Polizeidiensttauglichkeit nicht mehr gegeben und daher ein Laufbahnwechsel erfolgt ist. Der Betrag der ruhegehaltfähigen Zulage ergibt sich aus der im Zeitpunkt des letztmaligen Bezuges der Zulage geltenden Anlage IX des Bundesbesoldungsgesetzes. Als zulagenberechtigende Zeiten werden auch solche Zeiträume berücksichtigt, während denen auf Grund von Konkurrenzvorschriften die Zulage nicht gewährt wurde.

Die (Wieder-)Einführung der Ruhegehaltfähigkeit wird ausdrücklich begrüßt. Die Zulage ist eine „Anforderungszulage“. Die verfassungsrechtlich verankerte Pflicht, eine amtsangemessene Besoldung zu gewähren und die Ämter sachgerecht zu bewerten, führt für Vollzugsbeamt:innen der Polizei zu einer Lücke zum Grundgehalt, weil prägende polizeiliche Berufsanforderungen in der Festsetzung der Höhe des Grundgehalts der allgemeinen Besoldungsordnung A nicht berücksichtigt und nicht eingeflossen sind. Das, was die polizeilichen Tätigkeitsanforderungen (auch) ausmacht, findet sich in der Höhe des Grundgehalts nicht wieder.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1981 - 6 C 85/79 -, Rn. 24 ff.; BVerwG, Urteil vom 24. Januar 1985 - 2 C 9/84, Rn. 10 ff.) geht davon aus, dass die Zuordnung der Ämter der Polizeivollzugsbeamt:innen (und in der Konsequenz auch der mit polizeilichen Aufgaben betrauten Zollbeamt:innen) zu den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung A das typische Tätigkeitsbild der mit vollzugspolizeilichen Aufgaben betrauten Beamt:innen nicht hinreichend berücksichtigt. Unter "Besonderheiten des ... Dienstes" im Sinne dieser Regelung sei aber nicht alles zu verstehen, worin sich die Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben von der üblichen Dienstgestaltung und dem regelmäßigen Dienstablauf in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung unterscheidet. Der Begriff "Besonderheiten des ... Dienstes" bezeichne vielmehr nur die typischen zusätzlichen Anforderungen, die an jede:n mit vollzugspolizeilichen Aufgaben betraute:n Beamt:in zu stellen sind, von der allgemeinen Ämterbewertung aber nicht erfasst werden. Dazu gehöre beispielsweise das Erfordernis, in schwierigen Situationen unter hoher physischer und psychischer Belastung als Einzelne:r schnell verantwortliche, möglicherweise einschneidende Entscheidungen zu treffen (z.B. über den Gebrauch der Schusswaffe, einen finalen Rettungsschuss, einen Eingriff in Grundrechte von Bürger:innen) und die Bereitschaft, in Erfüllung der übertragenen Aufgaben Leben und Gesundheit einzusetzen, sei es durch Vorgehen mit körperlicher Gewalt gegen Personen, sei es eine gefährliche Verkehrssituation oder der Aufopferungsanspruch gegen den:die Polizeibeamt:in zur Rettung des Lebens anderer Menschen. Aus diesen besonderen Anforderungen resultieren auch besondere Belastungen, denen die Polizeibeamt:innen, aber auch mit polizeilichen Aufgaben betraute Zollbeamt:innen, ausgesetzt sind und die auch in den Ruhestand hinein nachwirken. Da diese besonderen Anforderungen laufbahngruppen-, statusamts- und funktionsunabhängig alle Polizeivollzugsbeamt:innen dauerhaft betreffen, wird die Polizeizulage – anders als andere Stellenzulagen – auch das ganze Berufsleben hindurch gewährt, vom Beamtenverhältnis auf Widerruf an bis zum Ruhestand. Anders als andere Stellenzulagen deckt die Polizeizulage daher nicht eine im Berufsleben temporär auftretende besondere Anforderung ab, die bei einem typischen Stellen- oder Funktionswechsel wieder entfällt. Da die besonderen Anforderungen des Polizeiberufes vielmehr ein Berufsleben lang andauern und die Polizeizulage das ganze Berufsleben lang gezahlt wird, ist sie auch als Teil des Lebensinkommens zu betrachten.

Die Polizeizulage ist kein Ersatz für sonst zu ersetzende Aufwendungen, kein Verpflegungsgeld und keine Schichtdienstentschädigung, auch wenn nach dem Wortlaut der Vorschrift – nicht abschließend – aufgezählt wird, dass der nur im Zusammenhang mit der Wahrnehmung vollzugspolizeilicher Aufgaben wie der mit dem Posten- und Streifendienst sowie mit dem Nachtdienst verbundene Aufwand und der Aufwand für Verzehr zusätzlich zur Besoldung abgegolten wird. Die Polizeizulage ist ihrem Rechtscharakter nach vielmehr als Vergütung für besondere Anforderungen und nicht als eine Entschädigung für (ggf. auch als Werbungskosten abziehbare) Aufwendungen zu verstehen (vgl. BFH, Urteil vom 08. Oktober 1993 - VI R 9/93 -, Rn. 9 ff.). Denn einem:r Beamt:in, der die Polizeizulage erhält, steht bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen beispielsweise auch die Zahlung von Mehrarbeitsvergütung oder einer Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten, Schichtzulage oder Freizeitausgleich wie Nicht-Polizeibeamt:innen zu. Diese Ausgleichsleistungen haben nichts mit der Polizeizulage zu tun, ebenso wenig wie die Anforderungen im Hinblick auf die zu leistende Arbeitszeit.

Zwar zählt die Polizeizulage nicht zum sogenannten Kernbereich der beamtenrechtlichen Alimentation, sie soll vor allem nicht die amtsangemessene Alimentation von Vollzugsbeamt:innen und deren Familien sicherstellen, denn das muss schon durch das Grundgehalt ohne Polizeizulage sichergestellt werden. Die beschriebenen besonderen Anforderungen des Polizeidienstes werden jedoch durch das amtsgemäße Grundgehalt nicht erfasst (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. März 2009 - 2 C 1/08 -, Rn. 14; BVerwG, Beschluss vom 22. Februar 2011 - 2 B 72/10 -, Rn. 6 ff.). Andere Beamt:innen in der Besoldungsordnung A müssen sich diesen immerwährenden besonderen Anforderungen an Polizeibeamt:innen trotz gleichem Grundgehalt regelmäßig nicht aussetzen, weder unmittelbaren Zwang anwenden noch unterliegen sie dem Aufopferungsanspruch wie die Polizei- und Zollbeamt:innen. Nach der Rechtsprechung ist deshalb eine zusätzliche pauschalierte Besoldungsleistung zum Grundgehalt in Form der Polizeizulage gerechtfertigt, die die von der allgemeinen Ämterbewertung nicht erfassten Besonderheiten des jeweiligen Dienstes der Polizeibeamt:innen abgelten soll.

Die berufslebenslange Gültigkeit der beschriebenen und zu erfüllenden besonderen Anforderungen der polizeilichen Tätigkeit, die daraus resultierenden physischen und psychischen Belastungen und deren Nachwirken bis in den Ruhestand hinein rechtfertigen daher, diese besondere Stellenzulage ruhegehaltfähig auszugestalten.

Anregung zu Artikel 1

Der DGB regt an, die für Absatz 5 Nummer 2 a) und b) vorgesehene Mindestbezugszeit von 2 Jahren zu streichen oder alternativ in Absatz 5 eine Nummer 3 aufzunehmen. Darin sollte geregelt werden, dass die Zulage unabhängig von ihrer Bezugsdauer immer dann ruhegehaltfähig ist, wenn die:der Beamt:in oder Soldat:in einen sogenannten qualifizierten Dienstunfall im Sinne des § 37 Beamtenversorgungsgesetz erlitten hat.

Der Mord an einem Polizisten und einer Polizistin im rheinland-pfälzischen Kusel Anfang des Jahres haben zuletzt eindrücklich in Erinnerung gerufen, dass auch sehr junge Polizei- und Zollbeamt:innen mit nur wenigen Dienstjahren und entsprechend geringer Bezugsdauer der Stellenzulage in Ausübung ihres Polizeidienstes schwer verletzt oder getötet werden können. Gerade in solchen Szenarien kristallisieren sich die besonderen Anforderungen, die zur Gewährung der Polizeizulage führen, in dramatischer Art und Weise heraus. Es wäre daher nicht sachgerecht, junge Polizeibeamt:innen,



die sich bei Ausübung einer Diensthandlung einer damit verbundenen besonderen Lebensgefahr aussetzen oder in Ausübung des Dienstes durch einen rechtswidrigen Angriff verletzt oder getötet werden, von der Ruhegehaltfähigkeit auszugrenzen, weil sie die Zulage weniger als 2 Jahre bezogen haben.

Zu Artikel 2

Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes

§ 69n wird eingefügt

Mit § 69n werden vorhandene Versorgungsempfänger:innen, die die Voraussetzungen erfüllen, in den Berechtigtenkreis für die Ruhegehaltfähigkeit einbezogen. Das ist ein sehr wertschätzendes Signal an diese Menschen und wird ausdrücklich begrüßt.

Zu Artikel 6

Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

Streichung von § 17a Absatz 2 Satz 5

§ 17a Absatz 2 Satz 5 Luftsicherheitsgesetz soll gestrichen werden, da die Grundlage der Ermittlung der Luftsicherheitsgebühr nicht mehr „die in der Gesamtheit des Bundes und der Länder mit der jeweiligen Leistung verbundenen Kosten“ sind, sondern nur noch die an dem jeweiligen Flughafen anfallenden (tatsächlichen) Kosten. Die Gebührenbemessung findet an den einzelnen Flughäfen statt.

Im Interesse der Rechtsklarheit sollte daher § 17a Absatz 2 Satz 5 Luftsicherheitsgesetz nicht gestrichen, sondern entsprechend umformuliert werden: „Grundlage der Gebührenermittlung nach den Sätzen 1 bis 4 sind die am jeweiligen Flughafen mit der jeweiligen Leistung verbundenen Kosten.“