

---

## BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

---

### **Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung**

Der BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft vertritt als Fachgewerkschaft der Bundesfinanzverwaltung in Abstimmung mit den BDZ - Bezirksverbänden und Fachausschüssen das Gesamtinteresse seiner rund 25.000 Mitglieder und der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Auf dieser Basis nehmen wir Stellung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung.

#### **Zu A. Problem und Ziel**

Wir stehen der vorgeschlagenen Neuorganisation der Zollverwaltung mit dem Ziel der Verschlinkung der bestehenden Strukturen und effektiverer sowie effizienterer Ausgestaltung der vorhandenen Organisationsabläufe grundsätzlich nicht ablehnend gegenüber. Wir begrüßen dabei insbesondere die bereits von Minister Dr. Wolfgang Schäuble erteilte Zusage zur sozialverträglichen Umsetzung der anstehenden Strukturmaßnahmen, von der etwa 7.000 Beschäftigte in der Zollverwaltung betroffen sind. Ein Ortswechsel der von den Strukturmaßnahmen betroffenen Beschäftigten darf nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Einhaltung der hohen Standards der Sozialverträglichkeit in der Bundesfinanzverwaltung betrachten wir ebenso wie den Ausschluss reformbedingter Stelleneinsparungen als selbstredend. Hinsichtlich des weiteren Projektverlaufs erwarten wir regelmäßige Informationen zu erreichten Meilensteinen des Projekts Generalzolldirektion, die den Beschäftigten transparent durch die Projektverantwortlichen mitgeteilt werden.

#### **Zu B. Lösung**

Wir möchten zu den wesentlichen Inhalten des Gesetzesentwurfs unsere Sichtweise darstellen:

# Stellungnahme

Berlin, 2. April 2015



## Generalzolldirektion

Wir unterstellen, dass die im Referentenentwurf vorgesehene Neuorganisation der Zollverwaltung im Einklang mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen des Grundgesetzes steht. Im Rahmen der Erarbeitung einer zweistufigen Organisationsform der Zollverwaltung bedarf es einer eindeutigen Aufgabenbeschreibung der künftig einzurichtenden Generalzolldirektion als Oberbehörde. Vor dem Hintergrund des Wegfalls der Brückenfunktion der Mittelebenen müssen klare Aufgabenabgrenzungen zwischen der operativen Ortsebene und der steuernden sowie unmittelbar unterstützenden Oberbehörde erfolgen. Die Stärkung der Ortsebene wird nicht ausschließlich mittels der formellen Abschichtung von Aufgaben oder der Straffung der Kommunikationswege entstehen, sondern insbesondere durch angewandte, eigenverantwortliche Entscheidungsbefugnisse der Hauptzollämter und Zollfahndungsämter.

Aus unserer Sicht würden sich derartige Aufgabenabgrenzungen durch eine anschaulichere Zielstruktur des Projekts Generalzolldirektion verwirklichen lassen. Eindeutigere Zielstrukturen sind auch hinsichtlich des strukturellen Aufbaus der Generalzolldirektion erforderlich. Ein Großteil der konzeptionellen Vorarbeit im Projekt Generalzolldirektion zielt nicht ausschließlich auf den Aufbau einer Generalzolldirektion zum 1. Januar 2016 ab. Diese beschreiben vielmehr die Struktur der Generalzolldirektion nach einer - noch durchzuführenden - sukzessiven Zentralisierung von einzelnen Aufgaben am Sitz der Oberbehörde in Bonn sowie künftig wegfallender Tätigkeiten und damit einhergehender Stellenverschiebungen über den Zeitpunkt der Einrichtung der Generalzolldirektion hinaus. In diesem Zusammenhang müssen den Beschäftigten die Absichten des Projekts frühzeitig und transparent vermittelt werden. Einzelne Dienstposten, die künftig von einer – ortsübergreifenden - Aufgabenbündelung oder -straffung betroffen sind, sollten frühzeitig als „künftig umzuwandeln“ gekennzeichnet werden. Ein Spielraum für Spekulationen über den möglichen Verbleib einzelner Dienstposten führt zu Verunsicherungen der Beschäftigten und darf folglich nicht entstehen.

Wir begrüßen die Beibehaltung der dislozierten Standorte im Rahmen der Einrichtung einer Generalzolldirektion bei Integration der bisherigen Mittelbehörden sowie des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung. Dies trägt einer sozialverträglichen Umsetzung des Strukturprojekts Rechnung. Wir machen jedoch – vorsorglich - darauf aufmerksam, dass wir eine sukzessive Zentralisierung sämtlicher Aufgabenpakete und damit verbundene Reduzierung von Fachdirektionen der Generalzolldirektion ablehnen. Das Potential und die vorhandene Kompetenz der Beschäftigten muss weiterhin flächendeckend genutzt

# Stellungnahme

Berlin, 2. April 2015



werden. Demzufolge bedarf es auch künftiger Berufsperspektiven an sämtlichen Dienstsitzen der Generalzolldirektion. Das Beförderungsgeschehen darf an den Außenstellen der Generalzolldirektion nicht zum Erliegen kommen und sollte durch perspektivische Bewertungen von Dienstposten fortentwickelt werden.

## **Rechts- und Fachaufsicht**

Der Gesetzesentwurf sieht für die neue Struktur der Generalzolldirektion ein direktes Weisungsrecht vor. Künftige Entscheidungen sollen somit in direktem Kontakt und ohne weitere Schnittstellen zwischen der Generalzolldirektion und der Ortsebene getroffen werden. Die fachliche Steuerung sowie die Rechts- und Fachaufsicht werden künftig „in einer Hand“ wahrgenommen.

Wir unterstützen den Ansatz der organisatorischen Verschmelzung der Rechts- und Fachaufsicht und fachlichen Steuerung in der Generalzolldirektion. Die Maßnahmen der Rechts- und Fachaufsicht gestalten sich jedoch nach unserer Auffassung nicht ausschließlich in Form permanenter, risikoorientierter Geschäftsprüfungen aus. Vielmehr kommen hier die fachliche Unterstützung der Ortsebene mittels regionaler oder bundesweiter Besprechungen und Erfahrungsaustausche in Betracht. Zudem bedarf es regelmäßiger Besuche zur fachlichen Unterstützung der Ortsbehörden und der Begleitung bei der Umsetzung von Erlassen des Bundesministeriums der Finanzen sowie eigener Weisungen. Wir regen an, derartige Instrumente der Rechts- und Fachaufsicht im Verhältnis zu formellen Geschäftsprüfungen stärker zu gewichten, um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Ortsebene und Generalzolldirektion gewährleisten zu können und enger miteinander zu verzahnen.

Die Zusammenführung der heutigen Abteilungen Zentrale Facheinheit und Rechts- und Fachaufsicht muss in der Umsetzung auf Augenhöhe erfolgen. Die Beibehaltung der bislang dezentral vorhandenen Kompetenzen der Rechts- und Fachaufsicht mittels der organisatorischen Angliederung von dislozierten Standorten an die jeweiligen Fachdirektionen wird eine der zentralen Herausforderungen im Rahmen des weiteren Projektverlaufs. Wir nehmen an, dass nicht sämtliche Dienstposten der heutigen Abteilungen Rechts- und Fachaufsicht auf längere Sicht in der künftigen Organisationsstruktur der dislozierten Standorte der jeweiligen Fachdirektionen bestehen bleiben bzw. diese bereits bei deren Einrichtung nicht mehr in bisheriger Form berücksichtigt werden können (z. B. Dienstposten der heutigen Referatsleitungen in den Abteilungen Rechts- und Fachaufsicht). Im weiteren Projektverlauf kommt es im

# Stellungnahme

Berlin, 2. April 2015



Rahmen der sozialverträglichen Umsetzung der Strukturmaßnahmen wesentlich auf die Verteilung der einzelnen Dienstposten in den künftigen Organisationseinheiten an. Sofern langfristig eine bundesweite Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht am Standort der jeweiligen Fachdirektion vorgesehen ist, erwarten wir einen frühzeitigen Informationsfluss und eine sozialverträgliche Umsetzung zur besseren Planungssicherheit der betroffenen Beschäftigten. Wir regen an, unsere vorgenannten Hinweise – insbesondere bei der Erstellung eines Entwurfs des Geschäftsverteilungsplans der Generalzolldirektion – durch den Aufbaustab des Projekts Generalzolldirektion entsprechend zu berücksichtigen.

Wir empfehlen zur Stärkung der Ortsebene sowie zur engeren Verzahnung der Generalzolldirektion mit den Hauptzollämtern hinsichtlich der Rechts- und Fachaufsicht die Einführung der Institution von Fachaufsichtsbeamten in den Fachsagebieten der Hauptzollämter. Die Fachaufsichtsbeamten fördern als Bindeglied zur Rechts- und Fachaufsicht der Generalzolldirektion den Informationsfluss zwischen operativ-steuernden Entscheidungen und deren Umsetzung. Sie tragen zur Straffung der Kommunikations- und Weisungswege bei und unterstützen die Beschäftigten der jeweiligen Fachsachgebiete bei komplexen Geschäftsprozessen. Wir regen an, die vorgeschlagene Einführung von Fachaufsichtsbeamten in die weiteren Überlegungen des Projekts Generalzolldirektion einzubeziehen und mittelfristig umzusetzen.

## **Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung**

Vor dem Hintergrund der steigenden Einstellungszahlen und der damit verbundenen Herausforderungen hinsichtlich der Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung von Nachwuchskräften der Zollverwaltung sowie ausreichender Kapazitäten zur bedarfsgerechten Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen werden wir den weiteren Projektverlauf zur organisatorischen Eingliederung des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung in die Struktur der Generalzolldirektion kritisch begleiten. Die anstehenden Reformen dürfen das Aus- und Fortbildungsgeschehen in der Zollverwaltung nicht beeinträchtigen.

Wir begrüßen die Entscheidung, die bisherigen Standorte des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung unverändert beizubehalten.

## **Zollkriminalamt**

Wir unterstützen den Ansatz, das Zollkriminalamt als funktionale Einheit mit dessen besonderen Zuständigkeiten unter Wahrung seiner gesetzlich normierten Stellung im Verbund der

# Stellungnahme

Berlin, 2. April 2015



bundesdeutschen Sicherheitsbehörden in die Strukturen der Generalzolldirektion zu integrieren. Dabei sollte insbesondere die Entlastung des Zollkriminalamts von sämtlichen nicht zollfahndungsspezifischen Querschnittsaufgaben eine intensivere Erfüllung der präventiven und repressiven Aufgaben des Zollkriminalamts fördern. Die Wahrnehmung der allgemeinen OPH- und IT-Aufgaben fällt in den Zuständigkeitsbereich der Zentralkontrollstellen.

Die Strukturveränderungen sollten jedoch aus unserer Sicht auch eine Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen dem Zollfahndungsdienst und den Hauptzollämtern zum Ziel haben. Im Kontext betrachten wir hierbei insbesondere eine effektivere Verzahnung zwischen dem Zollfahndungsdienst und den Hauptzollämtern beim Informations- und Risikomanagement. Für das Informationsmanagement und die Risikoanalyse ist ein gesamtheitlicher prozessverzahnender Ansatz zur Verbesserung der Bekämpfung von Zollstraftaten sowie organisierter Kriminalität geboten. Die künftige Organisationsform der Zollverwaltung lässt hierfür ein zweistufiges Verfahren zu. In der ersten Stufe sollte bundesweit eine Zentrale Stelle der Fachdirektion Zollkriminalamt für die Sammlung, Analyse und Weitergabe von risikorelevanten Daten in Form einer Lagebilderstellung eingerichtet werden. Notwendige konkrete Entscheidungen über durchzuführende Maßnahmen, Kontrollstrategien sowie die Auswahl konkreter Kontrollbereiche/-orte und Kontrollobjekte sind in der Folge auf zweiter Stufe auf örtlicher Ebene unter Einbeziehung der Informationen und Risikohinweise der Zentralen Stelle sowie der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. In diesem Zusammenhang bedarf es auch der Rückführung der Erkenntnisse aus den durchgeführten Kontrollen der Ortsbehörden, welche der Zentralen Stelle der Fachdirektion Zollkriminalamt als Grundlage für die Erstellung bundesweiter Lagebilder dienen.

## **Service-Center der Bundesfinanzdirektionen**

Wir erwarten unabhängig von der Umsetzung des Projekts Generalzolldirektion, dass die Service-Center mit ihren Zuständigkeitsbereichen im Besoldungs-, Tarif-, Versorgungs-, Beihilfe- und Reisekostenrecht auf Dauer in der Bundesfinanzverwaltung fortbestehen.

Im Rahmen der Einrichtung einer Generalzolldirektion ist es hinsichtlich einer gleichmäßigen Verteilung der Aufgaben in der Abteilung Service-Center der Generalzolldirektion entscheidend, dass die bisherigen örtlichen Betreuungsstrukturen und Zuständigkeitsbereiche der Service-Center der Bundesfinanzdirektionen auf die künftigen Standorte der Generalzolldirektion zugeschnitten bzw. ausgelegt werden. Die Wahrnehmung der o. a. Aufgaben wäre

# Stellungnahme

Berlin, 2. April 2015



angesichts der erforderlichen Betreuung von etwa 7.000 Beschäftigten der Generalzolldirektion an ausschließlich einem Dienstort der Generalzolldirektion nicht durchführbar.

## **Stärkung der Ortsebene**

Die aus der Straffung generierten Effizienzgewinne werden in einem großen Umfang für eine Stärkung der Bedarfsbereiche der Ortsebene Verwendung finden. Diesbezüglich erwarten wir einen spürbaren Gewinn für die Hauptzollämter und Zollfahndungsämter. Zur Verlagerung freier werdender Dienstposten der künftigen Generalzolldirektion bedarf es keiner pauschalen Vorgaben, sondern vielmehr konsequenter und nachhaltiger Planungen, die über einen längeren Zeitraum erfolgen und deren Rahmenbedingungen bereits durch den Aufbaustab des Projekts Generalzolldirektion abgestimmt werden sollten. Hierzu bedarf es insbesondere Personalbedarfsbemessungsverfahren, die auf eine transparente Vergleichbarkeit der Dienststellen untereinander abzielen und aktuelle Berechnungsgrundlagen berücksichtigen.

Im Übrigen gehen wir davon aus, dass die Strukturen der Hauptzollämter konsolidiert sind und eine weitere Reduzierung der Anzahl der Ortsbehörden nicht als mittel- oder langfristige Konsequenz der aktuellen Strukturreform in Erwägung gezogen wird. Eine weitere Schwächung der Ortsebene durch eine Auflösung von Dienststellen lehnen wir entschieden ab. Die Evaluierung der Binnenzollamtsstrukturen – die den Erhalt der Präsenz der Zollverwaltung in der Fläche zum Ziel hat – werden wir in einer separaten Stellungnahme bewerten.

## **Zu E.3 Erfüllungsaufwand für die Verwaltung**

Wir unterstützen das Vorhaben einer sukzessiven Ausstattung der Zollliegenschaften mit geeigneter Informationstechnologie (IT) und Kommunikationstechnik (z. B. Videokonferenzanlagen) sowie die damit einhergehende Bandbreitenbereitstellung. Der IT in der Zollverwaltung kommt hierbei eine besondere Schlüsselrolle zu. Die lokale Betreuung der IT-Infrastruktur und IT-Fachverfahren an den zahlreichen Standorten der Generalzolldirektion muss in den Organisationsstrukturen der Generalzolldirektion – entsprechend ihrer Aufgabenfülle und -kompetenzen – berücksichtigt werden.

Ein prognostizierter Anstieg der Dienstreisetätigkeiten muss beschäftigtenfreundlich und unter Berücksichtigung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgestaltet werden. Hier bedarf es insgesamt attraktivitätssteigernder Modalitäten der dienstlichen Anerkennung von Reisezeiten der Beschäftigten in der Generalzolldirektion, die im weiteren Projektverlauf inhaltlich ausgestaltet werden müssen.

# Stellungnahme

Berlin, 2. April 2015



Über den im Gesetzesentwurf attestierten Erfüllungsaufwand für die Verwaltung hinaus gehen wir davon aus, dass verschiedentliche Initiativen im Bereich der Sozialbetreuung sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (z. B. eingerichtete Tele-Arbeitsplätze) und des betrieblichen Gesundheitsmanagements als Zielvorgabe für die gesamte Generalzolldirektion fortgeführt und weiter ausgebaut werden.