
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

**Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung“
- BT-Drucksache 18/5294 -
12. Oktober 2015**

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 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung“ sowie zwei von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Änderungsanträgen auf Ergänzung des Entwurfs mit Änderung des Tabaksteuergesetzes sowie mit Änderung des Energiesteuergesetzes und des Stromsteuergesetzes.

I. Zu: Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung“

Zu A. Problem und Ziel

Der vorgeschlagenen Neuorganisation der Zollverwaltung mit dem Ziel der Verschlankeung der bestehenden Strukturen und effektiverer sowie effizienterer Ausgestaltung der vorhandenen Organisationsabläufe stehen wir positiv gegenüber. Wir begrüßen dabei insbesondere die von Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble erteilte Zusage zur sozialverträglichen Umsetzung der anstehenden Strukturmaßnahmen, von der etwa 7.000 Beschäftigte in der Zollverwaltung betroffen sein werden. Die Einhaltung der hohen Standards der Sozialverträglichkeit in der Bundesfinanzverwaltung betrachten wir in diesem Zusammenhang ebenso positiv wie den Ausschluss reformbedingter Stelleneinsparungen.

Stellungnahme

Berlin, 28. September 2015



Im laufenden Projekt ist vollumfängliche Transparenz sicherzustellen.

Zu B. Lösung

Nachfolgend stellen wir zu den wesentlichen Inhalten des Gesetzesentwurfs unsere Sichtweise dar:

Generalzolldirektion

Davon ausgehend, dass die im Entwurf vorgesehene Neuorganisation der Zollverwaltung im Einklang mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen des Grundgesetzes steht, muss auch in der angestrebten Zweistufigkeit eindeutig definiert sein, dass die Generalzolldirektion als Oberbehörde einerseits die Steuerungsfunktion gegenüber den nachgeordneten Bereichen innehat und sie andererseits die operative Ortsebene unterstützt. Der nachgeordnete Bereich der Hauptzollämter und der Zollfahndungsämter wird in die Lage versetzt, weitgehend eigenverantwortlich zu entscheiden. Die aus der Verwaltungsstraffung generierte Effizienzrendite kommt insbesondere dem nachgeordneten Bereich und damit dem operativen Geschäft zu Gute.

Die Beibehaltung der bisherigen Standorte der künftigen Fachdirektionen trägt nicht nur der sozialverträglichen Umsetzung des Strukturprojekts Rechnung. Insbesondere werden damit auch der Wissenserhalt vor Ort sowie der Wissenstransfer in die Zukunft sichergestellt. Somit können Potenzial und Kompetenz der Beschäftigten weiterhin flächendeckend genutzt werden. Durch flankierend überarbeitete Dienstvorschriften ist sicherzustellen, dass auch künftig Berufsperspektiven an sämtlichen Dienstsitzen der Generalzolldirektion bestehen bleiben bzw. neu generiert werden.

Rechts- und Fachaufsicht

Für uns ist es essenziell, dass der Generalzolldirektion als Bundesoberbehörde ein direktes Weisungsrecht zugestanden wird, damit Entscheidungen in direktem Kontakt und ohne Schnittstellenverluste zwischen der Generalzolldirektion und der Ortsebene getroffen werden können. Fachliche Steuerung/Führung einerseits sowie die Rechts- und Fachaufsicht selbst andererseits werden folglich „in einer Hand“ wahrgenommen, was aus unserer Sicht zu einem nicht unerheblichen Effizienzschub führt. Sämtliche Bereiche der Zollverwaltung werden somit in die Lage versetzt, einheitlich und strategisch zusammenzuwirken. In Zeiten der stetig steigenden Arbeitsverdichtung ist dies unabdingbar. Nicht zuletzt führt die angestrebte Umorganisation zu einer erhöhten Mitarbeitermotivation, da seitens der Beschäftigten immer wieder beklagt wurde, dass es in der dreistufigen Verwaltung an Möglichkeiten zu eigenverantwortlichem Handeln fehle.

Stellungnahme

Berlin, 28. September 2015



Wir unterstützen vollumfänglich den Ansatz der organisatorischen Verschmelzung der Rechts- und Fachaufsicht und fachlichen Steuerung in der Generalzolldirektion. Die Maßnahmen der Rechts- und Fachaufsicht gestalten sich aber nicht ausschließlich in Form permanenter, risiko-orientierter Geschäftsprüfungen aus. Vielmehr muss hier die fachliche Unterstützung der Orts-ebene mittels regionaler oder bundesweiter Besprechungen und Erfahrungsaustausche „gelebt“ werden. 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 noch stärker zu gewichten, um eine „partnerschaftliche“ Zusammenarbeit von Ortsebene und Generalzolldirektion gewährleisten zu können und enger miteinander zu verzahnen. Das führt zu Akzeptanz auf allen Seiten.

Die Zusammenführung der heutigen Abteilungen Zentrale Facheinheit und Rechts- und Fachaufsicht muss in der Umsetzung auf Augenhöhe erfolgen. Die Verteilung der einzelnen Dienstposten in den künftigen Organisationseinheiten hat gleichmäßig sowohl in der Anzahl als insbesondere auch in der entsprechenden Bewertung zu erfolgen.

Zur Stärkung der Ortsebene sowie zur noch engeren Verzahnung der Generalzolldirektion mit den Hauptzollämtern hinsichtlich der Rechts- und Fachaufsicht dient die Einführung der Institution von Fachaufsichtsbeamten in den Fachgebieten der Hauptzollämter. Diese 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 zumindest 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 Bundesfinanz-

Stellungnahme

Berlin, 28. September 2015



verwaltung in die Struktur der Generalzolldirektion kritisch begleiten. Die anstehenden Reformen dürfen das Aus- und Fortbildungsgeschehen in der Zollverwaltung nicht beeinträchtigen. Wir begrüßen daher die Entscheidung, die bisherigen Standorte des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung unverändert beizubehalten bzw. noch weitere Standorte einzurichten (z. B. Münster).

Zollkriminalamt

Das Zollkriminalamt ist als funktionale Einheit mit besonderen Zuständigkeiten unter Wahrung seiner gesetzlich normierten Stellung im Verbund der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden in die Strukturen der Generalzolldirektion zu integrieren. Die Entlastung des Zollkriminalamts von sämtlichen nicht zollfahndungsspezifischen Querschnittsaufgaben wird eine noch intensivere Erfüllung der präventiven und repressiven Aufgaben fördern. Die Wahrnehmung der genannten Querschnittsaufgaben (vgl. allgemeine OPH- und IT-Aufgaben) im Bereich der beiden Zentraldirektionen wird ausdrücklich begrüßt. Sämtliche anderen (Fach-)direktionen sind damit in der Lage, sich auf ihre Kernaufgaben zu fokussieren.

Die Strukturveränderungen müssen aus unserer Sicht auch dazu dienen, eine Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen dem Zollfahndungsdienst und den Hauptzollämtern zu erzielen. 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 ganzheitlicher 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 zudem der Rückführung der Erkenntnisse aus den durchgeführten Kontrollen der Ortsbehörden, welche der Zentralen Stelle der Fachdirektion Zollkriminalamt dann als Grundlage für die Erstellung bundesweiter Lagebilder dienen.

Service-Center der Bundesfinanzdirektionen

Unabhängig von der Umsetzung des Projekts Generalzolldirektion gehen wir davon aus, dass die Service-Center mit ihren Zuständigkeitsbereichen im Besoldungs-, Tarif-, Versorgungs-, Beihilfe- und Reisekostenrecht auf Dauer in der Bundesfinanzverwaltung fortbestehen und ihre Zuordnung zur Zentraldirektion gleichartige Synergien erzeugt (vgl. Entlastung von O-P-H-Aufgaben etc.). Es ist 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 genannten Aufgaben wäre allein schon angesichts der erforderlichen Betreuung von etwa 7.000 aktiven Beschäftigten der Generalzolldirektion an ausschließlich einem Dienstort der Generalzolldirektion nicht durchführbar.

Stärkung der Ortsebene

Die aus der Straffung generierten Effizienzgewinne sind in einem großen Umfang für die Stärkung der Bedarfsbereiche der Ortsebene zu verwenden. Diesbezüglich erwarten wir einen spürbaren Gewinn für die operative Ebene, das heißt die Hauptzoll- und die Zollfahndungsämter. 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 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. Videokonferenzenanlagen) 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 Organi-

sationsstrukturen 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 Dienstverrichtung (vgl. mobiles Arbeiten, Telearbeit etc.), der dienstlichen Anerkennung von Reisezeiten der Beschäftigten sowohl in der Generalzolldirektion als auch in den Ortsbehörden u.a.m..

Über den im Gesetzesentwurf attestierten Erfüllungsaufwand für die Verwaltung hinaus gehen wir davon aus, dass verschiedentliche bereits existierende 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.

II. Zum Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD auf Ergänzung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung mit Änderung des Tabaksteuergesetzes

Zu II. Begründung

Der Änderungsantrag sieht bei Kleinverkaufspackungen für Zigaretten eine Erhöhung der Mindestverpackungsgröße von 19 auf 20 Stück sowie bei Kleinverpackungen für Feinschnitt einen Mindestinhalt von 30 Gramm vor.

Mit der Änderung soll Artikel 14 Absatz 1 der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG umgesetzt werden. Gegen die beabsichtigte Änderung selbst sind keine fachlichen Einwendungen zu erheben, da es sich beim Verbrauchsteuerrecht um sog. Harmonisiertes Recht handelt und folglich Vorgaben aus EU-Richtlinien zwingend in nationales Recht umzusetzen sind, da sonst Sanktionen drohen.

Stellungnahme

Berlin, 28. September 2015



Unbedingt hinzuweisen ist jedoch auf die Folgen der geplanten Änderung. Diese wird voraussichtlich zwar zu einer Erhöhung des Steueraufkommens einerseits, aber auch zu einem weiteren Anstieg des Zigarettschmuggels andererseits führen. Eine Erhöhung des Personalbedarfs in der Zollverwaltung - welche für die Verwaltung der Tabaksteuer sowie die Bekämpfung des Zigarettschmuggels zuständig ist - ist somit zwangsläufig.

Die Tabaksteuer ist von immenser Bedeutung für den Bundeshaushalt. Die kassenmäßigen Steuereinnahmen lagen laut Angaben des Statistischen Bundesamtes

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/Tabellen/KassenmaessigeSteuereinnahmen.html>

im Jahr 2014 bei 14,6 Milliarden Euro. Mit der Erhöhung der Mindestverpackungsgröße wird das Steueraufkommen weiter ansteigen, da bei der Tabaksteuer die Menge als solche besteuert wird und folglich mit der Erhöhung des Tabakinzhalts / der Stückzahl des Steuergegenstandes auch die Steuer pro Packung ansteigt.

Es besteht daher ein erhebliches Interesse des Bundes daran, dass diese Steuer durch die Zollverwaltung von der Erhebung bis zur Vollstreckung ordnungsgemäß verwaltet wird.

Die Tabakindustrie wird zwingend auf die Erhöhung der Mindestinhalte mit einer Erhöhung der Preise reagieren, um die erhöhten Tabakkosten sowie die erhöhte Tabaksteuer auf die Verbraucher abzuwälzen. Dies wird wiederum zu einer Erhöhung des Zigarettschmuggels führen. Es besteht daher ein ureigenstes Interesse des Bundes an einer Ausdehnung der Bekämpfung des Zigarettschmuggels.

Bei der derzeitigen Personalausstattung sind eine ordnungsgemäße Verwaltung der Tabaksteuer sowie die effektive Bekämpfung des weiter ansteigenden Zigarettschmuggels nicht vollumfänglich gewährleistet. Die Folgen der Demografie kommen in nahezu allen Bereichen immer mehr zur Geltung (Überalterung der Beschäftigten) und in zahlreichen Bereichen (so z.B. im Bereich der Vollstreckung) weist die Zollverwaltung schon jetzt erhebliche Personalfehlbestände auf.

Wenn die geplanten Änderungen also Erfolg haben sollen, so müssen sie zwingend mit einer verbesserten Personalausstattung der Zollverwaltung im Bereich der Verbrauchsteuerbearbeitung einhergehen.

III. Zum Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD auf Ergänzung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung mit Änderung des Energiesteuergesetzes und des Stromsteuergesetzes

Zu II. Begründung

Der Entwurf sieht im Energie- sowie im Stromsteuergesetz eine Ermächtigungsgrundlage insbesondere für die Erhebung und Verarbeitung von Informationen, die für die Genehmigung von in diesen Gesetzen vorgesehenen Steuerbegünstigungen als unionsrechtliche Beihilfen erforderlich sind, vor.

Diese Änderungen sollen dazu beitragen, die Rechtmäßigkeit der Steuerbegünstigungen des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes, die als genehmigungsbedürftige Beihilfen im Sinne der Artikel 107 ff. des AEU-Vertrags angesehen werden, sicherzustellen, indem die Wahrung der für die Genehmigung zur erfüllenden unionsrechtlichen Veröffentlichungs-, Informations- bzw. Transparenzpflichtungen gewährleistet wird. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass aufgrund eines Verstoßes gegen unionsrechtliche Verpflichtungen Freistellungsmöglichkeiten entfallen und eventuell die Anordnung der Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen für die vergangenen (maximal) 10 Jahre durch die Kommission erfolgt.

Da diese Änderungen darauf zielen, die unionsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, ist gegen sie grundsätzlich fachlich nichts einzuwenden.

Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass zur Sicherstellung der Erhebung der Energie- und Stromsteuern das hierfür zuständige Personal der Zollverwaltung im Sachgebiet B aufgestockt werden muss, um eine effektive Verwaltung der Energie- und Stromsteuer von der Festsetzung bis zur Vollstreckung gewährleisten zu können.

Mit der politischen Entscheidung für die Energiewende sind hohe Folgekosten verbunden (Atomausstieg, Netzausbau etc.).

Stellungnahme

Berlin, 28. September 2015



Diese Kosten müssen durch Steuereinnahmen finanziert werden. Die kassenmäßigen Einnahmen lagen laut dem Statistischen Bundesamt im Jahr 2014

(<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/Tabellen/KassenmaessigeSteuereinnahmen.html>)

im Bereich der Energiesteuer bei 39,758 Milliarden Euro und bei der Stromsteuer bei 6,638 Milliarden Euro. Der Bund, dem das Steueraufkommen zusteht, hat also ein besonderes Interesse daran, dass diese Steuern effektiv erhoben werden und in der Folge auch zur Bewältigung der Kosten der Energiewende beitragen. Hierfür ist jedoch das derzeit der Zollverwaltung zur Verfügung stehende Personal – insbesondere im Sachgebiet B - nicht ausreichend.