



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Geplante Regelungen zur Ruhegehaltfähigkeit und Verlängerung von Stellenzulagen im Entwurf eines BBVAnpÄndG 2023/2024

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 5 - 0002070

8. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Problematische Verknüpfung der Besoldungsanpassung mit weitreichenden Zulagenregelungen

Der Gesetzentwurf zur Besoldungsanpassung für die Jahre 2023 und 2024 enthält auch Vorschriften zur Verlängerung und Ruhegehaltfähigkeit von Stellenzulagen. Diese wurden zum Teil sehr kurzfristig und ohne hinreichende Begründung in den Entwurf eingefügt. Sie sollten umfassend geprüft und gegebenenfalls einem späteren, gründlich vorbereiteten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben.

Worum geht es?

Mit dem BBVAnpÄndG 2023/2024 sollen die Bezüge der Besoldungs- und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes anpasst werden. Der Regierungsentwurf enthält darüber hinaus Regelungen zur Verlängerung oder Ruhegehaltfähigkeit bestimmter Stellenzulagen. Sie würden alleine im Zeitraum von 2024 bis 2027 zu Mehrausgaben von über 321 Mio. Euro führen. Diese Regelungen zugunsten einzelner Beschäftigtengruppen wurden zum Teil ohne fundierte Begründung und ohne Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kurz vor dem Kabinettsbeschluss in den Entwurf eingefügt. Sie jetzt ohne umfassende Prüfung zu beschließen, wäre nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit erheblichen systematischen und finanziellen Risiken verbunden.

Was ist zu tun?

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die betreffenden Regelungen aus dem Kontext des BBVAnpÄndG 2023/2024 zu lösen. Sie sollten auf ihre Notwendigkeit sowie auf ihre systematischen und finanziellen Risiken hin überprüft werden. Gegebenenfalls sollten sie in einem gesonderten, unter Beachtung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) gründlich vorbereiteten Gesetzgebungsverfahren weiterverfolgt werden.

Was ist das Ziel?

Neue Regelungen zur Verlängerung und Ruhegehaltfähigkeit von Zulagen sollten nur geschaffen werden, wenn sie zu einem schlüssigen System der Besoldung und Versorgung beitragen. Es sollte daher einer Evaluierung des Zulagenwesens nicht vorgegriffen werden, die derzeit entsprechend einer Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) durchgeführt wird.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ziel und Inhalt des BBVAnpÄndG 2023/2024	8
2	Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage	9
3	Ruhegehaltfähigkeit weiterer Stellenzulagen	11
4	Verlängerung befristeter Stellenzulagen	14
4.1	„Kommandantenzulage“, „BAMF-Zulage“ und „Rettungsmediziner- und Gebietsärztezulage“	14
4.2	„BfAA-Zulage“	16

Abkürzungsverzeichnis

B

BBesG *Bundesbesoldungsgesetz*

BBVAnpÄndG 2023/2024 *Gesetz zur Anpassung der Bundesbesoldung und -versorgung für 2023/2024 und zur Ände-rung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften*

BeamtVG *Beamtenversorgungsgesetz*

BfAA *Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten*

BfAAG *Gesetz über die Errichtung eines Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Das Gesetz zur Anpassung der Bundesbesoldung und -versorgung für 2023/2024 und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (BBVAnpÄndG 2023/2024) soll – wie frühere Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetze auch – vorrangig der Übertragung des Tarifabschlusses für die Tarifbeschäftigten des Bundes auf Beamtinnen und Beamte, Soldatinnen und Soldaten sowie Richterinnen und Richter des Bundes dienen. Der Regierungsentwurf des BBVAnpÄndG 2023/2024 (Gesetzentwurf) enthält jedoch zusätzlich Regelungen über die Verlängerung und die Ruhegehaltfähigkeit bestimmter Stellenzulagen. Laut Gesetzentwurf würden dadurch alleine im Zeitraum von 2024 bis 2027 Mehrausgaben von über 321 Mio. Euro entstehen. Diese Zulagenregelungen stehen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Tarifübertragung. Sie wurden zum Teil ohne eingehende sachliche Begründung kurz vor dem Kabinettsbeschluss in den Gesetzentwurf eingefügt. Eine Regelung in diesem Gesetzentwurf ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht notwendig und mit erheblichen finanziellen und systematischen Risiken verbunden. Die damit verbundenen Vergünstigungen für einzelne Beschäftigtengruppen sind praktisch nur sehr schwer umkehrbar und sollten einem späteren, unter Beachtung der Beteiligungsvorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat am 25. August 2023 zu dem Entwurf des Berichts Stellung genommen. Seine Stellungnahme ist in diesem Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Schon im ersten Entwurf des BBVAnpÄndG 2023/24 war vorgesehen, die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage wieder einzuführen. Das würde laut Gesetzesbegründung zu jährlichen Mehrausgaben von über 40 Mio. Euro führen. Der Bundesrechnungshof rechnet zudem mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand, nicht zuletzt durch die vorgesehene Einbeziehung bereits vorhandener Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Er sieht auf Grundlage der Gesetzesbegründung keine Notwendigkeit für diese kostenintensive Regelung. Er sieht hierin außerdem einen gravierenden Systembruch und die Gefahr eines Präjudizes für andere Stellenzulagen, wenn erstmalig wieder eine Stellenzulage ruhegehaltfähig ausgestaltet würde. Der Gesetzgeber hatte sich 1998 bewusst dafür entschieden, die 1990 eingeführte selektive Ruhegehaltfähigkeit bestimmter Stellenzulagen zu beenden. Das BMI hat in seiner Stellungnahme auf den Koalitionsvertrag verwiesen. Es entspreche dem politischen Willen der Koalitionsparteien, die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage wiederherzustellen. Der Bundesrechnungshof bewertet jedoch nicht die politischen Erwägungen. Er berät im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über die Hintergründe, Inhalte und Risiken des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatte vor dem Beschluss der Bundesregierung zum Entwurf des BBVAnpÄndG 2023/24 die geplante Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage kritisiert und zu bedenken gegeben, dass sie

Forderungen nach der Ruhegehaltfähigkeit weiterer Stellenzulagen nach sich ziehen könnte. (Tz. 2)

- 0.2 Wenige Tage vor dem Kabinettsbeschluss wurde die Ruhegehaltfähigkeit weiterer Stellenzulagen aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) in den Gesetzentwurf aufgenommen. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wurde nicht beteiligt. Die Mehrausgaben der Regelungen beziffert der Gesetzentwurf ohne nähere Erläuterung auf voraussichtlich ca. 7 Mio. Euro jährlich. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes enthält der Gesetzentwurf keine sachliche Begründung für die Ruhegehaltfähigkeit dieser Stellenzulagen. Auch von dieser Regelung sind erhebliche nachteilige Wirkungen auf das Besoldungssystem und Präjudizwirkungen für andere Stellenzulagen zu erwarten. Hinzu kommt, dass auch eine befristete Stellenzulage betroffen ist, die Zulage für Rettungsmediziner und Gebietsärzte der Bundeswehr. Sie würde nun – ohne dass ihre Notwendigkeit festgestellt ist – durch die Ruhegehaltfähigkeit faktisch verstetigt. Der Bundesrechnungshof sieht weder die Notwendigkeit noch eine hinreichende sachliche Begründung, die vorgesehenen Regelungen in das laufende Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen. Änderungen mit derart weitreichenden, langfristigen und kostenintensiven Wirkungen sollten in einem angemessenen Verfahren unter Einbeziehung aller zu beteiligenden Ressorts und Stellen vorbereitet werden. Die Stellungnahme des BMI geht nur auf die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage und nicht auf die Ruhegehaltfähigkeit der weiteren Stellenzulagen ein. Die Änderungen hierzu hat es sich offensichtlich nicht zu eigen gemacht. Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass sich das federführende Ressort für ein Gesetzesvorhaben offenkundig nicht in der Verantwortung für die Gesamtheit der darin enthaltenen Regelungen sieht. Dies gilt umso mehr, als die Forderungen nach der Ruhegehaltfähigkeit weiterer Zulagen sich – wie vom Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vorhergesehen – auf das Vorgehen des BMI bei der Polizeizulage stützen. Die Haltung des BMI weckt weitere Zweifel, ob die vorgeschlagenen Regelungen im laufenden Gesetzgebungsverfahren sachgerecht vorbereitet und beratungsreif sind. (Tz. 3)

- 0.3 Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, die Befristung mehrerer Stellenzulagen um vier Jahre bis zum 31. Dezember 2027 zu verlängern. Dies würde laut Begründung des Gesetzentwurfs im Zeitraum von 2024 bis 2027 zu jährlichen Mehrausgaben von 26,5 Mio. Euro führen. Eine sachliche Begründung für die Verlängerung enthält der Gesetzentwurf nicht. Er verweist lediglich darauf, dass die erneute Befristung im Hinblick auf eine laufende Evaluierung des Zulagenwesens erfolge. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Verlängerung wenigstens auf Grundlage einer nachvollziehbaren zeitlichen Planung des Evaluierungsprozesses auf das zwingend erforderliche Maß begrenzt werden. Das BMI hält die vorgesehene Verlängerung um vier Jahre für angemessen. Dies ergebe sich aus den noch anstehenden Schritten des Evaluierungsverfahrens. Zudem stehe im Jahr 2025 der Wechsel der Legislaturperiode an, in dieser Zeit seien Gesetzgebungsverfahren erfahrungsgemäß äußerst schwierig umzusetzen. Darüber hinaus könnten Stellenzulagen auch nach einer Verlängerung erforderlichenfalls geändert oder abgeschafft werden. Der Bundesrechnungshof

erkennt an, dass eine sorgfältige Evaluierung des Zulagenwesens eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Dass bei den in Rede stehenden Stellenzulagen im Hinblick darauf eine vierjährige Verlängerung erforderlich ist, hat das BMI weiterhin nicht belegt. Die Aussage des BMI zur uneingeschränkten Abänder- und Aufhebbarkeit von Zulagenregelungen nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er gibt aber zu bedenken, dass eine weitere Verlängerung ohne ausreichende Begründung faktisch eine starke Bindung erzeugen und dadurch eine spätere Aufhebung erheblich erschweren würde. Dies gilt insbesondere für die Rettungsmediziner- und Gebietsärztezulage, da sie mit diesem Gesetzentwurf nicht nur verlängert, sondern auch für ruhegehaltfähig erklärt werden soll. (Tz. 4.1)

- 0.4 Nach Artikel 13 des Gesetzentwurfs soll die Frist für die Gewährung und Evaluierung der Aufbauzulage für Beschäftigte des neu gegründeten Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) um zwei Jahre vom 31. Dezember 2025 bis zum 31. Dezember 2027 verlängert werden. Auch dieser Artikel wurde kurzfristig und ohne Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in den Gesetzentwurf aufgenommen. Die Verlängerung weicht von einem Beschluss des Haushaltsausschusses zu dieser Zulage ab. Außer einem pauschalen Hinweis auf Verzögerungen durch die Corona-Pandemie ergibt sich aus dem Gesetzentwurf keine sachgerechte Begründung für die vorgesehene Verlängerung. Fraglich ist zudem, ob die im Gesetzentwurf angegebenen Mehrausgaben von jährlich 1,6 Mio. Euro auskömmlich sind. Das BMI hat darauf hingewiesen, dass der Regelungsentwurf keinen Verstoß gegen den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses darstelle. Die Bundesregierung habe in zulässiger Weise von ihrem Recht zur Gesetzesinitiative Gebrauch gemacht. Dem Gesetzgeber stehe es frei, ob er auf dieser Basis die BfAA-Zulage verlängere. Zudem sei der Gesetzentwurf ausreichend begründet. Dass sich der Aufbau des BfAA angesichts der Corona-Pandemie verzögert habe, sei naheliegend. Dies habe der Gesetzgeber bei der ursprünglichen Fristbestimmung nicht vorhersehen können. Der Bundesrechnungshof hat die Zulässigkeit der Gesetzesinitiative nicht infrage gestellt. Er berät auch hier den Haushaltsausschuss, der die Verlängerung der Zulage bewusst an eine klare Voraussetzung geknüpft hatte. Ihm sollte bewusst sein, dass nun von dieser Beschlusslage abgewichen wird, ohne dass überzeugend begründet ist, warum dies jetzt und in diesem Ausmaß erforderlich ist. (Tz. 4.2)

1 Ziel und Inhalt des BBVAnpÄndG 2023/2024

Nach § 14 Absatz 1 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) und § 70 des Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) sind die Bezüge der Bezügeempfängerinnen und -empfänger regelmäßig an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen. Am 13. Juli 2023 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines BBVAnpÄndG 2023/2024 (Gesetzentwurf) beschlossen. Mit dem Gesetz soll der Tarifabschluss vom 22. April 2023 für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes auf die Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Bundes und auf Soldatinnen und Soldaten übertragen werden. Neben einer turnusmäßigen Anpassung der Besoldung und Versorgung sieht der Gesetzentwurf zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise eine einmalige Sonderzahlung für den Monat Juni 2023 sowie monatliche Sonderzahlungen für die Monate Juli 2023 bis Februar 2024 für die Besoldungs- und Versorgungsberechtigten des Bundes vor. Die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge wird als unumgänglich und besonders eilbedürftig angesehen. Auf die im Entwurf vorgesehenen Sonderzahlungen sind im Monat September 2023 Abschlagszahlungen unter Vorbehalt der späteren gesetzlichen Regelung geleistet worden.

Im Gesetzentwurf finden sich daneben auch besoldungs- und versorgungsrechtliche Regelungen, die in keinem unmittelbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der Anpassung der Bezüge stehen. Dazu zählen die Wiedereinführung der Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage, die Neueinführung der Ruhegehaltfähigkeit weiterer Zulagen und die Verlängerung der Befristung von Zulagen. Die Mehrausgaben für diese Zulagenregelungen liegen ausweislich der Schätzungen im Gesetzentwurf alleine im Zeitraum von 2024 bis 2027 bei über 321¹ Mio. Euro, wobei nicht alle Mehrausgaben aus den Einzelplänen der jeweils betroffenen Ressorts zu erwirtschaften wären. Diese Regelungen sind zum Teil kurzfristig und ohne Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in den Gesetzentwurf aufgenommen worden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lässt die Begründung des Gesetzentwurfs inhaltliche Fragen bezüglich dieser Regelungen größtenteils unbeantwortet. Zudem ist nicht hinreichend dargelegt, warum die Regelungen kurzfristig im Rahmen des BBVAnpÄndG 2023/2024 getroffen werden müssen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die genannten Regelungen aus dem sachlich nicht begründeten Kontext des BBVAnpÄndG 2023/2024 zu lösen und ggf. in einem späteren Gesetzgebungsverfahren weiterzuverfolgen, in dem die Frage der Notwendigkeit sowie die finanziellen und systematischen Risiken für die gesetzgeberische Entscheidung geklärt und umfassend dargestellt sind. Hierbei sind die nachfolgend dargestellten Aspekte von besonderer Bedeutung:

¹ 74,33 Mio. Euro im Jahr 2024, 77,83 Mio. Euro im Jahr 2025, 82,88 Mio. Euro im Jahr 2026 und 86,53 Mio. Euro im Jahr 2027.

2 Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage

Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben erhalten eine Stellenzulage (Polizeizulage).² In der Zeit von 1990 bis 1998 war die Polizeizulage bereits einmal ruhegehaltfähig. Das bedeutet, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen die Versorgungsleistungen entsprechend dem individuellen Ruhegehaltssatz erhöhte. Die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage wurde unter anderem wieder abgeschafft, um den über Jahrzehnte etablierten Rechtszustand wiederherzustellen und den stetig wachsenden Belastungen bei den Versorgungsbezügen entgegenzuwirken.³ Die damalige Gesetzesbegründung führte hierzu aus, dass Stellenzulagen anders als Amtszulagen nicht Bestandteil des Grundgehalts sind und nur für die Dauer der Wahrnehmung einer herausgehobenen Funktion gewährt werden. Dieser Zustand entfällt bei der Versetzung in den Ruhestand.⁴

Durch Artikel 1, 2, 18 und 19 des BBVAnpÄndG 2023/2024 soll die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage nun wieder eingeführt werden.⁵ Das bedeutet, dass die Polizeizulage für Beamtinnen und Beamte sowie für Soldatinnen und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben grundsätzlich nach zehnjähriger Bezugsdauer zu den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen gehören soll. Sobald diese Bediensteten in den Ruhestand treten, sollen sie entsprechend ihrem erdienten Ruhegehaltssatz (maximal zu 71,75 %) zeitlich unbegrenzt die Polizeizulage (derzeit 228 Euro monatlich) als Teil der Versorgungsbezüge weiter erhalten. Die beabsichtigte Neuregelung soll zudem insoweit zurückwirken, als sie sich unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Personen erstreckt, die seit 2008 in den Ruhestand getreten sind. Diese Versorgungsempfänger sollen zwar keine Zahlungen für die Vergangenheit erhalten, würden aber in Zukunft – auf Grundlage ihres individuellen Ruhegehaltssatzes und der zuletzt erhaltenen Polizeizulage⁶ – von erhöhten Versorgungsbezügen profitieren. Laut Begründung des Gesetzesentwurfs soll so eine Ungleichbehandlung derjenigen Versorgungsempfänger vermieden werden, die zwischen dem Stichtag zum Auslaufen der früheren und dem Inkrafttreten der erneuten Ruhegehaltfähigkeit in den Ruhestand getreten sind.

Die jährlichen Mehrausgaben liegen nach der Gesetzesbegründung im laufenden Jahr bei 42,08 Mio. Euro, davon entfallen 17,5 Mio. Euro auf erhöhte Versorgungsausgaben und 22,28 Mio. Euro auf Zuweisungen zum Versorgungsfonds, die jedoch nur anteilig für die

² Vorbemerkung Nummer 9 der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

³ Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 – VReformG), Bundestagsdrucksache 13/9527, Seite 35.

⁴ Bundestagsdrucksache 13/9527, Seite 32.

⁵ Artikel 1 Nummer 2, Artikel 2 Nummer 2, Artikel 18 Nummer 3 und Artikel 19 Nummer 2 des Gesetzesentwurfs (Bundratsdrucksache 368/23, Seiten 3 ff. des Gesetzesentwurfs und Seiten 12 ff. des Gesetzesentwurfs).

⁶ Die Polizeizulage betrug 127,38 Euro ab dem 1. Januar 2008, 130,56 Euro ab dem 1. Januar 2010, 133,57 Euro ab dem 1. August 2011 und 190 Euro ab dem 1. Januar 2020. Seit dem 1. April 2021 beträgt sie 228 Euro.

Monate nach Inkrafttreten der entsprechenden Regelung anfallen. Im Jahr 2024 fallen Mehrausgaben von 40,83 Mio. Euro an; bis zum Jahr 2028 steigt der Betrag auf 54,98 Mio. Euro.⁷

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Ruhegehaltfähigkeit auch auf bereits im Ruhestand befindliche Personen erstrecken soll, brächte die vorgesehene Regelung nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes einen erheblichen Mehraufwand für die Versorgungsfestsetzungsstellen mit sich. Die Begründung des Gesetzentwurfs geht davon aus, dass 25 000 Anträge zu bearbeiten sind. Von Bedeutung ist insoweit, dass relevante Akten noch immer „in Papierform“ geführt werden.

Gegen die Regelung bestehen zudem grundlegende inhaltliche Bedenken. Stellenzulagen sollen im Allgemeinen Anforderungen honorieren, die auf bestimmten Dienstposten typischerweise auftreten und von der allgemeinen Ämterbewertung nicht erfasst werden. Sie werden nur für die Dauer der Wahrnehmung der Funktion, d. h. der Verwendung auf bestimmten zulagenbewährten Dienstposten, gewährt.

Die Polizeizulage soll u. a. die besonderen Belastungen des Polizeivollzugsdienstes abgelten. Solche an die unmittelbare Dienstaussübung geknüpften Belastungen bestehen nach Eintritt in den Ruhestand nicht mehr, sie fallen mit der Beendigung der aktiven Tätigkeit im Vollzugsdienst weg. Sofern im Einzelfall physische oder psychische Folgen der Dienstaussübung über den aktiven Dienst hinaus andauern, sind hierfür gesonderte Regelungen vorgesehen, u. a. durch die Dienstunfallfürsorge. Ganz allgemein werden die Belastungen des Polizeidienstes auch durch die frühere Zurruesetzung (besondere Altersgrenze) berücksichtigt.

Sofern die Polizeizulage z. B. in bestimmten Bereichen der Zollverwaltung gezahlt wird, erhalten auch Bedienstete diese Stellenzulage, die nicht im Außendienst bzw. im waffentragenden Bereich eingesetzt sind. Somit erhalten auch Bedienstete die für die Abgeltung vollzugspolizeilicher Aufgaben vorgesehene Stellenzulage, obwohl sie nicht den Gefahren und Belastungen des Vollzugsdienstes ausgesetzt sind. Diese Regelung würde sich durch die Ruhegehaltfähigkeit der Zulage im Ruhestand fortsetzen.

Ferner besteht die Gefahr, dass die Mindestdienstzeit in zulagenberechtigenden Funktionsbereichen einen flexiblen Personaleinsatz erschwert. Sie schafft einen Anreiz für Bedienstete, möglichst die zehnjährige Mindestdienstzeit zu erreichen. Dies kann zu Personalengpässen in nicht zulagenberechtigenden Funktionsbereichen führen.

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, dass eine Entscheidung für die Wiedereinführung der Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage dauerhaft Bestand haben dürfte; die Ruhegehaltfähigkeit könnte praktisch nicht kurzfristig wieder ausgesetzt oder abgeschafft werden. Die frühere Ruhegehaltfähigkeit war nur von 1990 bis 1998 vorgesehen, von ihrer

⁷ Vorblatt, Abschnitt D, „Haushaltsausgaben und Erfüllungsaufwand“ (Bundesratsdrucksache 368/23, Seite 4 des Vorblatts) und Begründung, A. Allgemeiner Teil, VII. Gesetzesfolgen, 3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand (Bundesratsdrucksache 368/23, Seite 43 des Gesetzentwurfs).

Abschaffung durch das Versorgungsreformgesetz 1998 bis zu ihrer vollständigen Rückführung dauerte es mehr als zehn Jahre.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat die geplante Wiedereinführung der Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage in seiner Stellungnahme zum ersten Entwurf eines BBVAnpÄndG 2023/2024 kritisiert. Er wies darauf hin, dass damit eine Stellenzulage privilegiert und die Systematik des Zulagenwesens durchbrochen würde. Er gab zu bedenken, dass die Regelung Forderungen nach der Ruhegehaltfähigkeit weiterer Stellenzulagen nach sich ziehen könnte.

Das BMI hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es der erklärte politische Wille der die Koalition tragenden Parteien sei, die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage wiederherzustellen und die Finanzierung dieses Vorhabens sicherzustellen. Hierzu hat es auf Randnummer 3477 des Koalitionsvertrags von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP verwiesen. Demgemäß habe der vom BMI erstellte Referentenentwurf des o. g. Gesetzes (ausschließlich) die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof bewertet mit seinem Bericht nicht die politischen Erwägungen für Entscheidungen der Bundesregierung. Vielmehr berät er den Haushaltsausschuss über die Hintergründe, Inhalte und Risiken des konkret vorliegenden Gesetzentwurfs. Damit nimmt er seine Beratungsaufgabe gegenüber dem Parlament wahr. Er bekräftigt seinen Hinweis, dass – wie in der Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung dargestellt – dieser Regelung Forderungen nach der Ruhegehaltfähigkeit weiterer Stellenzulagen folgen könnten.

3 Ruhegehaltfähigkeit weiterer Stellenzulagen

Wenige Tage vor der Kabinettsbefassung wurde der Gesetzentwurf um Regelungen erweitert, nach denen verschiedene Stellenzulagen aus dem Ressortbereich des BMVg für ruhegehaltfähig erklärt werden sollen.⁸

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung erhielt entgegen § 45 Absatz 3 und 4 der GGO keine Gelegenheit, diese neu aufgenommenen Regelungen zu prüfen und Stellung hierzu zu nehmen. Inwieweit andere Stellen beteiligt wurden, ist dem Bundesrechnungshof nicht bekannt.

⁸ Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzentwurfs (Bundesratsdrucksache 368/23, Seiten 3 f. des Gesetzentwurfs).

Im Einzelnen betreffen diese Regelungen folgende Stellenzulagen mit den folgenden monatlichen (Maximal-) Beträgen:

- | | |
|--|------------------------|
| • Zulagen für militärische Führungsfunktionen ⁹ | 100 Euro bis 150 Euro, |
| • Zulage für Soldatinnen und Soldaten als Kompaniefeldwebel ¹⁰ | 135 Euro, |
| • Zulage im maritimen Bereich ¹¹ | 76 Euro bis 700 Euro, |
| • Zulage für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten im Einsatzdienst der Feuerwehr ¹² | 95 Euro bzw. 190 Euro, |
| • Zulagen für Beamtinnen und Beamte der Bundeswehr als Gebietsärzte | 415 Euro, |
| sowie für Soldatinnen und Soldaten als Rettungsmediziner oder als Gebietsärzte ¹³ | 615 Euro. |

Die Mehrausgaben, die durch die vorgesehene Ruhegehaltfähigkeit der weiteren Stellenzulagen entstünden, werden lediglich pauschal mit „voraussichtlichen jährlichen Mehrausgaben von insgesamt ca. 7 Mio. Euro“¹⁴ beziffert. Wie dieser Betrag ermittelt wurde, ist nicht ersichtlich. Während die Begründung des Gesetzentwurfs vorsieht, dass die Mehrausgaben durch die Wiedereinführung der Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage von den jeweiligen Ressorts aus ihren Einzelplänen erwirtschaftet werden sollen, fehlt eine solche Klarstellung für die Mehrausgaben, die durch die Ruhegehaltfähigkeit der weiteren Stellenzulagen erwachsen. Es sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes klargestellt werden, dass die hieraus resultierenden Mehrausgaben aus dem Einzelplan 14 zu erwirtschaften sind.

Der Gesetzentwurf enthält nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine überzeugende inhaltliche Begründung für die Neueinführung der Ruhegehaltfähigkeit der genannten Stellenzulagen. So sollen sowohl bei der Polizeizulage als auch bei den anderen, dem Ressortbereich des BMVg zugehörigen Stellenzulagen die mit dem aktiven Dienst verbundenen Belastungen auch in den Ruhestand nachwirken, ohne dass dies bisher bei der Festsetzung der Versorgungsbezüge angemessen berücksichtigt sei. Diese Belastungen bestehen nach Beendigung des aktiven Dienstes, wie bereits unter Ziffer 2 dargestellt, regelmäßig nicht mehr. Auch für die Bediensteten dieses Ressortbereichs gelten die Regelungen der Dienstunfallfürsorge und besondere Altersgrenzen.

⁹ Vorbemerkung Nummer 4 der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹⁰ Vorbemerkung Nummer 4a der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹¹ Vorbemerkung Nummer 9a der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹² Vorbemerkung Nummer 10 der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹³ Vorbemerkung Nummer 11 der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹⁴ Siehe Vorblatt, Abschnitt D, „Haushaltsausgaben und Erfüllungsaufwand“ (Bundratsdrucksache 368/23, Seite 4 des Vorblatts) und Begründung, A. Allgemeiner Teil, VII. Gesetzesfolgen, 3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand (Bundratsdrucksache 368/23, Seite 43 des Gesetzentwurfs).

Der Bundesrechnungshof sieht weder die Notwendigkeit noch eine sachliche Begründung, derart kostenintensive und praktisch nur sehr schwer umkehrbare Regelungen ohne ausreichende Vorbereitungszeit und Begründung in das laufende Gesetzgebungsverfahren einzu-beziehen.

Hinzu kommt, dass neben der nicht sachgerechten Begründung für die Ruhegehaltfähigkeit der Zulagen zum Teil auch die Gründe für die Gewährung der Zulagen selbst zweifelhaft sind. Gerade bei der Zulage für Rettungsmediziner und Gebietsärzte der Bundeswehr¹⁵ handelt es sich um eine befristete Stellenzulage, die ursprünglich zur Deckung eines damaligen Ärztemangels bei der Bundeswehr geschaffen und in der Vergangenheit mehrfach verlängert worden ist. Bestrebungen, die Stellenzulage zu entfristen, hatte der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in der Vergangenheit kritisiert. Das BMVg hat damals nicht begründen können, ob und wenn ja in welchem Umfang Ärzte bei der Bundeswehr fehlen und wie eine Entfristung der Stellenzulage zu einer Verbesserung der Personalsituation beitragen soll. Mit der Ruhegehaltfähigkeit würde die Zulage faktisch verstetigt, obwohl ihre dauerhafte Notwendigkeit weiterhin nicht belegt ist.

Das BMI hat sich in seiner Stellungnahme nicht zur vorgesehenen Ruhegehaltfähigkeit der weiteren Stellenzulagen geäußert. Es hat lediglich – wie bereits unter Ziffer 2 dargestellt – hinsichtlich der Polizeizulage auf den Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP verwiesen und in diesem Zusammenhang erklärt, dass „der vom BMI erstellte Referentenentwurf des o. g. Gesetzes (ausschließlich) die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage vorgesehen“ habe.¹⁶

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das BMI zwar diese Regelungen zur Ruhegehaltfähigkeit in den Gesetzentwurf aufgenommen, sich aber diese Änderungen offensichtlich nicht zu eigen gemacht hat. Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass das federführende Ressort für ein Gesetzesvorhaben sich offenkundig nicht in der Verantwortung für die Gesamtheit der darin enthaltenen Regelungen sieht. Dies gilt umso mehr, als die Forderungen nach der Ruhegehaltfähigkeit weiterer Zulagen sich – wie vom Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vorhergesehen – auf das Vorgehen des BMI bei der Polizeizulage stützen. Die Haltung des BMI weckt weitere Zweifel, ob die vorgeschlagenen Regelungen im laufenden Gesetzgebungsverfahren sachgerecht vorbereitet und beratungsreif sind.

¹⁵ Vorbemerkung Nummer 11 der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹⁶ Auch die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung geht an einer Stelle (C. Stellungnahme der Spitzenorganisationen) offenbar noch davon aus, dass lediglich die Polizeizulage für ruhegehaltfähig erklärt werden soll: „Die Bundesregierung verweist auf den Koalitionsvertrag und sieht darüber hinaus keinen Spielraum für die Ruhegehaltfähigkeit weiterer Zulagen. Die Polizeizulage ist die einzige Stellenzulage, die dem Grunde nach an den Status bzw. die besondere Laufbahn der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten anknüpft. Das rechtfertigt eine gesonderte Behandlung, die der Besoldungsgesetzgeber vorgenommen hat. Die Einbeziehung weiterer Stellenzulagen gefährden insbesondere aus haushälterischen Gründen das Einzelvorhaben.“ (Bundesratsdrucksache 368/23, Seite 63 des Gesetzentwurfs).

4 Verlängerung befristeter Stellenzulagen

4.1 „Kommandantenzulage“, „BAMF-Zulage“ und „Rettungsmediziner- und Gebietsärztezulage“

Das Besoldungsrecht sieht u. a. für folgende Bedienstete eine Stellenzulage mit folgenden Beträgen vor:

- Zulage für Beamtinnen und Beamte, Soldatinnen und Soldaten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge¹⁷ 85 Euro bis 140 Euro,
- Zulagen für Beamtinnen und Beamte der Bundeswehr als Gebietsärzte 415 Euro,
sowie für Soldatinnen und Soldaten als Rettungsmediziner oder als Gebietsärzte¹⁸ 615 Euro.

Zudem erhalten Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten in fliegerischer Verwendung folgenden Erhöhungsbetrag¹⁹ ihrer Stellenzulage:

- Verantwortliche Luftfahrzeugführer, die mit der Berechtigung eines Kommandanten auf Flugzeugen verwendet werden, für die eine Mindestbesatzung von zwei Luftfahrzeugführern vorgesehen ist 615 Euro.

Diese Zulagenregelungen sind derzeit bis zum 31. Dezember 2023 befristet. Durch Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b bis d des Gesetzentwurfs soll die Befristung um vier Jahre verlängert werden, also bis zum 31. Dezember 2027. Die Verlängerung würde laut Begründung des Gesetzentwurfs im Zeitraum von 2024 bis 2027 zu jährlichen Mehrausgaben von 26,5 Mio. Euro führen.

Die Gesetzesbegründung nennt für die Verlängerung des Befristungszeitraums keine fachlichen Erwägungen. Sie verweist lediglich darauf, dass die erneute Befristung im Hinblick auf eine vom Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) geforderte Überprüfung des Zulagenwesens erfolge.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte am 14. Februar 2020 beschlossen, das BMI solle unter Einbeziehung der Ressorts unverzüglich mit der Überprüfung des Zulagenwesens mit

¹⁷ Vorbemerkung Nummer 8c der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹⁸ Vorbemerkung Nummer 11 der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

¹⁹ Vorbemerkung Nummer 6 Absatz 1 Satz 2 der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

dem Ziel einer grundlegenden Überarbeitung und Bereinigung beginnen.²⁰ Diesem Beschluss liegt die Bemerkung „Zulagendschubel kaum zu durchdringen“ des Bundesrechnungshofes zugrunde.²¹ Mittlerweile hat das Statistische Bundesamt die Verwaltungskosten und Auszahlungsvolumen der einzelnen Zulagen untersucht.

Der Bundesrechnungshof hält es für nachvollziehbar, dass der Überprüfungs- und Evaluierungsprozess des Zulagenwesens eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Dass die Zulagenregelungen hierfür um weitere vier Jahre verlängert werden müssen, hält der Bundesrechnungshof jedoch für nicht belegt. Die Verlängerung sollte auf Grundlage einer nachvollziehbaren zeitlichen Planung des Evaluierungsprozesses auf das zwingend erforderliche Maß begrenzt werden.

Das BMI hat in seiner Stellungnahme auf den o. g. Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 14. Februar 2020 verwiesen. Darin werde das BMI aufgefordert, „unter Einbeziehung sämtlicher Bundesressorts unverzüglich mit einer Überprüfung des Zulagenwesens mit dem Ziel einer grundlegenden Überarbeitung und Bereinigung zu beginnen.“ Dieses Projekt sei mit Unterstützung des Statistischen Bundesamtes bei der Ermittlung des Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit der Zulagenbearbeitung bereits angelaufen. Die weitere Bearbeitung bis zum endgültigen Abschluss des Projekts werde aber noch einige Zeit in Anspruch nehmen, sei doch aktuell erst – im Einvernehmen und mit vollumfänglicher Beteiligung des Bundesrechnungshofes – die Datenbasis für die nun folgende Erörterung thematischer Cluster erschlossen, die mit dem Bundesrechnungshof abgestimmt seien und für die ein Bearbeitungszeitraum von jeweils drei Monaten angesetzt sei. Im Jahr 2025 stehe der nächste reguläre Wechsel der Legislaturperiode an. Die vorletzten Koalitionsverhandlungen hätten gezeigt, dass es bis zum Abschluss der Regierungsbildung einige Zeit dauern könne. Gesetzgebungsvorhaben am Ende oder zu Beginn einer Legislaturperiode umzusetzen, gestalte sich äußerst schwierig bzw. sei unmöglich. Vor diesem Hintergrund sei die Verlängerung der befristeten Stellenzulagen um weitere vier Jahre als angemessen anzusehen. Im Übrigen sei eine gesetzliche Änderung – auch ein Wegfall – einer befristeten Stellenzulage vor Ablauf ihrer Geltungsdauer rechtlich uneingeschränkt möglich.

²⁰ Bundestagsdrucksache 19/20804, S. 17: „Nach Befassung mit den angesprochenen Punkten hat der Ausschuss folgenden Beschluss gefasst:

a) Der Ausschuss nimmt die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.

b) Er fordert das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat auf, unter Einbeziehung der Ressorts unverzüglich mit der Überprüfung des Zulagenwesens mit dem Ziel einer grundlegenden Überarbeitung und Bereinigung zu beginnen.

c) Der Ausschuss erwartet, dass das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat dem Bundesrechnungshof bis zum 30. September 2020 über die geplante Vorgehensweise zur Umsetzung des Beschlusses berichtet und mit diesem das weitere Verfahren abstimmt.

d) Er geht davon aus, dass das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für die Bundesregierung dem Bundesrechnungshof kontinuierlich über die weiteren Schritte zur Überprüfung und Bereinigung des Zulagenwesens berichtet.“

²¹ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 5 (Bundestagsdrucksache 19/15700, Seiten 183 ff.).

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Notwendigkeit einer Verlängerung der Zulagen bis 31. Dezember 2027 nicht belegt ist. Nach dem ursprünglichen, auf Grundlage des Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses vom 14. Februar 2020 mit dem Bundesrechnungshof abgestimmten Zeitplan des BMI, sollte die Analyse der thematischen Cluster aktuell bereits abgeschlossen sein. Dem Bundesrechnungshof ist bekannt, dass sich das Verfahren verzögert hat. Wie bereits dargestellt, hält er für eine sorgfältige Evaluierung einen gewissen Zeitbedarf für nachvollziehbar. Tragende Gründe für eine Verlängerung bis Ende 2027, also bis fast acht Jahre nach dem Auftrag des Rechnungsprüfungsausschusses, sieht er aber weiterhin nicht. Keinesfalls erscheint es ihm sachgerecht, bei der weiteren Zeitplanung pauschal von einem mehr als zweijährigen Stillstand der Gesetzgebungstätigkeit auszugehen.

Die Auffassung des BMI, dass die Zulagen vor Ablauf ihrer Befristung gegebenenfalls geändert oder abgeschafft werden könnten, nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis und wird diese Einschätzung im weiteren Verfahren gegebenenfalls aufgreifen. Er gibt aber zu bedenken, dass eine weitere Verlängerung ohne ausreichende Begründung faktisch eine starke Bindung erzeugen und dadurch eine spätere Aufhebung erheblich erschweren würde. Dies gilt insbesondere für die Rettungsmediziner- und Gebietsärztezulage, da sie mit diesem Gesetzentwurf nicht nur verlängert, sondern auch für ruhegehaltfähig erklärt werden soll (siehe Ziffer 3). Vor diesem Hintergrund sind das Absehen von dieser Ruhegehaltfähigkeit und die Begrenzung der Verlängerung auf das zwingend erforderliche Maß wichtig für die Ergebnisoffenheit des laufenden Evaluierungs- und Überarbeitungsprozesses.

4.2 „BfAA-Zulage“

Zum 1. Januar 2021 wurde das BfAA in Brandenburg an der Havel neu geschaffen. Diese Bundesoberbehörde soll das Auswärtige Amt und die Auslandsvertretungen weltweit von nicht-ministeriellen Tätigkeiten einschließlich Verwaltungsaufgaben mit Auslandsbezug entlasten.

Dort beschäftigte Beamtinnen und Beamte erhalten seit dem 1. Januar 2021 eine Aufbauzulage²², die in ihrer Höhe der Stellenzulage für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten bei obersten Bundesbehörden, der sogenannten Ministerialzulage, entspricht. Aktuell beträgt sie je nach Besoldungsgruppe zwischen 165 Euro und 470 Euro monatlich. Sie ist derzeit noch bis zum 31. Dezember 2025 befristet.

Nach einem Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 13. Mai 2020 muss das Auswärtige Amt die Wirkung der Aufbauzulage bis zum 31. Dezember 2025 überprüfen.²³ Dabei muss es das Einvernehmen mit dem BMI, dem BMF sowie dem Haushaltsausschuss und dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages herstellen. Ziel dieser Evaluierung ist, die sachliche Notwendigkeit dieser Zulage für den Aufbau des BfAA nach dem 31. Dezember 2025 festzustellen. Der Beschluss des Haushaltsausschusses vom 13. Mai 2020 gibt

²² § 10 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten (BfAAG).

²³ Das Evaluierungserfordernis ist zudem in § 10 Absatz 3 BfAAG normiert.

hierzu konkretisierend vor, in die Überprüfung einzubeziehen, ob auch eine dauerhafte Gewährung der Aufbauzulage gemäß § 10 Absatz 1 des BfAAG gerechtfertigt ist.

Abweichend von dieser Beschlusslage sieht Artikel 13 des Gesetzentwurfs bereits jetzt vor, die Befristung der Aufbauzulage ohne vorherige Evaluation um zwei Jahre, also bis zum 31. Dezember 2027 zu verlängern. Erst zu diesem Zeitpunkt soll dann auf Grundlage einer Evaluation über die weitere Gewährung entschieden werden. Diese Neuregelung wurde sehr kurzfristig vor dem Kabinettsbeschluss in den Gesetzentwurf übernommen. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wurde nicht beteiligt; inwieweit andere Stellen durch das BMI beteiligt wurden, ist dem Bundesrechnungshof nicht bekannt.

Als Grund für die verlängerte Befristung der Aufbauzulage nennt die Gesetzesbegründung lediglich allgemein pandemiebedingte Verzögerungen beim Aufbau des BfAA. Es ist nicht näher dargelegt, inwieweit die pandemische Lage den Aufbau des BfAA tatsächlich verzögert hat.

Der Bundesrechnungshof kann keine Aspekte erkennen, welche die Zahlung der zeitlich befristeten Zulage über die Gründungs- und Aufbauphase hinaus legitimieren. Er sieht ferner keinen Grund, warum eine Verlängerung zum jetzigen Zeitpunkt eilbedürftig und im BBVAnpÄndG 2023/24 zu regeln sein sollte. Das Auswärtige Amt sollte zunächst – wie nach dem Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vorgesehen – die Aufbauzulage rechtzeitig vor dem 31. Dezember 2025 evaluieren. Auf dieser Grundlage kann dann sachgerecht über die Zukunft der Aufbauzulage entschieden werden.

Die Mehrausgaben für die Aufbauzulage in den Jahren 2026 und 2027 sind im Gesetzentwurf mit jährlich jeweils 1,6 Mio. Euro angegeben. Auf eine aktuelle Nachfrage des Bundesrechnungshofes nannte das Auswärtige Amt prognostizierte Ausgaben von 1,6 Mio. Euro für das Jahr 2023, von 1,8 Mio. Euro für das Jahr 2024 und von 2 Mio. Euro für das Jahr 2025. Im Vergleich dazu wären die im Gesetzentwurf genannten Mehrausgaben von jährlich 1,6 Mio. Euro ab 2026 zu niedrig angesetzt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des weiteren personellen Aufwuchses des BfAA.

Das BMI hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass sich die Bundesregierung bei der Aufnahme einer Verlängerung der BfAA-Zulage in den Gesetzentwurf von ihrem Recht zur Gesetzesinitiative Gebrauch gemacht und die vorgesehene Verlängerung nachvollziehbar begründet habe. Mit der Corona-Pandemie sei die Bundesrepublik Deutschland in vielen Bereichen, auch im öffentlichen Dienst, vor größere Herausforderungen gestellt worden. Dass sich der Aufbau des BfAA vor diesen Hintergründen verzögert, sei naheliegend. Erst wenn die Verzögerungen im Rahmen des vorgesehenen Verlängerungszeitraums überwunden sind, sei eine Evaluation der BfAA-Zulage sinnvoll, denn der Gesetzgeber habe bei der damaligen Bestimmung des Evaluationszeitraums die durch die Corona-Pandemie ausgelöste globale Krise nicht vorhersehen können.

Dem Gesetzgeber stehe es frei, ob er auf Basis des Gesetzentwurfs der Bundesregierung die BfAA-Zulage verlängert. Ein Verstoß gegen die Bestimmungen des Haushaltsrechts bzw. den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses könne in der Vorlage eines Gesetzentwurfs

der Bundesregierung, der – noch dazu unter ausdrücklicher Bezugnahme auf erst nach Schaffung der ursprünglichen Fristregelung eingetretenen Gründe – eine Verlängerung der Frist vorsieht, jedenfalls nicht gesehen werden. Es handele sich vielmehr um eine jederzeit zulässige Ausübung des Rechts zur Gesetzesinitiative.

Der Bundesrechnungshof hat nicht bestritten, dass grundsätzlich eine Verlängerung zulässig wäre. Mit seinem Bericht macht er in Wahrnehmung seiner Beratungsaufgabe gegenüber dem Parlament transparent, dass die vorgesehene Verlängerung auch von einem Beschluss des Haushaltsausschusses abweicht. Nach der Stellungnahme des BMI ist nicht ersichtlich, warum diese Verlängerung bereits jetzt, ohne eine zumindest ansatzweise substanzielle Analyse des Standes des Aufbauprozesses und ohne Einhaltung üblicher Verfahren in das aktuelle Gesetzgebungsverfahren eingefügt werden musste. Bis zum Auslaufen der geltenden Regelung sind noch über zwei Jahre Zeit. In dieser Zeit könnte auf Grundlage einer zumindest kursorischen Darstellung des Standes des Aufbauprozesses sowie einer nachvollziehbaren Kostenschätzung ein sorgfältig vorbereitetes Gesetzgebungsverfahren mit einer Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung durchgeführt werden. Auch hier gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, dass eine weitere Verlängerung ohne ausreichende Begründung faktisch eine starke Bindung erzeugen könnte, die eine Anpassung der Regelung an das Ergebnis der Evaluierung erschweren würde.

Romers

Knapp

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.