

Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Herrn Michael Lucht
Schloßstraße 9 – 11
19053 Schwerin

Stellungnahme zum Entwurf einer Ersten Landesverordnung zur Änderung der Erschwerniszulagenverordnung

14. November 2018

Sehr geehrter Herr Lucht,

das Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 2. Oktober 2018 um eine Stellungnahme zum Entwurf einer Ersten Landesverordnung zur Änderung der Erschwerniszulagenverordnung gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

Angesichts der Relevanz des Themas und der offenen Fragestellungen hat der DGB um ein Beteiligungsgespräch gebeten. Dieses Gespräch ist für den 20. November 2018 vorgesehen.

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

Olaf.Schwede@dgb.de

Telefon: 040-6077661-17
Telefax: 040-6077661-41

OS

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

<http://nord.dgb.de>

Zur Gesamtbewertung

Der vorliegende Entwurf enthält zahlreiche Verbesserungen für den Bereich der Polizei, die vom DGB ausdrücklich begrüßt und unterstützt werden. Sie erscheinen auch im Vergleich der norddeutschen Länder als angemessen und sachgerecht. Der DGB hat in der Vergangenheit mehrfach die Überarbeitung der bisher geltenden alten Bundesverordnung für das Land Mecklenburg-Vorpommern und eine Erhöhung der Zulagen angemahnt. Die bisher vorgesehene Fassung der Verordnung wird diesem Anspruch und den Anforderungen der Gewerkschaften jedoch nur für einen Teilbereich gerecht.

Grundsätzliche Bedenken bestehen insbesondere hinsichtlich der ungleichen Behandlung verschiedener Beamtengruppen, die vergleichbaren Belastungen ausgesetzt sind. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Polizei, der Berufsfeuerwehren und des Justizvollzuges. Hier sollten im Rahmen der Erschwerniszulagenverordnung ebenfalls vergleichbare Regelungen wie für den Polizeibereich vorgesehen werden.

Zum Vergleich der norddeutschen Länder

Die im Entwurf vorgestellten Verbesserungen der Erschwerniszulagen für Beamtinnen und Beamte in besonderen Bereichen der Landespolizei und des Verfassungsschutzes (§ 22) bewegen sich im Kontext ähnlicher Anpassungen der Erschwerniszulagen in Hamburg und

Schleswig-Holstein. Sie sind damit auch im norddeutschen Kontext sachgerecht und angemessen. Gleichzeitig tragen Sie zur Wettbewerbsfähigkeit der Landespolizei im Vergleich der norddeutschen Länder bei.

Einen Sonderweg geht das Land Mecklenburg-Vorpommern mit der vorgesehenen Erhöhung der Wechselschichtzulage nach § 20 Abs. 5 des Entwurfes. Die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein haben alternativ hierzu eine deutliche Erhöhung der Stundensätze für den Dienst zu ungünstigen Zeiten vorgesehen. In Schleswig-Holstein gelten diese erhöhten Stundensätze auch für die Bereiche der Berufsfeuerwehren, den Justizvollzug und der Fischereiaufsicht. Eine derartige Regelung erleichtert nicht nur die Berücksichtigung weiterer Gruppen der Beschäftigten, beispielsweise aus den Bereichen des Justizvollzuges und der Berufsfeuerwehren, sondern führt auch zu einem gezielteren Ausgleich der bestehenden Belastungen.

Positiv bewertet werden im Ländervergleich auch die vorgesehenen Anpassungen der Zulagen für Tauchertätigkeiten. Taucherinnen und Taucher sind bei ihrer Arbeit hohen Belastungen und gesundheitlichen Risiken ausgesetzt, die sich auch in entsprechenden Erschwerniszulagen widerspiegeln müssen.

Zur fehlenden Berücksichtigung des Justizvollzuges und der Berufsfeuerwehren

Die Tätigkeit der Beamtinnen und Beamten im Vollzugsdienst der Polizei, der Berufsfeuerwehren und des Justizvollzuges ist mit vergleichbaren Belastungen verbunden. Dies spiegelt sich beispielsweise in den für diese Bereiche vorgesehenen Vollzugszulagen wieder. Bisher erfolgte für diese Bereiche auch eine weitgehende Gleichbehandlung im Rahmen der Erschwerniszulagenverordnung, die nun mit der expliziten Aufnahme einer speziellen Wechselschichtzulage für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in § 20 Abs. 5 des Entwurfes durchbrochen wird. Gegen die damit verbundene Ungleichbehandlung der Beamtinnen und Beamten im Bereich der Berufsfeuerwehren, der Polizei und des Justizvollzuges werden seitens des DGB grundsätzliche Bedenken erhoben.

Der Gleichheitssatz aus Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes verbietet es aus Sicht des DGB, vergleichbare Belastungen im Rahmen des Besoldungsrechtes ungleich zu behandeln. Wird von dem Gleichheitssatz abgewichen, so ist zu begründen, warum der Ordnungsgeber an dieser Stelle von einer Ungleichheit der Belastungen für die verschiedenen Gruppen der Beamtinnen und Beamten ausgeht. Der Verweis auf politische Entscheidungen oder politische Rahmensetzungen ist an dieser Stelle nicht ausreichend.

Aus Sicht des DGB wäre es notwendig und sachgerecht, auch für die Bereiche der Berufsfeuerwehren und den Justizvollzug höhere Erschwerniszulagen zu gewähren. Die Einsatzbeamtinnen und -beamten der Berufsfeuerwehren gehören unbestreitbar in den Zweig der Beamtengruppen mit außergewöhnlichen physischen und psychischen Belastungen im Dienstalltag, so dass die Nichtberücksichtigung der Beamtinnen und Beamten der Berufsfeuerwehr in der vorliegenden Verordnung für den DGB vollkommen unverständlich ist.

Zur Zulage für Notfallsanitäterinnen und Notfallsanitäter

Im Vergleich zu den Erschwerniszulagenverordnungen anderer Länder fehlt im vorliegenden Entwurf eine Zulage für Notfallsanitäterinnen und Notfallsanitäter. Diese ist beispielsweise in Bundesländern wie Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in den Erschwerniszulagenverordnungen verankert worden. Beamtinnen und Beamten, die die staatliche Prüfung oder Ergänzungsprüfung zur Notfallsanitäterin oder zum Notfallsanitäter erfolgreich abgeschlossen haben, erhalten dementsprechend für die Tätigkeit als Notfallsanitäterin oder Notfallsanitäter in der Notfallrettung eine Zulage. In Sachsen-Anhalt liegt diese Zulage bei 2,50 Euro in der Stunde.

Der DGB bittet darum, eine entsprechende Zulage auch in der Erschwerniszulagenverordnung für das Land Mecklenburg-Vorpommern zu verankern. Die Höhe der Zulage sollte dabei so bemessen sein, dass es nicht zu einer Benachteiligung der Beamtinnen und Beamten im Bereich der Feuerwehr zu vergleichbaren Tarifbeschäftigten kommt.

Ziel des DGB ist dabei die Schaffung einer möglichst hohen Attraktivität der Notfallsanitäterausbildung und der Arbeit als Notfallsanitäterin bzw. Notfallsanitäter um einerseits einen reibungslosen Rettungsbetrieb zu gewährleisten, andererseits aber auch die Beamtinnen und Beamten der Berufsfeuerwehren adäquat für ihre dreijährige Zusatzqualifikation und die zusätzliche Belastung im Beruf zu entschädigen. Berücksichtigt werden muss ebenso die erhöhte körperliche und psychische Belastung durch den verstärkten Einsatz im Rettungsbetrieb.

Zu § 20 „Zulagen für Wechselschichtdienst und für Schichtdienst“

Ein wesentlicher Eckpfeiler des vorliegenden Entwurfes ist die wesentlich erhöhte Wechselschichtzulage nach § 20 Abs. 5 für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte. Es besteht seitens des DGB jedoch die Befürchtung, dass bestimmte Tätigkeitsbereiche und Aufgaben im Bereich des Polizeivollzuges von der neuen Wechselschichtzulage nicht erfasst werden, obwohl die dort eingesetzten Beamtinnen und Beamte schwerpunktmäßig und nach dienstlichem Bedarf ebenfalls rund um die Uhr im Dienst sind.

Dies betrifft beispielsweise im Bereich der Abschiebungen eingesetzte Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte. Diese sind sehr unregelmäßigen Arbeitszeiten mit teilweise kurzfristigen Schichtwechseln ausgesetzt. Ähnliches trifft auf die Diensthundeführerinnen und Diensthundeführer sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der 5. Dienstgruppen in den Polizeiinspektionen Rostock, Neubrandenburg, Stralsund und Anklam zu. Es besteht deswegen die Befürchtung, dass für diese Personengruppe die neue Wechselschichtzulage nach § 20 Abs. 5 aufgrund der ihr zu Grunde liegenden Bedingungen nicht zur Anwendung kommt. Der DGB bittet darum, sicherzustellen, dass auch dieser Personenkreis von der Neuregelung profitieren kann. Die schon jetzt sehr belastende Tätigkeit im Bereich von Abschiebungen würde beispielsweise sonst deutlich an Attraktivität verlieren.

Zu § 22 „Zulage für Beamtinnen und Beamte in besonderen Bereichen der Landespolizei und des Verfassungsschutzes“

Der DGB begrüßt ausdrücklich die im Rahmen des § 22 vorgesehenen Verbesserungen für Beamtinnen und Beamte in besonderen Bereichen der Landespolizei und des Verfassungsschutzes.

Im Vergleich zu der in Schleswig-Holstein vorgesehenen Regelung fällt allerdings die vergleichsweise geringe Zulage für verdeckte Ermittlerinnen und Ermittler nach § 22 Abs. 4 des Entwurfes auf. Der DGB bittet darum, für diese besonders belastende und gefährliche Tätigkeit ebenfalls eine Zulage von 300 Euro im Monat vorzusehen.

Im Rahmen der bisherigen Formulierung des § 22 Abs. 1 bzw. 2 würden die Spezialkräfte der Abteilung 2 des Landeskriminalamtes keine Berücksichtigung finden. Dies betrifft vor allem die Beamtinnen und Beamten der Dezernate 24 (u. a. Zeugenschutz und Zielfahndung) und 21 (Verhandlungsgruppe, Beratergruppe, Führungsgruppe Spezialeinheiten). Diese Spezialkräfte gehen mit den Spezialeinheiten nach § 22 Abs. 1 und 2 des vorliegenden Entwurfes in den Einsatz und wirken teilweise in den operativen Bereich im direkten Zusammenwirken mit MEK und SEK. Sie bilden bei Einsatzlagen die Führungsgruppe der Einsatzabschnitte und selbst tragenden Einsatzabschnitte ab. Bei fehlender Bereitschaftsregelung sind sie ad hoc verfügbar und durch Planentscheidungen in entsprechenden Funktionen unabdingbar. Es wird von ihnen eine höhere Schießleistung und Sportlichkeit abverlangt als anderen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten. Die höhere Belastung, sich mit Einsatzlagen und Tätern auseinanderzusetzen, die die Tötung von Menschen in Kauf nehmen bzw. forcieren, und sich aktiv und bewusst höheren Eigengefährdungen aussetzen, bedarf eines finanziellen Ausgleichs. Es geht dabei nicht nur um Vorsorge und Absicherung, sondern auch um Wertschätzung und Anerkennung. Um eine entsprechende Zulage auch für diese Beamtinnen und Beamten zu gewährleisten, sind aus Sicht des DGB verschiedene Lösungen möglich.

Der Diensthundeführer bzw. die Diensthundeführerin des Spezialeinsatzkommandos würde sowohl unter Absatz 1 als auch unter Absatz 6 fallen. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen, dass eine Zulage die andere nicht ausschließt bzw. sollte gleich in Absatz 6 formuliert werden: "Der Diensthundeführer des Spezialeinsatzkommandos erhält die Zulage nach Absatz 6 zusätzlich zur Zulage gemäß Absatz 1."

Der DGB bittet darum, zusätzlich zu den in § 22 genannten Zulagen auch eine Zulage für die Bereitschaftspolizei zu prüfen. Die dort eingesetzten Beamtinnen und Beamten sind regelmäßig mit schwierigen Einsatzlagen zum Beispiel bei Fußballspielen und Demonstrationen konfrontiert. Kurzfristige Dienstplanänderungen können darüber hinaus zum Wegfall von Zulagen für den Dienst zu ungünstigen Zeiten führen. Eine Zulage von 100 Euro monatlich wäre hier deswegen aus Sicht des DGB angemessen.

Der DGB bittet darum, zu prüfen, ob nicht auch besondere Einsätze und Tätigkeiten im Bereich der Berufsfeuerwehren im Rahmen des § 22 der Verordnung berücksichtigt werden könnten. Dies gilt beispielsweise für die Schiffsbrandbekämpferinnen und -schiffsbrandbekämpfer, für Desinfektorinnen und Desinfektoren oder aber speziell ausgebildete Höhenretterinnen und Höhenretter.

Zu § 22a „Zulage für Polizeivollzugsbeamte als fliegendes Personal“

Nach § 22a Abs. 2 Nr. 3 der Erschwerniszulagenverordnung des Bundes wird die Zulage für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte als fliegendes Personal auch Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gewährt, die sich in der Ausbildung zum Luftfahrzeugführer bzw. zur Luftfahrzeugführerin oder zum Flugtechniker bzw. zur Flugtechnikerin befinden (Flugschüler/Flugschülerinnen). Der DGB bittet darum, eine entsprechende Ergänzung auch in Mecklenburg-Vorpommern zu prüfen.

Zur Berücksichtigung der Tarifbeschäftigten

Im Rahmen der Erschwerniszulagenverordnung können durch das Land ausschließlich Zulagen für die Beamtinnen und Beamten des Landes und der Kommunen geregelt werden. An einigen Stellen erscheint es aus Sicht des DGB allerdings geboten, vergleichbare Regelungen auf Basis des Tarifrechtes im Bereich der Tarifbeschäftigten zu treffen. Dies gilt beispielsweise für die Zulage im Bereich der Bekämpfung der Kinderpornographie und des sexuellen Missbrauchs von Kindern. Hier tätige Tarifbeschäftigte sind vergleichbaren psychischen Belastungen ausgesetzt wie ihre verbeamteten Kolleginnen und Kollegen.

Zur Notwendigkeit einer Dynamisierung der Zulagen

Zulagen, die keiner regelmäßigen Anpassung unterliegen, verlieren jährlich an Wert und büßen schrittweise die mit ihnen beabsichtigte Steuerungswirkung ein. Dies gilt auch für die nun teilweise deutlich erhöhten Zulagen im Rahmen des vorliegenden Verordnungsentwurfes. Der DGB plädiert deswegen dafür, alle Zulagen nach der Erschwerniszulagenverordnung im Rahmen der regelmäßigen Erhöhungen der Besoldung und Versorgung zu berücksichtigen, um einen kontinuierlichen Wertverlust in Zukunft zu vermeiden. Bisher wird nur ein einziger Betrag in der Verordnung regelmäßig angepasst.

Ähnliches gilt für die Vollzugszulagen im Bereich der Polizei, der Feuerwehr und des Justizvollzuges. Der DGB hat mehrfach darauf hingewiesen, dass auch diese Zulagen einer regelmäßigen Dynamisierung unterworfen werden sollten.

Notwendigkeit einer weiteren Konsolidierung des Besoldungsrechtes

In der Begründung der Verordnung wird darauf verwiesen, dass eine vollständige Konsolidierung der Erschwerniszulagenverordnung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen soll. Der DGB sieht sowohl hinsichtlich der Erschwerniszulagenverordnung als auch im Hinblick auf das Besoldungsrecht des Landes insgesamt einen erheblichen Konsolidierungsbedarf. So enthält die geltende Erschwerniszulagenverordnung beispielsweise auch nach der nun vorgesehenen Anpassung zahlreiche Hinweise auf Soldatinnen und Soldaten bzw. auf spezielle militärische Verwendungen, die im Landesdienst keinerlei Relevanz haben.

Auch das übrige Besoldungsrecht des Landes Mecklenburg-Vorpommern gestaltet sich durch eine Vielzahl an Überleitungsvorschriften aus dem alten Bundesrecht als sehr unübersichtlich

und wenig transparent. Eine Zusammenführung und Aktualisierung verschiedener Vorschriften erscheint deswegen auch unter den Gesichtspunkten der Normenklarheit und Transparenz für geboten.

Zum Beteiligungsverfahren

Das nun stattfindende Beteiligungsverfahren entspricht formal den Vorgaben des § 92 Abs. 3 des Beamtengesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Der DGB hätte sich angesichts der Relevanz des Themas allerdings eine deutlich intensivere Mitwirkung nach § 92 Abs. 1 an der Entstehung der Verordnung und eine frühzeitige Information nach § 92 Abs. 2 über die geplanten Inhalte gewünscht. Der DGB bedauert, dass eine Einbindung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften als Interessenvertretung der Beschäftigten erst nach einer Entscheidung im Kabinett und einer Ressortanhörung erfolgt.

Der DGB weist darauf hin, dass die zwischen der Landesregierung und dem DGB bestehende Beteiligungsvereinbarung auch eine Beteiligung parallel zur Ressortabstimmung vorsieht. Der DGB bittet darum, künftig entsprechend zu verfahren und eine möglichst frühzeitige Einbindung der Spitzenorganisationen zu gewährleisten.

Der DGB bittet um die Berücksichtigung seiner Hinweise und Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads 'Olaf Schwede'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Olaf Schwede