



Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft

Bundesverwaltung

09.10.2015

**Stellungnahme  
der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di  
hier: Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung“ (BT-  
Drucksachen 18/5294; 18/5770)**

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di bedankt sich für die Übermittlung des o. g. Gesetzentwurfs und die eingeräumte Möglichkeit, zu diesem Stellung nehmen zu können.

Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung hatte der DGB im April 2015 seine Stellungnahme dem Bundesministerium der Finanzen zukommen lassen. Da es keine wesentlichen Änderungen im Gesetzentwurf gibt, gilt diese Stellungnahme weiterhin und ist beigelegt.

Festzustellen ist, dass die Vorschläge des DGB gerade zu den Punkten Einbeziehung/Beteiligung der Zollbeschäftigten mit ihrem Fach- und Erfahrungswissen in den Umstrukturierungsprozess, Verbesserungen in der Gewährleistung der Interessenvertretung der Beschäftigten, Sozialverträglichkeit, Geschäftsprozessanalyse und Transparenz des gesamten Verfahrens leider im Gesetzentwurf keine Beachtung gefunden haben.

Nach wie vor halten wir die Beachtung dieser Vorschläge für dringend erforderlich.

Grundsätzlich aber lehnt ver.di die Pläne zur Neuorganisation der Zollverwaltungen und zur Einrichtung einer Generalzolldirektion nicht ab.

Für die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf können wir den Argumenten der Bundesregierung zur Umstrukturierung der Bezirksdirektionen zu Fachdirektionen folgen: „Auch in der neuen Struktur bleibt die gebündelte regionale Expertise der Zollverwaltung erhalten.“ „Sowohl die Präsenz der Zollverwaltung in der Fläche als auch die regionale Expertise bleiben nach Errichtung der Generalzolldirektion weiterhin gewährleistet. Die Ortsebene bleibt als kompetenter Ansprechpartner für Bürger und Wirtschaft erhalten.“

Große Schwierigkeiten bereitet ver.di die im Gesetzentwurf dargestellte Effizienzrendite.

Positiv ist zu bewerten, dass mit der Neustrukturierung keine Stelleneinsparungen einhergehen und gewonnene Personalressourcen der operativen Aufgabenerledigung zugutekommen sollen.

Im Weiteren ist die Personalsituation beim Zoll so problematisch, dass unserer Meinung nach eine tatsächliche Effizienzrendite noch lange nicht zur Diskussion stehen kann:

Der Personalbestand (Jahresstatistik 2014, zusammengefasst zu Vollzeitbeschäftigten) betrug insgesamt 34.676 Arbeitskräfte zum 31.12.2014. Der Personalbedarf für die Zollverwaltung für 2015 wurde auf insgesamt 40.165,35 Arbeitskräfte

(Erlass des BMF vom 06.02.2015) festgesetzt. Das bedeutet einen Personalfehlbestand von insgesamt 5.489,35 Arbeitskräften. Die seitdem bis heute vorgenommenen Neueinstellungen verändern diese Situation nur marginal. Weiterhin ist die Altersstruktur der Zollbeschäftigten so beschaffen, dass z.B. die einstellungsstarken Jahrgänge in absehbarer Zeit in den Ruhestand gehen werden.

Trotz diesem massiven Personalfehlbestand ordnet auch der Zoll zum Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und zur Bundespolizei ab. Knapp 100 BeamtInnen des gehobenen Dienstes werden beim BAMF als EntscheiderInnen arbeiten. Aktuell haben die drei BundesministerInnen Dr. Schäuble, de Maizière und Nahles festgestellt, dass ca. 1.000 weitere Abordnungen von Zollbeschäftigten des mittleren Dienstes umgehend notwendig sind.

Nach ver.di-Überzeugung müsste die Reaktion des Zolls auf die Flüchtlingssituation die Stärkung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit/Mindestlohnkontrolle sein. Gerade AsylbewerberInnen in einem noch nicht abschließend geklärten Antragsverfahren sind potentielle Opfer der organisierten Kriminalität und Schwarzarbeit.

Im Ergebnis braucht der Zoll dringend deutlich mehr Personal, die Neuorganisation der Zollverwaltung löst dieses Problem – mindestens in den nächsten Jahren – nicht.

ver.di Bundesverwaltung  
Ress. 12, Fachbereich Bund und Länder

Sigrid Müller  
Tel: 030 6956 2111  
E-Mail: [sigrid.mueller@verdi.de](mailto:sigrid.mueller@verdi.de)  
[www.verdi.de](http://www.verdi.de)

# Stellungnahme



## Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung

02.04.2015

Der Deutsche Gewerkschaftsbund bedankt sich für die Übermittlung des o. g. Gesetzentwurfs und die eingeräumte Möglichkeit, zu diesem Stellung nehmen zu können.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik

Das Tätigkeitsfeld der Zollverwaltung des Bundes zeichnet ein breites Spektrum an Aufgaben aus. Dies gilt nicht erst seit dem ihr die Überwachung der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer übertragen wurde. Bei einer derartigen Mannigfaltigkeit an Aufgaben bedarf es, um deren kompetente und effiziente Erledigung sicherstellen zu können, einer Behördenstruktur, die den Gegebenheiten und den damit einhergehenden Ansprüchen gerecht wird. Dies gilt insbesondere für Verwaltungseinheiten mit einer Personalstärke wie der der Zollverwaltung des Bundes.

**Henriette Schwarz**  
Referatsleiterin

Henriette.Schwarz@dgb.de

Telefon: 030 24060 116  
Telefax: 030 24060 266

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de/beamte](http://www.dgb.de/beamte)

Zu den einzelnen Vorschriften nimmt der DGB wie folgt Stellung:

### Artikel 1 – Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes

- *Zu § 1 – Bundesfinanzbehörden*

Der Gesetzentwurf sieht die Errichtung einer Generalzolldirektion als Oberbehörde der Bundesfinanzverwaltung vor. Gleichzeitig sollen die Mittelbehörden – die Bundesfinanzdirektionen und das Zollkriminalamt – aufgelöst und Teil dieser neuen Oberbehörde werden.

Nach Auffassung des DGB müssen Umstrukturierungspläne wie die hier vorgesehenen auf exakten Analysen der Geschäftsprozesse bzw. Aufgabenabläufe sowie Befragungen und Beteiligungen von Beschäftigten wie auch deren Interessenvertretungen basieren. Dass dies hier in Anbetracht der bereits gesammelten Erfahrungen bei Verwaltungsstrukturereformen nicht geschehen ist, kann der DGB nicht nachvollziehen. Das Bundesministerium der Finanzen scheint kein Interesse an zusätzlicher Expertise zu haben. Vielmehr meint es, nach der Top-down-Methode verfahren zu müssen. Angesichts der Erfahrungen, die der Gesetzgeber in den letzten Jahren bei der Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung gemacht hat, ist diese Vorgehensweise jedoch zu kritisieren. Dieses Projekt litt nicht nur an Anfangs- sondern leidet noch immer an Umsetzungsschwierigkeiten. Dabei können derartige Verwaltungsumbauten nur funktionieren, wenn alle Betroffenen frühzeitig in die

Prozesse eingebunden werden und die geplanten Schritte auf gesicherten Erkenntnissen und Erfahrungswissen beruhen. Dies bietet sich allein schon deswegen an, um von Beginn an um die für eine erfolgreiche Umsetzung erforderliche Akzeptanz bei den Beschäftigten werben zu können. Vorliegend wurden jedoch die örtlichen Personalräte wie auch die Bezirkspersonalräte erst vor wenigen Wochen über die seit Oktober letzten Jahres angestellten Pläne informiert.

Das Bundesministerium der Finanzen wird sich daran messen lassen müssen, ob eine Bundesoberbehörde mit rund 7.000 Beschäftigten an einer Vielzahl von Standorten und bei einem Verhältnis Bundesoberbehörde – Ortsbehörden von 1 zu 4,5 tatsächlich eine Verschlankeung sowie Effizienz- und Effektivitätssteigerung zur Folge hat. Um dies beurteilen zu können, bedarf es einer fundierten Tatsachengrundlage (Ziel der Umstrukturierung, Personalausstattung alt/neu, konkrete Aufgabenverteilung alt/neu), die einen Vergleich und eine Bewertung der Aufgabenwahrnehmung vor und nach der Umstrukturierung ermöglicht. Das Finanzministerium ist später gehalten, eine solche Analyse vorzunehmen und ggf. nachzusteuern.

- *Zu § 5a Absatz 2 – Aufgaben und Gliederung der Generalzolldirektion*

Die Generalzolldirektion soll in Direktionen gegliedert werden. Dabei soll die für den Zollfahndungsdienst zuständige Direktion das Zollkriminalamt sein.

Die zentrale Frage, die sich bei Betrachtung der nun vorgestellten Pläne stellt, ist nicht zuletzt die, nach der Sinnhaftigkeit einer derartigen Umstrukturierung. Nur, wenn die Zollverwaltung mit all ihren spezifischen Untergliederungen den ihr obliegenden Aufgaben damit auch effektiver und effizienter nachkommen kann, wären die vorgelegten Umbaupläne zu begrüßen. Nach derzeitiger Sachlage sieht die vorgesehene Organisationsstruktur jedoch neun Direktionen bestehend aus mindestens einer Abteilung unter Leitung einer/eines DirektionspräsidentIn vor. Dieser Aufbau ist für Bundesoberbehörden zumindest unüblich und bedürfte einer ausführlicheren Erläuterung, als die in der Gesetzesbegründung zu findende. Eine solche Behördenstruktur kann nach Ansicht des DGB nur dann zielführend sein, wenn eine problemlose Zusammenarbeit der einzelnen Direktionen sichergestellt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich deren Aufgaben überschneiden. Die Gefahr von Reibungsverlusten muss demnach so gering wie möglich gehalten werden. Dort, wo die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung es erfordert, müssen im Sinne eines effizienten Vorgehens Energien gebündelt werden. Neun DirektionspräsidentInnen und 15 AbteilungsdirektorInnen bei sich teils überschneidenden Aufgabengebieten lassen nicht unmittelbar auf eine tatsächliche Verschlankeung der Behördenstruktur und Verkürzung der Informations- und Weisungswege schließen.

- *Zu § 24 – Überleitung von Verwaltungsangehörigen des Bundes bei den Bundesfinanzdirektionen, dem Zollkriminalamt und dem Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung*

Die BeamtInnen sowie die ArbeitnehmerInnen, die bei den Bundesfinanzdirektionen, dem Zollkriminalamt und dem Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung bis zum 31. Dezember 2015 beschäftigt sind, seien mit Wirkung vom 1. Januar 2016 Beschäftigte des Bundes bei der Generalzolldirektion. Gleiches gelte für die Auszubildenden des Bundes bei diesen Behörden.

Positiv ist zu bewerten, dass mit der Neustrukturierung keine Stelleneinsparungen einhergehen und gewonnene Personalressourcen der operativen Aufgabenerledigung zugutekommen sollen. Gleichzeitig erwartet der DGB jedoch, aufgrund des Aufgabenzuwachses zeitnah zusätzliche Stellen zu schaffen und vorhandene, unbesetzte Planstellen zu besetzen. Andernfalls ist eine Bewältigung des Arbeitspensums nicht zu realisieren beziehungsweise nur zu Lasten der Beschäftigten umsetzbar. Begrüßt wird zudem die Beibehaltung der derzeitigen Standorte. Sollte ein/e Beschäftigte/r aufgrund eines erforderlichen Tätigkeitswechsels an einem anderen Einsatzort eingesetzt werden müssen, so kann dies nur mit Zustimmung derjenigen/desjenigen erfolgen. In diesen Fällen sollten bei den ArbeitnehmerInnen Regelungen, die denen des UmzugsTV vergleichbar sind, zur Anwendung kommen.

Im Fall eines Aufgabenwechsels muss sichergestellt sein, dass die/der Betroffene keine unter ihrer/seiner Wertigkeit liegenden Funktionen erfüllen muss. Solche Fälle sind zu vermeiden, selbst wenn eine derartige Beschäftigung nicht zu einer Verringerung der Besoldung bzw. des Lohns führen würde.

Bei einem Tätigkeitswechsel ist sicherzustellen, dass die/der Betroffene sich während der Arbeitszeit entsprechend fortbilden kann.

Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass die Beschäftigten durch die Umstrukturierungsmaßnahmen nicht noch zusätzlichen Belastungen ausgesetzt sind.

- *Zu § 25 - Übergangsregelung Personalvertretung, Jugend- und Auszubildendenvertretung*

Spätestens bis zum 31. Mai 2016 sollen bei der neu errichteten Generalzolldirektion die erstmaligen Wahlen zu den Personalvertretungen stattfinden. Bis zu diesen Neuwahlen sollen die Personalratsaufgaben des örtlichen Personalrats und des Bezirkspersonalrats übergangsweise vom Hauptpersonalrat beim Bundesministerium der Finanzen wahrgenommen werden. Vergleichbares soll für die Jugend- und Auszubildendenvertretung gelten.

Der DGB lehnt dies als nicht sachgerecht in den Fällen ab, in denen sich bei der Zuständigkeit trotz Umstrukturierung keine Veränderungen ergeben. Also bspw. bei den künftigen Direktionen 8 und 9. Hier sollte eine der Übergangsregelung der Gleichstellungsbeauftragten vergleichbare Regelung getroffen werden. Zwar sieht das Bundespersonalvertretungsgesetz anders als das Betriebsverfassungsgesetz oder das ab 1. Januar 2016 geltende Bundesgleichstellungsgesetz keine Übergangsmandate vor, dennoch spricht sich die herrschende Meinung angesichts der vergleichbaren Schutzbedürftigkeit der Beschäftigten für eine analoge Anwendung im Geltungsbereich des Bundespersonalvertretungsgesetzes aus. Die durch die Zusammenlegung der Behörden entstehende Lücke in der personalvertretungsrechtlichen Interessenvertretung ist daher mittels Übergangsmandat der bisherigen Personalräte zu überbrücken. Diese sind bis zur Wahl der neuen Personalvertretungen dann weiterhin für die Beschäftigten zuständig, für die sie bislang zuständig waren. In den übrigen Fällen ist die Regelung zu begrüßen, wobei die dadurch entstehende, nicht unerhebliche Mehrbelastung der Mitglieder des Hauptpersonalrats beim Bundesministerium der Finanzen bspw. durch zeitlich befristete zusätzliche Freistellungen abgemildert werden muss. Bei der Freistellung nach § 46 Abs. 3 BPersVG ist folglich die Erforderlichkeit entsprechend wohlwollend zu prüfen.

### **Artikel 3 – Bundesbesoldungsgesetz**

- *Zu Anlage I der Bundesbesoldungsordnungen A und B*

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die/der PräsidentIn der Generalzolldirektion in B9, die/der VizepräsidentIn in B7, die acht DirektionspräsidentInnen in B6, zwei der 15 AbteilungsdirektorInnen in B2 und die übrigen in B3 eingruppiert werden sollen.

Im Gesetzentwurf ist von einer Effizienzrendite die Rede, die den Ortsbehörden zu Gute kommen soll. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da damit die dringende Stärkung dieser einhergehen soll. Woraus sich die Rendite allerdings ergibt, ist angesichts des vorgesehenen Aufwuchses an leitenden Funktionen unklar. Vielmehr ist zu vermuten, dass das Mehr an B-Stellen zu vermeidbaren Mehrkosten führen wird.

Hinsichtlich der Finanzierung des Vorhabens stellt sich die Frage, ob der Hinweis im Gesetzentwurf – die anfallenden Mehrkosten werden im Einzelplan 08 ausgeglichen – zur Folge hat, dass für die Umstrukturierung zusätzliche Mittel bereitgestellt werden oder aber das Bundesministerium der Finanzen diese an anderer Stelle einsparen muss. Sollte Letzteres zutreffen, lehnt der DGB dies ab.

### **Artikel 10 – Inkrafttreten**

Das Gesetz soll zum 1. Januar 2016 in Kraft treten.

Der vorgesehene Zeitplan ist äußerst eng gesetzt. Dies ist auch dem Anschreiben an den DGB zu entnehmen, in welchem auf eine besondere Eilbedürftigkeit des Gesetzgebungsverfahrens verwiesen wird. Angesichts der Tragweite der zu treffenden Entscheidungen ist nach Auffassung des DGB eine derartige Hetze nicht förderlich für das Gelingen eines solchen Großprojektes.