



# PERSPEKTIVPROGRAMM

# »Zoll 2015«



# PERSPEKTIVPROGRAMM

# »Zoll 2015«

### **Herausgeber**

BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft  
Bundesleitung  
Friedrichstraße 169/170, 10117 Berlin  
Telefon 030-40 81 66 00, Fax 030-40 81 66 33  
[www.bdz.eu](http://www.bdz.eu)  
[post@bdz.eu](mailto:post@bdz.eu)  
V.i.S.d.P.: Klaus H. Leprich  
Fotonachweis: Brenner

### **Produktion**

dbb verlag gmbh  
Friedrichstraße 165  
10117 Berlin

Vorwort .....	4
<b>I</b>	
Dienst- und Versorgungsrecht .....	6
<b>II</b>	
Laufbahnrecht .....	18
<b>III</b>	
Besoldungsrecht .....	36
<b>IV</b>	
Tarfbereich .....	42
<b>V</b>	
Haushalt .....	46
<b>VI</b>	
Aus- und Fortbildung .....	52
<b>VII</b>	
Umsetzung des Projekts »Strukturentwicklung Zoll« .....	56
<b>VIII</b>	
Vollzugsbereiche des Zolls .....	74
<b>IX</b>	
Abgabenerhebung sichern.....	90
<b>X</b>	
Vollstreckung .....	92
<b>XI</b>	
Grundsätze der Zusammenarbeit .....	96

## Vorwort



### **Wir im BDZ können das und wir machen das! Gemeinsam mit Euch!**

Der BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft hat auf seinem Gewerkschaftstag 2010 in Magdeburg mit dem Leitantrag den gewerkschaftspolitischen Auftrag für die nächsten fünf Jahre mit überwältigender Mehrheit beschlossen.

Durch den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP, die »Werthebach-Kommission«, Parteitagsbeschlüsse und die vielen politischen Gespräche

mit Abgeordneten aller Fraktionen des Deutschen Bundestags aus dem Innen-, Finanz- und Haushaltsausschuss, die Beratungen und Beschlüsse in den Gremien des dbb beamtenbund und tarifunion und die Zusammenarbeit mit den dort organisierten Bundesbeamtengewerkschaften und -verbänden, insbesondere aber durch die Strategie und das Handeln des Bundesfinanzministeriums wurde deutlich, dass für den BDZ als die repräsentative Fachgewerkschaft in der Bundesfinanzverwaltung offensiver Handlungsbedarf besteht. Das

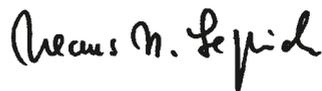
gilt aber auch gegenüber den Beschäftigten, denn der beste Leitantrag nutzt nichts, wenn er in Einzelmaßnahmen zerlegt zu Erfolgen führt, diese aber nicht als gewerkschaftlicher Erfolg des BDZ wahrgenommen werden.

Ich danke allen Kolleginnen und Kollegen, die innerhalb und außerhalb der eingesetzten Gremien und überwiegend in ihrer Freizeit an der inhaltlichen Gestaltung des Perspektivprogramms »Zoll 2015« mitgewirkt haben. Allen voran dem Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses Beamtenpolitik, Axel Böhning und den weiteren Mitgliedern des Sonderausschusses »Zoll 2015«.

Es ist ein gewerkschaftspolitischer Forderungskatalog an unseren Bundesfinanzminister, an den Bundesinnenminister, an die Abgeordneten des Deutschen Bundestags und an unsere Dachorganisation, den dbb beamtenbund und tarifunion, dessen Unterstützung wir für die Durchsetzung unserer ambitionierten Forderungen benötigen. Wir haben uns deshalb nicht auf kurze plakative Forderungen beschränkt, sondern unsere grundsätzlichen Positionen dazu kundgetan. Da eine Reihe von Forderungen nicht nur Bedeutung für die Bundesfinanzverwaltung hat, müssen

wir auf diesem Weg die Bundesbeamtengewerkschaften und -verbände unter dem Dach des dbb für unsere Ziele gewinnen und mitnehmen. Der Gewerkschaftstag 2012 des dbb bietet dazu eine gute Ausgangslage.

Es soll aber auch unseren Mitgliedern und den Kolleginnen und Kollegen, die bisher noch nicht den Weg in unsere Gewerkschaft und Solidargemeinschaft gefunden haben, unsere gewerkschaftlichen Positionen und Forderungen zum Dienst-, Laufbahn-, Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrecht aufzeigen. Vor allem aber benötigen wir den engen Schulterschluss mit unseren Personalvertretungen auf allen Stufen. Allen voran mit dem Hauptpersonalrat. Und wir brauchen die Unterstützung durch unsere Mitglieder an der Basis, die sich mit unserem Perspektivprogramm identifizieren, dafür werben und jeden erfolgreichen Schritt auf diesem langen Weg gemeinsam mit den Gremien des BDZ vermitteln.



Bundesvorsitzender



# Dienst- und Versorgungsrecht

## 1. Grundsätze des Berufsbeamtentums erhalten

Der BDZ steht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes. Der BDZ sieht deshalb in der Forderung nach einem Streikrecht für Beamtinnen und Beamte keine verfassungskonforme Lösung, um gewerkschaftliche Forderungen besser durchsetzen zu können. Ziel muss es sein, die beamtenrechtlichen Beteiligungsinstrumente entscheidend zu verbessern.

— Die gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen beklagen völlig zu Recht unzureichende Verhandlungs- und Gestaltungsspielräume des Beamtenrechts zur Durchsetzung von gewerkschaftlichen Forderungen (z. B. Verbesserung der Bezüge, der Arbeitszeit usw.). Die Berufung auf Arbeitskampfrechte auf der Basis europäischer Rechtsprechung oder ähnlicher Instrumente würde jedoch mit entscheidenden Prinzipien des Berufsbeamtentums brechen.

Unter Berücksichtigung des europäischen Rechts, analog zu Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes, der die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht

garantiert und der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der aktuellen erstinstanzlichen nationalen Rechtsprechung müssen die Bundesregierung und das Parlament entscheiden, was ihnen das klassische Berufsbeamtentum für die Funktionsfähigkeit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wert ist, denn längst haben sich die beamtenrechtlichen Beteiligungsrechte in der Regel zu einer Farce entwickelt.

Verhandlungen ohne Druckmittel wecken jedoch Erwartungen, die bei politischer Verweigerung nicht durchsetzbar sind. Haushaltsdefizite führen zu einseitigen Sonderopfern. Begünstigende Gesetze werden vor Inkrafttreten geändert. Beteiligungen werden kurzfristig »verordnet« und führen häufig zu dem Ergebnis: »Gut, dass wir mal darüber geredet haben.«

Es gilt verloren gegangenes Vertrauen und Zuverlässigkeit der Politik zu erneuern und die Beteiligung zu stärken. Der dbb hat in mehreren Beschlüssen Modelle einer verstärkten Einbeziehung der Spitzenorganisation vorge schlagen. Diesen Zielen schließt sich der BDZ an.

## 2. Ein modernes Dienstrecht schaffen

Unter Beibehaltung der Grundsätze des Berufsbeamtentums fordert der BDZ ein modernes Dienstrecht, das den veränderten Anforderungen im öffentlichen Dienst entspricht. Wesentlicher Bestandteil dieser Reform muss der Wegfall des Laufbahngruppenprinzips sein. Mit der Schaffung einer »Einstiegslaufbahn« in der Bundesverwaltung würde die berufliche Entwicklung ohne Laufbahnschranken ausschließlich nach den Grundsätzen Vorbildung, Eignung, Befähigung und Leistung erfolgen.

— Das politisch als moderne, zukunftsweisende Reform verkündete Dienstrechtsneuordnungsgesetz aus dem Jahr 2009 erfüllt nicht einmal ansatzweise diesen Anspruch. Der Wegfall des Laufbahngruppenprinzips ist wesentlicher Bestandteil des »Reformmodells 21« des dbb und hat durch die Föderalismusreform zu Modernisierungen des Dienstrechts in einigen Bundesländern (z. B. Bayern) geführt. Der BDZ tritt dafür ein, dass der zuständige Bundesinnenminister noch in dieser Legislaturperiode mit den gewerkschaftlichen Dachorganisatio-

nen in Verhandlungen tritt und auch für die Bundesverwaltung ein modernes, zukunftsorientiertes Dienstrecht auf den Weg bringt.

Die besonderen Verhältnisse in der Bundeszollverwaltung, nämlich die häufig laufbahnübergreifende Wahrnehmung gleichartiger Aufgaben sowie die zunehmende Abschichtung von anspruchsvollen Tätigkeiten auf Angehörige der nächstniedrigeren Laufbahn bei zugleich stetig steigenden fachlichen Anforderungen, machen es in besonderem Maß erforderlich, entsprechende laufbahnrechtliche Anpassungen unabhängig von dieser Forderung vorzunehmen, also auch dann, wenn eine bundesweite Fortschreibung des Dienstrechtes (noch) nicht möglich ist.

## 3. Lebensarbeitszeit individuell gestalten

Der BDZ lehnt die Erhöhung der Lebensarbeitszeit auf das 67. Lebensjahr ab. Der BDZ fordert auf der Basis einer Regelaltersgrenze eine Bandbreite für den Ruhestand bzw. die Rente unterhalb und oberhalb des 65. Lebensjahres. Wer länger arbeitet, muss mehr Pension bzw. Rente erhalten.

— Während es im öffentlichen Dienst fast ausschließlich von der Gesundheit abhängig ist, ob bis zum 67. Lebensjahr gearbeitet werden kann, mangelt es im Wirtschaftsleben in der Regel an Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, so dass sich die Erhöhung der Regelaltersgrenze im Ergebnis durchweg versorgungs- bzw. rentenkürzend auswirkt. Die entstehenden Versorgungslücken können auch während der Beschäftigungszeit mit den erzielten Einkommen kaum durch ergänzende Vorsorge- maßnahmen ausgeglichen werden. Nicht unberücksichtigt bleiben darf, dass durch die ständige Arbeitsverdichtung die physische und psychische Belastung dramatisch zugenommen hat und weiter zunehmen wird. Burnout ist keine Modekrankheit, sondern eine schwere, in der Regel auf psychischen Überlastungen beruhende Krankheit, die sehr ernst zu nehmen ist. Der BDZ verkennt die demografische Grundproblematik nicht. Ihr ist durch ein abgestimmtes Paket intelligenter Maßnahmen zu begegnen (z.B. Altersteilzeitmodelle, Lebensarbeitszeitkonten usw.). Angesichts der zugewiesenen Aufgaben, der demografischen Entwicklung und der zu erwartenden Schwierigkeiten bei der

qualifizierten Nachwuchsgewinnung ist es aus gewerkschaftlicher Sicht unrealistisch, die Forderung nach einer voraussetzungslosen Altersteilzeit durchzusetzen.

Vielmehr muss die bisherige Regelaltersgrenze von 65 Jahren nach unten und oben flexibilisiert werden. Wer länger arbeiten möchte, muss im Rahmen der Beschäftigungsmöglichkeiten einen Rechtsanspruch auf Weiterbeschäftigung bis zur flexiblen Altersobergrenze (z. B. 67 Jahre) haben. Der versorgungsrechtliche Mehrwert könnte zum Beispiel bei Überschreiten der gesetzlichen Pensionshöchstgrenze mit einer Abfindung kapitalisiert werden. Wer eher gehen möchte, darf nur mit akzeptablen Abschlägen belastet werden. Muss die Lebensarbeitszeit wegen gesundheitlicher Beeinträchtigungen vorzeitig beendet werden, bedarf es mit Bezug auf die Regelaltersgrenze einer finanziellen Gleichstellung.

#### 4. Besondere Altersgrenze

**Der BDZ fordert erneut die Einführung besonderer Altersgrenzen im Vollzugs- sowie Wechsel- und Schichtdienst. Die Zollbeamtinnen und Zoll-**

beamten, die insgesamt 22 Jahre in Arbeitsbereichen des Zollvollzugs oder im Wechsel- und Schichtdienst eingesetzt waren, sollen spätestens mit 62 Jahren abschlagsfrei in den Ruhestand treten können; soweit jedoch 22 Jahre nicht erfüllt sind, sollen sie für je ein Jahr im Vollzugs- sowie Wechsel- und Schichtdienst einen Monat früher auf Basis des bis dahin erdienten Ruhegehaltes abschlagsfrei in den Ruhestand treten können.

— Die in den Zollvollzugsdiensten sowie im Wechsel- und Schichtdienst eingesetzten Beschäftigten haben regelmäßig die gleichen psychischen und physischen Belastungen zu tragen wie die Angehörigen anderer Vollzugsdienste (z. B. Bundes- und Landespolizeien, feuerwehrtechnische Dienste usw.). Für diese gelten entweder besondere, feste Regelaltersgrenzen. Oder aber die betroffenen Beschäftigten haben in Abhängigkeit von ihrer Verwendungsdauer im Vollzugsdienst die Möglichkeit, gegebenenfalls gestaffelt abschlagsfrei vor Erreichen der allgemeinen Regelaltersgrenze in den Ruhestand zu treten. Den Angehörigen der Bundeszollverwaltung bleibt diese Möglichkeit trotz nachweislich entsprechender Belastungen bislang verwehrt. Deutlich

wird diese Ungleichbehandlung bei absolut übereinstimmenden Verwendungen (z. B. Spezialeinheiten, gemeinsame Besatzungen Wasserzoll / Bundespolizei auf See).

## 5. Eigenständigkeit der Besoldung und Versorgung

**Der BDZ tritt für einen Gleichklang von Besoldung und Versorgung ein. Die Eigenständigkeit der Beamtenversorgung muss erhalten bleiben.**

— Die Versorgung der Beamtinnen und Beamten nach dem Grundsatz der lebenslangen Alimentation ist ein wesentlicher Kernbereich des Berufsbeamtentums, der immer wieder in der öffentlichen und politischen Diskussion steht. Für den BDZ ist er untrennbar mit dem Berufsbeamtentum verbunden. Die wirkungsgleiche Übertragung von vergleichbaren Regelungen des Rentenrechts ist ebenso Fakt wie die höchstrichterliche Rechtsprechung, die leider die gewerkschaftlichen Positionen nicht immer stützt, sondern oft sogar schmälert, weil sich umstrittene Maßnahmen noch mit der Verfassung bzw. den geltenden Gesetzen vereinbaren lassen. Als Bei-

spiele aus der Vergangenheit dienen die nicht gewährten Einmalzahlungen, die Absenkung der Versorgung und das schrittweise abzubauen »Steuerprivileg« für die Renten, das die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bis zum endgültigen Gleichstand fortwährend benachteiligt. Die systemimmanenten Unterschiede werden nur zu oft bewusst oder in Unkenntnis ausgeblendet. Hierzu gehören ohne Zweifel die Bifunktionalität der Versorgung (Grundversorgung und Zusatzversorgung) und trotz des Gehaltsabschlags seit 1957, der Versorgungsabschläge und des seit 2007 bestehenden Versorgungsfonds die immer wiederholte Behauptung, dass sich Beamtinnen und Beamte nicht finanziell an ihrer späteren Versorgung beteiligen. Der BDZ fordert den Erhalt der verfassungsrechtlich gebotenen Eigenständigkeit der Beamtenversorgung mit dem Grundsatz der lebenslangen Alimentation. Dieser Grundsatz kann jedoch nur dann gewährleistet werden, wenn der Gleichklang von Besoldung und Versorgung wiederhergestellt wird und sich wirkungsgleiche Übertragungen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Systeme auf tatsächlich gleiche Sachverhalte beschränken. Weitere Sonderopfer der

Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sind weder gerechtfertigt noch hinnehmbar.

## 6. Arbeitszeit

**Der BDZ fordert die Reduzierung der Wochenarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte des Bundes auf 39 Stunden.**

— Während die Tarifbeschäftigten des Bundes eine tarifvertragliche Arbeitszeit von 39 Stunden in der Woche haben, gilt für die Beamtinnen und Beamten des Bundes nach der Arbeitszeitverordnung des Bundes eine regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit von 41 Stunden, die bei besonderen persönlichen Voraussetzungen verkürzt werden kann.

Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 38,5 Stunden (1990) wurde durch Lohn- und Gehaltsverzicht erkaufte. Ab 1. Oktober 2005 wurde die Wochenarbeitszeit für Bundesbeamtinnen und -beamte ohne jede finanzielle Kompensation auf 41 Stunden erhöht. Entsprechendes erfolgte für die Tarifbeschäftigten im Jahr 2006 mit der Erhöhung auf 39 Stunden. In den neuen Bundesländern wurde die Arbeitszeit

1990 tarifvertraglich auf 40 Stunden festgesetzt.

Dem BDZ ist bekannt, dass von Seiten des Arbeitgebers keine Bereitschaft besteht, die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten an die tarifliche Regelung von 39 Stunden anzupassen. Auch wenn die Anhebung der Wochenarbeitszeit für den Tarifbereich zu einer Gleichbehandlung führen würde, wird das vom BDZ strikt abgelehnt.

Der Gesetzgeber benachteiligt in einseitiger Machtausübung die Beamtinnen und Beamten. Das ist durch nichts gerechtfertigt. Deshalb erwarten die Kolleginnen und Kollegen der Bundesverwaltung in der Frage der Wochenarbeitszeit Gleichbehandlung für den Tarifbereich und die Beamtinnen und Beamten.

## 7. Dienstunfallfürsorge

**Die Dienstunfallfürsorge bedarf grundlegender Verbesserungen. Der Begriff des Dienstunfalls ist den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechend neu zu definieren. Den geschädigten Kolleginnen und Kollegen darf nicht auch noch die alleinige Beweislast aufgebürdet werden.**

— Insbesondere in den Vollzugsdiensten sind die Kolleginnen und Kollegen hohen körperlichen Belastungen ausgesetzt und laufen ständig Gefahr, einen Dienstunfall zu erleiden. Allen Vorkehrungen zum Trotz besteht erhöhte Unfallgefahr auch immer wieder bei den Sonderdiensten Sport und waffenlose Selbstverteidigung. Oftmals wird die Anerkennung dabei erlittener Verletzungen als Dienstunfall mit dem Hinweis auf degenerative Vorschädigungen o.a. verweigert.

Die gesundheitlichen Voraussetzungen für die Einstellung in den Dienst der Bundesfinanzverwaltung, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Sporttests für die Einstellung im mittleren Zolldienst und als Grundlage für die Fortbildung in der Eigenversicherung und Bewaffnung, attestieren den Beschäftigten grundsätzlich eine solide Gesundheit. Der häufig zu Grunde liegende körperliche Verschleiß, der im Rahmen der dienstlichen Anerkennung vielfach als Vorschädigung zur Ablehnung führt, ist – soweit überhaupt ursächlich für den Unfall – in der Regel auch zu einem erheblichen Anteil auf die berufliche Belastung zurückzuführen. Der Gesamtzusammenhang muss deshalb bei der Bewertung zu Gunsten der Anerkennung als Dienstunfall berücksichtig

sichtigt werden. Es kann nicht länger hingenommen werden, dass die Beweislast für das Vorliegen eines Dienstunfalls allein zu Lasten der Beschäftigten geht, die im Dienst ihre Gesundheit zu Markte tragen.

## 8. Versorgung und Renten Ost / West

**Die unterschiedliche Behandlung von Versorgung und Renten West und Ost – insbesondere der Rentenfaktor Ost – muss umgehend politisch bereinigt werden. Rechtssicherheit ist herzustellen.**

— Hierbei handelt es sich um eine »Altlast« der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und um ein schwieriges und komplexes Feld, das nur wenige Spezialisten durchschauen. Der BDZ unterstützt betroffene Kolleginnen und Kollegen durch Gewährung von Verfahrensrechtsschutz in Einzel- und sogenannten Musterfällen sowie durch intensive Betreuung über seinen Ständigen Ausschuss Senioren auf Bundesebene und die Seniorenvertretungen auf Bezirksverbandsebene, insbesondere des Bezirksverbands Berlin-Brandenburg.

Der BDZ hat gemeinsam mit dem dbb und dem Seniorenverband BRH ein Gutachten zur Problematik erstellen lassen. Es handelt sich jedoch um ein Problem, das sich nicht durch Richterrecht lösen lässt. Hierzu bedarf es einer Anpassung der rechtlichen Grundlagen. Letztlich ist auch im Hinblick auf den Rentenfaktor (Ost) eine politische Bereinigung geboten, was vom BDZ gewerkschaftlich nachhaltig eingefordert und unterstützt wird. Dem Vernehmen nach will die Bundesregierung leider von einer entsprechenden Vereinbarung zur Anpassung im Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode Abstand nehmen.

## 9. Wahlfreiheit bei der Gesundheitsfürsorge

**Der BDZ fordert das freie Wahlrecht im Rahmen der Gesundheitsvorsorge. Standardleistung soll die durch Beihilfe gestützte private Krankenversicherung (PKV) sein. Als Wahlleistung sollen die freie Heilfürsorge und die gesetzliche Krankenversicherung mit Arbeitgeberanteil möglich sein.**

— Die Beamtinnen und Beamten in der Bundeszollverwaltung werden

im Rahmen der Gesundheitsfürsorge gegenüber den Bundesverwaltungen mit Wahlfreiheit in der Absicherung für den Krankheitsfall benachteiligt. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Zöllnerinnen und Zöllner mit mindestens gleichwertigen gesundheitlichen Zugangsvoraussetzungen und dienstlichen Verwendungen in den Fürsorgeleistungen im Krankheitsfall benachteiligt werden. Die freie Heilfürsorge gibt es beim Zoll nicht.

Noch gravierender ist jedoch, dass Beamtinnen und Beamte in der gesamten Bundesfinanzverwaltung bei der Versicherung in einer gesetzlichen Krankenkasse den vollen Beitrag leisten müssen, weil ihnen der Arbeitgeberanteil verwehrt wird. In der durch Beihilfe gestützten privaten Krankenversicherung, die einkommensunabhängig erhoben wird, sind zum Beispiel die Beamtinnen und Beamten des einfachen Dienstes einem Staatssekretär beitragsmäßig gleichgestellt. Kostenfreie Mitversicherungen von Familienmitgliedern gibt es nicht, und die Aufstockung der Beihilfesätze gleicht die finanziellen Belastungen nicht aus. Da die Kosten für Medikamente verauslagt werden müssen und die Selbstbehalte einen nicht unerheblichen Anteil betragen, sind insbesondere in den unteren Besoldungsgruppen und

bei gering verdienenden Versorgungsempfängerinnen und -empfängern die Belastungsgrenzen erreicht und teils überschritten. Diese unsoziale Situation bedarf daher der Korrektur im Sinne der grundsätzlichen Forderungen des BDZ zur Wahlfreiheit.

## 10. Verwaltungsinterne Regelungen zum Dienst- und Versorgungsrecht

### 10.1 Betreuungskonzept

Der BDZ fordert ein Konzept für die Betreuung der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sowie der Rentnerinnen und Rentner sowie deren Hinterbliebenen. Bei jeder Ortsbehörde (Hauptzollamt, Zollfahndungsamt) ist ein besonderer Dienstposten einer Betreuerin bzw. eines Betreuers einzurichten und in der Kosten- und Leistungsplanung zu berücksichtigen.

— Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn endet nicht mit der Pensionierung. Denselben Anspruch erhebt der BDZ für die Hinterbliebenen und wir-

kungsgleich für die Rentnerinnen und Rentner. In der Verwaltungspraxis zeigt sich ein sehr uneinheitliches Bild. Tatsache ist, dass der BDZ in der Fläche durch seine Mitglieder ein hohes Maß an Betreuungsaufgaben übernommen hat, die dem Grunde nach vom Dienstherrn zu leisten wären. Die Grenzen des Machbaren sind längst überschritten. Bei einer fortschreitenden Zentralisierung der Fürsorgeleistungen in Service-Centern und Dienstleistungszentren sowie des Wegfalls von Dienststellen in der Fläche wird die aktive Vor-Ort-Betreuung immer schwieriger. Soweit Betreuungsbedürftige dazu noch in der Lage sind, kann eine kostenlose 0800-er Telefonnummer Entlastung bringen.

Zunehmend problematisch sind jedoch die Fälle, in denen sich ehemalige Beschäftigte in häuslicher Pflege oder in einem Heim befinden und sich nicht mehr selbst helfen können. Besonders tragisch gestalten sich die Fälle, in denen keine Angehörigen oder helfenden Bekannten vorhanden sind. Entsprechendes gilt für die Hinterbliebenen, die in der täglichen Praxis bereits Probleme haben, eine Beihilfe zu beantragen und die Kostenerstattung mit der Krankenkasse abzuwickeln. Dramatisch wird es dann, wenn Alleinlebende vor einer kostenintensiven

Heimunterbringung stehen und damit hoffnungslos überfordert sind. Bei fortschreitender Zentralisierung müssen die Konzepte örtlich notwendiger Betreuung berücksichtigt werden. Kein Verständnis hat der BDZ für die ministerielle Weisung, den Hauptzollämtern künftig aus datenschutzrechtlichen Gründen keine Daten der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger mehr zur Verfügung zu stellen. Damit wird die aktive Betreuung praktisch unmöglich gemacht und auf die Kontaktaufnahme durch die Kolleginnen und Kollegen im Ruhestand reduziert. Die Leitung des Bundesfinanzministeriums muss deshalb eine praktikable Regelung finden, die eine aktive Betreuung der Beschäftigten im Ruhestand auf einem einheitlich hohen Niveau gewährleistet. Der Dienstposten einer Betreuerin bzw. eines Betreuers ist für ein Betreuungskonzept ein unverzichtbarer Kernpunkt. Diese Funktion muss mit einer vertretbaren Präsenz in der Fläche auf der Ebene der Ortsbehörden mit kompetenten Fachleuten eingerichtet werden. Die Einstellung von kompetenten Sozialbetreuerinnen bzw. -betreuern sollte ebenfalls in die Überlegungen einbezogen werden. Nicht nur wegen der unverzichtbaren Akzeptanz durch die jeweiligen Leitungen der Dienst-

stellen ist die Berücksichtigung dieses Dienstpostens in der Kosten- und Leistungsplanung zwingend geboten.

## 10.2

### Korruptionsvorsorge

**Der BDZ bekennt sich zu einer angemessenen Korruptionsvorsorge, weist jedoch den Generalverdacht gegen alle Zöllnerinnen und Zöllner in bestimmten Arbeitsbereichen entschieden zurück. Er fordert deshalb die unverzügliche Abschaffung der Vorgaben bezüglich einer Personal- und Aufgabenrotation in den als »konkret korruptionsgefährdet« bezeichneten Bereichen.**

— Neben dem Generalverdacht mit dem latenten Misstrauen gegenüber den vereidigten Beamtinnen und Beamten sind es insbesondere auch die fachlichen und personalwirtschaftlichen Probleme, die sich durch verordnete Maßnahmen ergeben. So beeinträchtigt zum Beispiel die Personalrotation nicht unerheblich die Spezialisierung und berufliche Entwicklung. Selbst die Aufgabenrotation wird in der Praxis auf Dauer zu erheblichen Problemen führen. Es bestehen daher erhebliche Zweifel, ob sich die

Vorgaben des Bundesfinanzministeriums fachlich und personalwirtschaftlich sinnvoll und effizient umsetzen lassen. Wenige Einzelfälle, die selbstverständlich mit aller Härte zu ahnden sind, rechtfertigen nicht den Generalverdacht gegenüber allen Beschäftigten der Zollverwaltung.

Nun könnte man einwenden, dass präventives Handeln zum Schutz der Beschäftigten erforderlich sei. Der BDZ ist jedoch davon überzeugt, dass eine gut organisierte Dienstaufsicht und entschiedenes Handeln die beste Korruptionsvorsorge sind. Sollten nach einer erneuten Überprüfung mit anderen Maßstäben Arbeitsbereiche verbleiben, die eine Personal- und Aufgabenrotation nach Optimierung der Personalausstattung und der Dienstaufsicht erforderlich machen, muss zumindest sichergestellt werden, dass die Rotationen ohne berufliche Nachteile für die Beschäftigten erfolgen. Das dürfte insbesondere im Tarifbereich sehr problematisch sein.





# Laufbahnrecht

## Eigenständiges Laufbahnrecht für den Zoll

Der BDZ fordert eine den Bedürfnissen der Bundeszollverwaltung entsprechende Laufbahnverordnung für den Zoll (BLV-ZOLL).

— Als Folge des Dienstrechtsneuerordnungsgesetzes ist am 12. Februar 2009 eine überarbeitete Bundeslaufbahnverordnung in Kraft getreten. Eine wesentliche Neuerung ist die deutliche Reduzierung der Laufbahnen. Mit einigen Ausnahmen für den technischen Dienst gehören die Beamtinnen und Beamten der Zollverwaltung des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Zolldienstes den Laufbahnen des nichttechnischen Verwaltungsdienstes des Bundes an. Diese undifferenzierte Zuordnung entspricht weder dem Berufsbild der Zöllnerinnen und Zöllner noch werden die Besonderheiten der Anforderungen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung für die Laufbahnen des mittleren und gehobenen Zolldienstes hinreichend berücksichtigt. Die pauschale Qualifizierung als »nichttechnischer Verwaltungsdienst« ist zweifelsfrei unzutreffend und bedarf der Korrektur. Denn in Kenntnis der objektiven Tatsachen werden Zollbeamtinnen und Zoll-

beamte gegenüber anderen Beamtinnen und Beamten in Bundesverwaltungen in ihren beruflichen Perspektiven und damit der beruflichen Entwicklung benachteiligt. Dieser Zustand muss beendet werden.

Der BDZ steht in Fortführung der verfassungsrechtlichen Verankerung für die Eigenständigkeit des Zolls. Dieser gewerkschaftliche Grundsatz ist durch das Ergebnis der »Werthebach-Kommission« und dessen Bewertung durch den Arbeitsstab beim Bundesinnenministerium im Wesentlichen bestätigt worden. Ausgehend von diesen Feststellungen und den damit verbundenen Entscheidungen will der BDZ die absolut berechtigten dienst-, laufbahn- und besoldungsrechtlichen Anpassungen und Verbesserungen für alle Beschäftigten der Zollverwaltung durchsetzen.

Der BDZ lehnt deshalb die Aufnahme der Vollzugsdienste des Zolls in das Bundespolizeibeamtengesetz und die Bundespolizei-Laufbahnverordnung ab. Dieser Weg würde die Zollverwaltung spalten, denn er würde nur die Vollzugsbereiche einbeziehen und wegen der ganzheitlichen Ansätze der Zollverwaltung die verfassungsrechtlichen, einzelgesetzlichen und europarechtlichen Grundsätze der Aufgabenzuweisung und -erledigung, der Aus-

und Fortbildung sowie der Anschlussverwendungen innerhalb der Zollverwaltung unberücksichtigt lassen. Es bedarf daher für die gesamte Zollverwaltung einer gesonderten, eigenständigen Laufbahnverordnung, die dem tatsächlichen Berufsbild der Zöllnerinnen und Zöllner in allen Laufbahnen entspricht und die vielfältigen Besonderheiten des Zolldienstes laufbahnrechtlich berücksichtigt.

## 1. Laufbahnen des Wasserzolldienstes (technischer Dienst)

**Den veränderten und gestiegenen Anforderungen an die Führungskräfte des Wasserzolldienstes kann nur durch die Schaffung der Laufbahnen des gehobenen und des höheren technischen Wasserzolldienstes entsprochen werden. Die Attraktivität für den mittleren technischen Zolldienst muss gesteigert werden.**

■ Die Führung eines Zollbootes ist mit einem sehr hohen Maß an Verantwortung für die auf dem Schiff befindlichen Menschen wie auch für das Fahrzeug und die übrige Sachausstattung verbunden. Die hierfür benötigten herausragenden persönlichen und

fachlichen Kompetenzen werden durch das geltende Laufbahnrecht nicht zutreffend abgebildet. Auch die Kolleginnen und Kollegen im Bereich der maritimen Einsatzmittel sehen sich gegenüber dem Personal auf seegehenden Einheiten anderer Verwaltungen in zunehmendem Maß benachteiligt. Besonders deutlich und spürbar wird die Ungleichbehandlung zum Beispiel bei gemeinsamen Besatzungen von Zoll und Bundespolizei auf den SWATH-Booten.

Im Rahmen einer Bundeslaufverordnung-Zoll (BLV-ZOLL) muss diesen Tatsachen Rechnung getragen werden. Der BDZ fordert daher,

- für Führungsfunktionen auf den SWATH-Booten die Laufbahn des höheren technischen Wasserzolldienstes,
- für Führungsfunktionen auf den übrigen Zollbooten die Laufbahn des gehobenen technischen Wasserzolldienstes einzurichten.

Nach der Verordnung über die Laufbahnen Ausbildung und Prüfung für den mittleren Zolldienst des Bundes (LAPV mittlerer Zolldienst) wird als Einstellungsvoraussetzung in den Vorbereitungsdienst des »Wasserzolldienstes« ein nach den Schiffsbeset-

zungsvorschriften gefordertes nautisches oder maschinentechnisches Befähigungszeugnis gefordert. Ein Festhalten an diesen Forderungen ist vor dem Hintergrund der Konkurrenzsituationen zur (See)-Schifffahrt mit einem offenen Arbeitsmarkt und attraktiven Beschäftigungsbedingungen und immer weniger Bewerbungen von Angehörigen anderer Verwaltungen mit entsprechender Vorbildung wegen besserer beruflicher Perspektiven nur zu vertreten, wenn auch die Attraktivität der Laufbahn des mittleren »Wasserzolldienst« verbessert wird.

### **1.1 Gewinnung von Nachwuchskräften für den Wasserzoll**

**Bei der Gewinnung von maritimem Nachwuchs muss Beschäftigten des einfachen, mittleren und gehobenen nichttechnischen Zolldienstes vermehrt die Möglichkeit geboten werden, die Befähigung für die Verwendung beim Wasserzoll im Rahmen einer behördeninternen maritimen Ausbildung zu erwerben.**

muss interessierten Angehörigen des Landzolldienstes vermehrt der Wechsel in den technischen Wasserzolldienst angeboten werden. Der BDZ begrüßt daher grundsätzlich die bereits eingeleiteten Initiativen.

Die Zollverwaltung sollte weiterhin vorrangig die behördeninterne maritime Ausbildung der Bundespolizei beim Maritimen Ausbildungs- und Trainingszentrum (MaST) nutzen und sich auch personell – durch hauptamtlich Lehrende – an der Ausbildung sowie Fortbildung der maritimen Nachwuchs- und Einsatzkräfte beteiligen. In einer Übergangszeit wird es sich mangels bei der MaST vorhandener Kapazitäten nicht vermeiden lassen, die Ausbildungskapazitäten aller am Markt vorhandenen Ausbildungsträger zu nutzen. Unabhängig von der Forderung nach einer eigenen Bundeslaufbahnverordnung für den Zoll wären die bestehende Bundeslaufbahnverordnung sowie die Laufbahn, Ausbildungs- und Prüfungsverordnung mittlerer Zolldienst den Bedürfnissen entsprechend anzupassen.

— Soweit Patentinhaberinnen bzw. -inhaber als Bewerberinnen und Bewerber nicht zur Verfügung stehen,

## 2 Hebung der Eingangsstämmer und der Spitzenämter in allen Laufbahnen

**Unabhängig von der neuen Laufbahnverordnung und der grundsätzlichen Forderung nach dem Wegfall des Laufbahngruppenprinzips fordert der BDZ für den Zoll als ersten Schritt die Heraufsetzung der Eingangs- und Spitzenämter in den Laufbahnen des Zolldienstes und der übrigen Bundesfinanzverwaltung mit folgenden Ämterreichweiten:**

- mittlerer Zolldienst: A7 – A10
- gehobener Zolldienst: A10 – A14
- höherer Zolldienst: A14 – A17
- (alternativ zu A17: Verbesserungen in der B-Besoldung)

■ Da in der Laufbahn des einfachen Zolldienstes grundsätzlich keine Einstellungen mehr vorgenommen werden, bedarf es zur Verbesserung der beruflichen Perspektiven des bereits vorhandenen Personals ergänzender Maßnahmen. Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass bereits viele Beamtinnen und Beamte dieser Laufbahn Aufgaben des mittleren Dienstes wahrnehmen, um Personaldefizite zu kompensieren. So müsste bei An-

hebung des Eingangsamtes im mittleren Dienst das Spitzenamt im einfachen Dienst entsprechend angehoben und mit Planstellen ausgestattet werden.

Ungeachtet der Erfolge des BDZ und des BDZ-geführten Hauptpersonalrats bei der Anhebung von Planstellen für den einfachen und mittleren Dienst und der bereits lange davor erfolgten Hebungen im gehobenen Dienst ist die Anhebung der Eingangsstämmer und die Einführung neuer Spitzenämter in den Laufbahnen des mittleren, gehobenen und höheren Zolldienstes angesichts der Aufgabenentwicklung und der Strukturreform in der Zollverwaltung, aber auch in anderen Bereichen der Bundesfinanzverwaltung längst überfällig. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Gewinnung qualifizierter Nachwuchskräfte in Konkurrenz zu anderen Verwaltungen und der Wirtschaft immer größer.

In den nächsten zehn Jahren werden rund 20 Prozent des Personals im öffentlichen Dienst wegen Erreichens der Altersgrenze ausscheiden. Da die Bundesregierung im Koalitionsvertrag angekündigt hat, dieser Entwicklung begegnen zu wollen, muss auch die Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Wettbewerb um die besten Nach-

wuchskräfte verbessert werden. Teilweise würden mit Erfüllung der Forderungen des BDZ lediglich Angleichungen an bereits bestehender Verhältnisse in anderen Bundesverwaltungen und Behörden erfolgen und damit Benachteiligungen gegenüber anderen Verwaltungen mit absolut vergleichbaren Aufgabenstellungen beseitigt.

### 3 Bündelung von Dienstposten

**Der BDZ fordert die Beibehaltung der aktuellen Bündelung von Dienstposten. Darüber hinaus sollten unter Berücksichtigung besonderer Aufgabenbereiche weitergehende bis hin zu laufbahnübergreifenden Bewertungsmöglichkeiten geschaffen werden.**

— Das Bundesinnenministerium hat im Januar 2012 mit einem Rundschreiben Hinweise und Empfehlungen zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2011 (Aktenzeichen: 2 C 19/10) gegeben. Die Leipziger Richter hatten in ihrer Entscheidung zwar grundsätzliche Bedenken gegen die gebündelte Dienstpostenbewertung geäußert, allerdings auch die Auffassung vertreten, dass eine solche Bündelung aus sachlichen

Gründen aufgrund der Besonderheiten der jeweiligen Verwaltung zulässig ist. In der gesamten Bundesverwaltung existieren nach Feststellung des Bundesinnenministeriums gebündelt bewertete Dienstposten, die zum Teil sogar die gesamte Laufbahngruppe umfassen.

Der BDZ sieht deshalb keine zwingenden rechtlichen Gründe, die praktizierte Bündelung von Dienstposten einzuschränken oder gar abzuschaffen. Im Gegenteil, in besonders stark spezialisierten Bereichen müssen sogar darüber hinaus durchgehende Bewertungen (z. B. neue Eingangsstämmer der Besoldungsgruppen A7 bis A11) möglich sein, um Fachkompetenz und Spezialwissen bzw. Spezialverwendungen langfristig halten und gleichzeitig berufliche Perspektiven bieten zu können. Dem BDZ ist bekannt, dass derzeit für die Bundespolizei entsprechende Überlegungen angestellt werden. Die Bündelung hat sich für alle Beteiligten bewährt. Sie ist der einzige Weg, um nahezu identische Aufgaben personalwirtschaftlich praxisingerecht zu organisieren, da sie nicht auf zwei oder mehr Dienstposten mit unterschiedlicher Bewertung übertragen werden können. Gerade dieses Argument entspricht den Hinweisen des Bundesinnenministeriums für eine einschlä-

gige sachliche Begründung. Erarbeitete Fachkompetenz bleibt erhalten und kann ausgebaut werden, dauerhafte Spezialisierung wird dadurch überhaupt erst ermöglicht.

Auch wenn personalwirtschaftliche Gründe für die sachliche Begründung nicht einschlägig sind, bleibt festzustellen, dass die Bündelung auch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dient. Denn den Beschäftigten bleibt es erspart, bereits für die erste oder zweite Beförderung zwingend den Dienstort zu wechseln, längere Fahrtstrecken mit höheren Kosten in Kauf nehmen zu müssen, die das höhere Gehalt einer Beförderung übersteigen oder gar den Wohnsitz zu wechseln. Der BDZ wehrt sich gegen die offensichtlich strategischen Überlegungen, die Bündelung ganz oder teilweise aufzuheben und damit den Mobilitätsdruck zu erhöhen. Die Behauptung, die Bündelung habe zu einem zu großen Puffer geführt, ist nicht nachvollziehbar, denn die praktische Anwendung der Bündelung begrenzt die reale Ausnutzung der Beförderungen auf die Anzahl der im Bundeshaushalt ausgewiesenen Planstellen, die im Idealfall den Planstellenobergrenzen entsprechen. Richtig ist einzig und allein, dass auf den gebündelten Dienstposten keine Erprobungszeit erforderlich

ist, da für die Beförderung keine höherwertige Funktion übertragen wird und sie ohne Änderung des Dienstpostens und seiner übertragenen Aufgaben erfolgen soll.

Das Bundesinnenministerium hat die Verantwortung für die sachliche Begründung gebündelter Dienstposten in die Zuständigkeit der einzelnen Ressorts gestellt. Der BDZ wird sich vehement dagegen wehren, wenn ohne sachliche Gründe in den Bundesverwaltungen und sogar innerhalb der Bundesfinanzverwaltung unterschiedlich verfahren werden soll. Wenn die Rechtslage grundlegende Veränderungen erfordert, dann müssen die Grundsätze, Bewertungen und Begründungen für die gesamte Bundesverwaltung gelten. Schleichende Veränderungen durch die Instanzengerichte mit einseitigen Benachteiligungen für Teile der Bundesfinanzverwaltung (z. B. den Zoll) lehnt der BDZ ab.

### **3.1 »Topfbewirtschaftung« und Dienstpostenpuffer außerhalb der Bündelung**

**Neben der Bündelung der Dienstposten fordert der BDZ mit allem Nachdruck die Beibehaltung der »Topf-**

**bewirtschaftung« mit einem angemessenen Dienstpostenpuffer (Verhältnis von Planstellen zu Dienstposten) außerhalb der gebündelten Dienstposten.**

■ Unabhängig von möglichen Konsequenzen aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 30. Juni 2011 fordert der BDZ neben der Bündelung der Dienstposten die Beibehaltung der »Topfbewirtschaftung« mit einem angemessenen Dienstpostenpuffer außerhalb der gebündelten Dienstposten. Die Alternative einer »Spitzbewertung« fordert in der Regel auch in höherem Alter größere Mobilität und ist nicht familienfreundlich. Sie verhindert auch jegliche Flexibilität in der Personalwirtschaft. Das wäre für die Verwaltung wie auch die Beschäftigten gleichermaßen hinderlich.

Dem BDZ erschließt sich nicht die vom Bundesfinanzministerium ständig thematisierte Notwendigkeit einer drastischen Reduzierung des Bewertungspuffers durch Streichung von höherwertigen Dienstposten. Das Bundesfinanzministerium wird aufgefordert, die zu Grunde liegenden Zahlen offen zu legen. Unabhängig davon ist davon auszugehen, dass die Bewertung aller Dienstposten bedarfs-

gerecht erfolgt ist. Denn im Zusammenhang mit der Strukturreform in der Zollverwaltung wurde die Dienstpostenbewertung bereits wegen der Neuausrichtung der Zollverwaltung grundlegend überarbeitet.

Fakt ist, dass teilweise Dienstposten, obwohl grundsätzlich anerkannt, um zehn Prozent gekürzt wurden. Wenn die Leitung der Zollabteilung beim Bundesfinanzministerium die Auffassung vertritt, dass aktuell die Anzahl der eingerichteten Dienstposten im Verhältnis zu den im Bundeshaushalt ausgewiesenen Planstellen zu hoch ist, dann richtet sich das Bundesfinanzministerium gegen die eigenen Feststellungen im Feinkonzept. Das Bundesfinanzministerium hat es vielmehr unterlassen, als eine der Konsequenzen aus der Strukturreform nicht nur für den mittleren Zolldienst entsprechende Planstellenhebungen zu beantragen, um der eigenen Bewertung der Dienstposten gerecht werden zu können.

Der BDZ betont, dass sich die Wertigkeit der Arbeit durch die Abschichtung der Aufgaben, die Aufgabenverdichtung und die Stärkung der Eigenverantwortung nachweislich erhöht hat und jede Abwertung mit einer Geringschätzung der tatsächlichen Arbeit verbunden ist. Wenn die vorhande-

nen Planstellen nicht ausreichen, um die Beamtinnen und Beamten ihren Aufgaben entsprechend leistungsgerecht zu bezahlen, darf dieser Umstand nicht zu einer sachfremden Abwertung von Dienstposten führen. Vielmehr muss die Obergrenzenverordnung für alle Laufbahnen fortgeschrieben und die erforderliche Anzahl an Planstellen im Haushalt bereitgestellt werden.

Sollten sich aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 30. Juni 2011 aufgrund von Urteilen der Instanzengerichte negative Konsequenzen für die »Topfbewirtschaftung«, den Bewertungspuffer und die Bündelung von Dienstposten ergeben, ist ohnehin der Gesetzgeber gefordert, um die unverzichtbare personalwirtschaftliche Flexibilität für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit in der Bundesverwaltung zu gewährleisten. Eine Vorreiterrolle auf dem Rücken der Beschäftigten in der Zollverwaltung lehnt der BDZ in aller Schärfe ab.

## 4 Beibehaltung und Öffnung des Praxisaufstiegs

Der BDZ fordert die Beibehaltung des Praxisaufstiegs über den 31. Dezember 2015 hinaus. Denn er hat sich in der Bundeszollverwaltung bewährt. Neben der Absenkung der Altersgrenze auf das 40. Lebensjahr für das bestehende Aufstiegsverfahren fordert der BDZ einen begrenzten Praxisaufstieg bis zu den Besoldungsgruppen A 8, A 11 und A 14 ab dem 35. Lebensjahr. Beim Aufstieg aus dem Endamt der Laufbahn muss die Übernahme in das erste Beförderungsamt der neuen Laufbahn erfolgen.

— Auch hier steht die Forderung nach dem Wegfall des Laufbahngruppenprinzips im Vordergrund. Für die Übergangszeit müssen die vorhandenen Aufstiegsmöglichkeiten fortgeführt und teilweise modifiziert werden. Als eine der Aufstiegsmöglichkeiten hat sich der Praxisaufstieg in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt. Eine Fortführung über den 31. Dezember 2015 hinaus ist deshalb bis zum angestrebten Wegfall des Laufbahngruppenprinzips erforderlich.

Er stellt neben dem Ausbildungsauf-

stieg und der Bestenförderung nach Paragraph 27 der Bundeslaufbahnverordnung eine tragende Säule einer verbesserten vertikalen Laufbahndurchlässigkeit dar. Auch angesichts der demografischen Entwicklung und der steigenden Anforderungen muss leistungsstarken Beamtinnen und Beamten der Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn noch intensiver ermöglicht werden. Der derzeit festzustellende gegenläufige Trend muss deshalb umgehend korrigiert werden.

Der BDZ fordert die Abkehr von einer Verpflichtung zu einem Studium für den Aufstieg in den höheren Dienst. Das Verlangen nach einem berufsbegleitenden Masterstudium ist nach unserer Überzeugung überzogen und steht im Widerspruch zur Laufbahndurchlässigkeit. Es ist auch nicht förderlich für die Vereinbarung von Familie und Beruf, da die zeitliche Belastung weit über das normale Dienstmaß hinaus geht. Deshalb gestaltet sich der Aufstieg nicht familienfreundlich, sondern bewirkt das Gegenteil. Das bisherige verwaltungsinterne Aufstiegsverfahren hat sich bewährt und sollte deshalb als Wahlalternative angeboten und gleichwertig praktiziert werden.

Mit dem begrenzten Praxisaufstieg und der »Bestenförderung« nach

Paragraph 27 der Bundeslaufbahnverordnung wird die mit dem Wegfall des Laufbahnprinzips angestrebte Laufbahndurchlässigkeit erheblich verbessert. Diese Varianten sollen Spitzenkräften der Laufbahn bereits in früheren Jahren einen stärker fachbezogenen Laufbahnwechsel ermöglichen, wie er auch beim Wegfall des Laufbahngruppenprinzips als eine der Voraussetzungen zu praktizieren sein wird.

Grundsätzlich muss sichergestellt werden, dass Absolventinnen und Absolventen der Aufstiegsverfahren in ihrer beruflichen Entwicklung nicht hinter ihren realistischen Möglichkeiten in der ursprünglichen Laufbahn zurückbleiben. So fordert der BDZ für den Praxisaufstieg für die Kolleginnen und Kollegen, die bereits das Endamt (z. B. Besoldungsgruppe A9 m) erreicht hatten, die Übernahme in Besoldungsgruppe A10 nach erfolgreichem Aufstiegsverfahren. In der Praxis kommt es immer wieder dazu, dass Beamtinnen und Beamte beim Verbleiben im mittleren Dienst bereits nach Besoldungsgruppe A9 m + Z eingewiesen worden wären, nach dem Aufstieg aber in Besoldungsgruppe A9 g verwendet werden.

## 5 »Bestenförderung« nach Paragraf 27 der Bundes- laufbahnverordnung

**Der BDZ fordert die umgehende Anwendung der sogenannten »Bestenförderung« nach Paragraf 27 der Bundeslaufbahnverordnung in der gesamten Bundesfinanzverwaltung und die konkrete Festlegung entsprechend alternativ bewerteter Dienstposten in allen Laufbahnen.**

■ Bis zum Wegfall des Laufbahngruppenprinzips stellt das Verfahren nach Paragraf 27 der Bundeslaufbahnverordnung neben dem Ausbildungsaufstieg und dem über 2015 hinaus beizubehaltenden und auszubauenen Praxisaufstieg eine weitere tragende Säule einer verbesserten vertikalen Laufbahndurchlässigkeit dar. Das Verfahren gemäß Paragraf 27 der Bundeslaufbahnverordnung eröffnet gerade lebensälteren Beamtinnen und Beamten, für die bisher aus den verschiedensten Gründen ein Aufstiegsverfahren nicht in Betracht gekommen ist oder altersbedingt ein Ausbildungs- bzw. Praxisaufstieg wegen der eingeschränkten beruflichen Perspektiven nicht mehr in Betracht

kommt, eine verdiente berufliche Förderungsmöglichkeit.

Die »Bestenförderung« hat auch für die Verwaltung den Vorteil, dass die erfahrene und spezialisierte Arbeitskraft nicht wegen eines Aufstiegsverfahrens den Dienstposten wechseln muss und auch keine zeitlichen Ausfälle kompensiert werden müssen. Leider ist das seit 2009 in der Bundeslaufbahnverordnung geregelte Verfahren bisher aus nicht nachvollziehbaren Gründen in der Bundesfinanzverwaltung nicht praktiziert worden. Dadurch werden Spitzenkräfte aller Laufbahnen in ihrer beruflichen Entwicklung gegenüber anderen Verwaltungen auf Dauer benachteiligt.

Dieser Zustand ist daher umgehend für die gesamte Bundesfinanzverwaltung zu beenden, denn für den BDZ ist es nicht hinnehmbar, dass in einem klassischen Ministerium und in den Geschäftsbereichen mit permanent hochkarätigen politischen Herausforderungen und permanenten personellen Unterbesetzungen diese Möglichkeit der beruflichen Förderung offensichtlich bewusst ignoriert wird, während in anderen Ressorts erfolgreich davon Gebrauch gemacht wird.

## 5.1

### Fortschreibung des Paragraphen 27 der Bundeslaufbahnverordnung

BDZ und dbb hatten bereits im Rahmen der Anhörung zur Bundeslaufbahnverordnung günstigere persönliche Zugangsvoraussetzungen für die Bestenförderung gefordert, konnten sich damit jedoch nicht durchsetzen.

Der BDZ fordert daher folgende Änderungen:

- Wegfall der Bedingung des Aufstiegs aus dem Endamt
- Vereinfachung des Auswahlverfahrens unter Wegfall des schriftlichen Teils
- Aufnahme der »Bestenförderung« als Verwendungsvorschlag in den Regelbeurteilungen

■ Die Bestenförderung nach Paragraph 27 der Bundeslaufbahnverordnung muss bereits im vorletzten Beförderungssamt greifen können, um den betroffenen Kolleginnen und Kollegen überhaupt altersbedingt eine Ausschöpfung der Ämterreichweite in der neuen Laufbahn zu ermöglichen. Das komplexe, einen schriftlichen Teil umfassende Auswahlverfahren ist überzogen, da die zur Auswahl stehen-

den absoluten Spitzenkräfte bereits im Rahmen ihrer bisherigen Tätigkeit die Eignung für den angestrebten Dienstposten über viele Berufsjahre mit entsprechenden dienstlichen Beurteilungen nachgewiesen haben. Das wird durch die Aufnahme eines entsprechenden Verwendungsvorschlags in die Regelbeurteilung verdeutlicht.

## 6 Personalentwicklung

Laufbahnrechtliche Instrumente können sinnvoll nur angewandt werden, wenn ein Personalentwicklungskonzept vorliegt. Das Bundesfinanzministerium ist bislang den Beschäftigten nicht nur in der Zollverwaltung dieses bereits nach geltendem Recht zu erstellende Konzept schuldig geblieben. Der BDZ fordert die unverzügliche Erfüllung dieser Rechtspflicht.

■ Die Personalentwicklung bildet eine zentrale Vorgabe in Paragraph 46 der Bundeslaufbahnverordnung (siehe auch Paragraph 11 des Bundesgleichstellungsgesetzes) und ist damit unverzichtbarer Bestandteil des Personalmanagements. Im Rahmen

der Personalentwicklungskonzepte sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung zu fördern.

Zu den Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen gehören unter anderem:

- die dienstliche Qualifizierung
- die Führungskräfteentwicklung
- Kooperationsgespräche (Mitarbeitergespräche)
- die dienstliche Beurteilung
- Zielvereinbarungen
- die Einschätzung der Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Ohne Personalentwicklungskonzepte fehlen wesentliche Grundlagen für die individuelle Förderung und berufliche Entwicklung. Folgerichtig ist das Personalentwicklungskonzept Bestandteil des Feinkonzepts zum Projekt »Strukturentwicklung Zoll«. Wenn überhaupt kommt das Bundesfinanzministerium seiner Pflicht und Verantwortung nur partiell nach. Der Tiefpunkt in der Mitarbeiterzufriedenheit hat seine Wurzeln unter anderem in den gravierenden Defiziten der Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen. Es muss nun ohne weitere Verzögerung ein umfassendes auf die spezielle Situation der Zollverwaltung zugeschnittenes Personal-

entwicklungskonzept erstellt und eingeführt werden.

## 7 Beurteilungen

**Der BDZ fordert eine grundlegende Überarbeitung der Richtlinien für die Beurteilung der Beamtinnen und Beamten der Zollverwaltung und der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BRZV), da auch nach deren Evaluierung keineswegs die gebotene Objektivität der Leistungsfeststellung sowie die unverzichtbare Rechtssicherheit gegeben sein werden.**

■ Der BDZ bezweifelt nach wie vor, dass die Paragraphen 48 bis 50 der Bundeslaufbahnverordnung in den BRZV zutreffend umgesetzt werden. Das in Nr. 1 der BRZV selbst definierte Ziel

*»Dienstliche Beurteilungen haben zum Ziel, ein aussagefähiges, objektives und vergleichbares Bild der Eignung und Befähigung der fachlichen Leistung der Beamtinnen und Beamten zu gewinnen (...).«*

wird auch mit den überarbeiteten BRZV nicht erreicht werden. Im Grundsatz wird die Auffassung des BDZ

durch aktuelle Rechtsprechung bestätigt. Das Vorgehen der Zollabteilung des Bundesfinanzministeriums ist deshalb keineswegs geeignet, die bestehende Rechtsunsicherheit zu beseitigen.

Das Ergebnis der Evaluierung durch die Arbeitsgruppe »Evaluation BRZV« auf der Basis der bisher gewonnenen Erfahrungen mit der Anwendung der neuen BRZV im Rahmen der letzten Beurteilungsrunde im Jahr 2010 führt nicht dazu, dass die erheblichen rechtlichen Bedenken des BDZ ausgeräumt werden. Das gilt insbesondere auch für die überarbeitete Anlage 1 mit den zu beurteilenden Kompetenzen und deren Ausprägungsgrade.

Unabhängig davon, ob das Bemühen um eine arbeitswissenschaftlich fundierte Evaluation mit der erforderlichen Tiefe erfolgte oder nicht, bleibt festzustellen, dass sich hinsichtlich der Anwendung der Anlage 1 nichts geändert hat. Nach wie vor dient die Anlage 1 nicht der tatsächlichen, objektiven Leistungsfeststellung, sondern lediglich der Plausibilitätskontrolle. Mit dieser Tatsache geht die Arbeitsgruppe auch ganz offen um.

*»In diesem Zusammenhang wurden vor dem Hintergrund der bisherigen Praxiserfahrungen im elektronischen*

*Beurteilungsvordruck die zur Plausibilitätskontrolle hinterlegten Bandbreiten (Punktekorridore), insbesondere im Notensegment 6 bis 4 Punkte / »Zufriedenstellend« (früher: »Den Anforderungen entsprechend«), überarbeitet.«*

Damit steht außer Frage, dass die Anlage 1 nicht der Leistungsfindung für eine Gesamtnote dient, sondern nach Findung der Note in einem Gremium im Nachhinein zur Plausibilisierung verwendet wird. Diesen arithmetischen Kunstgriff bewertet der BDZ als rechtswidrig. Eine unterhalb der Gesamtnote liegende Differenzierung der Beurteilung anhand der beurteilten Kompetenzen und Ausprägungsgrade wird deshalb weiterhin mit Erfolg gerichtlich anfechtbar bleiben.

Der BDZ weist erneut darauf hin, dass es nach seiner Überzeugung auch an der erforderlichen arbeitsplatzbezogenen Beurteilung und damit an der Vergleichbarkeit der Gesamtnote fehlt.

Auch hinsichtlich der Quotierung nach der Bundeslaufbahnverordnung und deren Umsetzung bedarf es eines grundlegenden Umdenkens des Bundesfinanzministeriums. Wenn sich das Ministerium in den eigenen Veröffent-

lichungen und die Bundesfinanzdirektionen in ihren Widerspruchs begründungen konsequent auf die Position zurückziehen, dass sich durch die Bundeslaufbahnverordnung 2010 die Quoten für die Spitzenbeurteilungen verschlechtert haben, dann ist es nicht verwunderlich, wenn bei der Umsetzung der Beurteilung nicht nachvollziehbare Konsequenzen zu Tage treten. Denn Tatsache ist, dass nach den alten BRZV lediglich 15 Prozent auf die beiden Spitzennoten »Ausgezeichnet« und »Tritt erheblich hervor« entfallen sind und jetzt für die beiden Spitzennoten insgesamt 30 Prozent vergeben werden können. Die Auslegung der Verwaltung ist daher unzutreffend, denn tatsächlich können heute deutlich mehr Kolleginnen und Kollegen von den beiden Spitzennoten profitieren.

Um es den Verantwortlichen noch deutlicher zu machen und sie zur Einsicht zu bewegen: Hätte man die Bezeichnung der Noten beibehalten, würden jetzt 10 Prozent die Note »Ausgezeichnet« und 20 Prozent die Note »Tritt erheblich hervor« erhalten. Daraus folgt, dass mit der zusätzlichen, nicht von der Bundeslaufbahnverordnung vorgegebenen Quotierung der dritten Note auf 30 Prozent heute insgesamt 60 Prozent gegenüber früher

50 Prozent die drei Spitzenbeurteilungen erhalten können. Und diese 60 Prozent (15 bis sieben Punkte) sind nach den ARZV grundsätzlich bei Ausschreibungen bewerbungsfähig. Gleichwohl vertritt der BDZ die Auffassung, dass es unterhalb der verbindlichen Vorgabe durch die Bundeslaufbahnverordnung für die dritte Note keiner Quotierung bedarf.

Da es sich bei der Note »Zufriedenstellend« (früher: »Entspricht den Anforderungen«) um die Bewertung einer Leistung handelt, die billigerweise von einem Beschäftigten dieser Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe erwartet werden kann, muss sie als »Leistungsdurchschnitt« auch in den Ausprägungsgraden ein neutrales Bewertungsbild ohne Stärken und Schwächen aufweisen. Das war bei der bisherigen Anlage 1 nicht der Fall und ist auch nach der Evaluierung nicht gewährleistet.

Darüber hinaus ist das Bundesfinanzministerium aufgefordert, die innerhalb der Bundesfinanzverwaltung im Ministerium selbst, den Oberbehörden sowie der Zoll- und Bundesmonopolverwaltung bestehenden Beurteilungsrichtlinien zu konsolidieren. Die Beratungen und Verhandlungen über die Konsolidierung in einer gemeinsamen Dienstvereinbarung im Rahmen

eines personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsverfahrens ist schon allein aus Gründen der Gleichbehandlung aller Beschäftigten geboten.

### 7.1

#### **Beurteilung der Führungskräfte durch die Beschäftigten**

Der BDZ fordert seit Jahren eine grundlegende Reform des Beurteilungsverfahrens unter Berücksichtigung von Elementen der Selbsteinschätzung und des Führungskräftefeedbacks.

— Die Bundeslaufbahnverordnung sieht in Paragraph 46 zur Personalentwicklung vor, dass die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung durch Personalführungs- und -entwicklungsmaßnahmen zu erhalten und zu fördern sind. Dazu gehört auch die Einschätzung der Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der BDZ hält es deshalb für erforderlich, dafür ein einheitliches, verbindliches und strukturiertes Verfahren im Rahmen der regelmäßigen Beurteilungen mit dem Hauptpersonalrat zu vereinbaren.

## 8

### **Mitarbeiterbefragung beim Zoll**

Der BDZ fordert ohne jeden weiteren zeitlichen Verzug eine Mitarbeiterbefragung zur Lage in der Zollverwaltung mit dem Schwerpunkt der Umsetzung des Feinkonzepts Projekt »Strukturentwicklung Zoll« mit externer Unterstützung. Sie müssen künftig regelmäßig in einem Zeitrahmen von spätestens drei Jahren wiederholt werden.

— Die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine hochwertige Aufgabenerledigung und ein Eckpunkt des Gesundheitsmanagements. Ein bewährtes Mittel zur Feststellung von Stärken und Schwächen bei den Arbeitsbedingungen und der Aufgabenerledigung sowie der Stimmung unter den Beschäftigten ist deren regelmäßige strukturierte Befragung, deren Auswertung und die Umsetzung der Konsequenzen daraus.

Im Bundesfinanzministerium hat die jährliche Mitarbeiterbefragung, deren Auswertung und praktische Anwendung der gewonnen Erkenntnisse seit Jahren einen hohen Stellenwert und

findet die uneingeschränkte Unterstützung des Ministers. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Zollabteilung des Bundesfinanzministeriums das durch die Mitgliederbefragung des BDZ im Jahr 2009 vernehmbare Signal großer Unzufriedenheit und Verunsicherung infolge der Strukturreform schlicht ignoriert und in einem von Selbstherrlichkeit geprägtem Schreiben polemisch und provozierend beantwortet hat. Während jede denkbare Entscheidung in angemessener Zeit evaluiert wird, hat das Bundesfinanzministerium trotz stärkerer Unzufriedenheit unter den Beschäftigten eine Mitarbeiterbefragung beim Zoll erst für das Jahr 2012 angekündigt. Das wird zur Folge haben, dass vor 2013 keine Konsequenzen möglich sein werden. Dieses Vorgehen bestätigt mangelnde Professionalität bei der Umsetzung eines herausragenden Projekts. Die von einigen Personalvertretungen initiierten Mitarbeiterbefragungen wurden in der Zwischenzeit durch das Bundesfinanzministerium als rechtswidrig eingestuft. Abschließend stellt der BDZ fest: Nur zufriedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in der Lage, beste Leistungen zu erbringen. Gerade dies wird täglich von ihnen erwartet. Die Mitarbeiterbefragung ist ein adäquates

Steuerungsinstrument und bietet den Beschäftigten eine unmittelbare Beteiligung am Verwaltungshandeln. Sie ist deshalb nicht nur im Bundesfinanzministerium, sondern auch in der Außenverwaltung künftig regelmäßig wiederkehrend durchzuführen. Die Ergebnisse der Befragung sind gegebenenfalls mit externer Unterstützung objektiv auszuwerten und müssen in Entscheidungen münden, die geeignet sind, das Verwaltungshandeln und die Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nachhaltig zu verbessern.





# Besoldungsrecht

## 1. Planstellenobergrenzen

Der BDZ fordert für die gesamte Bundesfinanzverwaltung die Anhebung der Planstellenobergrenzen auf 50 Prozent in der Besoldungsgruppe A9, die Begrenzung auf den erforderlichen Anteil der Beschäftigten im neuen Eingangsamt der Besoldungsgruppe A7 sowie dem Rest in Besoldungsgruppe A8. Bei Einführung des Spitzenamts der Besoldungsgruppe A10 im mittleren Dienst ist die Besoldungsobergrenze dort auf 25 Prozent festzusetzen. Für den gehobenen Dienst muss die Obergrenze in Besoldungsgruppe A13 auf 30 Prozent festgelegt werden. Bei Einführung des Spitzenamts der Besoldungsgruppe A14 ist eine Obergrenze von 15 Prozent geboten. Analog sind die Obergrenzen im einfachen und höheren Dienst zu verbessern. Die Planstellenausstattung ist entsprechend der Obergrenzen haushaltsmäßig zu vollziehen.

— Die Forderungen des BDZ beziehen sich auf die gesamte Bundesfinanzverwaltung, da die Personalgewinnung regelmäßig auch aus der Zollverwaltung erfolgt und sich die für den Zoll herangezogenen Begründungen ganz oder teilweise auch auf

alle anderen Verwaltungsbereiche übertragen lassen. Der BDZ hat die Festlegung der Obergrenzen für den mittleren Dienst auf 40 Prozent in Besoldungsgruppe A9 m / A9 m + Z und die Zuführung entsprechender Planstellen in den Bundeshaushalt, auch wenn sie nur schrittweise erfolgt, grundsätzlich begrüßt.

Bereits in seiner Stellungnahme zur Neufassung der Bundesobergrenzenverordnung hat der BDZ für die gesamte Zollverwaltung die Gleichbehandlung mit der Bundespolizei (50 Prozent in Besoldungsgruppen A9 und in A8) eingefordert. Nachdem das Attraktivitätsprogramm der Bundespolizei mit dem Bundeshaushalt 2012 fortgeschrieben wird, dürfen die Zöllnerinnen und Zöllner laufbahn- und besoldungsrechtlich nicht länger benachteiligt werden. Für den gehobenen Dienst der Bundesoberbehörden ist die Obergrenze mit 30 Prozent in Besoldungsgruppe A13 zutreffend festgelegt worden. Da sich die laufbahnrechtlichen Grundlagen und die gestiegenen beruflichen Anforderungen nach Eignung, Befähigung, Leistung und Eigenverantwortung nicht mehr unterscheiden, sind die Obergrenzen für die Zollverwaltung entsprechend anzuheben.

Im Rahmen der mit dem Feinkonzept

»Strukturentwicklung Zoll« angestrebten Führungskultur kommt dem höheren Dienst besondere Bedeutung zu. Wer – wie in allen anderen Laufbahnen – auch im höheren Dienst die besten Kräfte gewinnen und berufliche Perspektiven im Wettbewerb mit anderen Verwaltungen und der Wirtschaft gewährleisten will, muss die Attraktivität auch für diese Laufbahn verbessern. Die Tatsache, dass mit den Strukturveränderungen der letzten zehn bis 15 Jahre zwar eine Vielzahl von Stellen der B-Besoldung abgebaut, aber keine Planstellen zu Gunsten der A-Besoldung umgeschichtet wurden, hat zu einer deutlichen Einschränkung in den beruflichen Perspektiven des höheren Dienstes geführt. Die Steigerung der Attraktivität und die leistungsgerechte Bezahlung können nur durch eine Verbesserung der Obergrenzen erreicht werden. Bei fast 40 000 Beschäftigten in der Zollverwaltung sind 30 Planstellen in Besoldungsgruppe A 16 und 145 Planstellen in Besoldungsgruppe A 15 unangemessen und »deckeln« zudem die Möglichkeit der Bestenförderung in den anderen Laufbahnen. Da es sich um eine auslaufende Laufbahn handelt, müssen für den einfachen Dienst besondere Maßnahmen ergriffen werden. Das neue Spitzen-

amt der Besoldungsgruppe A 7 als Anpassung an die Entwicklung im mittleren Dienst, vereinfachte Aufstiegsverfahren, die der tatsächlichen Aufgabenübertragung und -erledigung Rechnung tragen und die mit dem Haushalt 2012 eingeleiteten Planstellenhebungen sind gewerkschaftlich akzeptable Mittel.

## 2. Leistungsbezahlung

**Der BDZ fordert für die Leistungsbezahlung ein formal einheitlich geregeltes Vergabeverfahren und -volumen für Tarifbeschäftigte und Beamtinnen und Beamte. Grundsätze müssen dabei sein: keine Quote, ein auf Fortschreibung und Dynamisierung ausgerichtetes Vergabevolumen mit zunächst mindestens einem Prozent des Bezahlungsvolumens aus dem Vorjahr sowie ein transparentes Vergabeverfahren.**

— Der BDZ fordert für die Leistungsbezahlung die Gleichbehandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Beamtinnen und Beamten. Die Leistungsprämien- und Zulagenverordnung (LPZV) regelt die Leistungsprämien und Leistungszula-

gen für die Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A. Grundlage für deren Gewährung ist die Feststellung einer herausragenden besonderen Leistung.

Im Gegensatz zum Tarifrecht sind die Regeln für die Vergabe nicht durch ein verbindliches Verfahren konkretisiert und nur sehr eingeschränkt gerichtlich nachprüfbar. Anders als im Tarifvertrag, in dem es keine Quotierung gibt, dürfen lediglich 15 Prozent der Beamtinnen und Beamten bei der Leistungsbezahlung berücksichtigt werden. Es werden daher 85 Prozent der Beschäftigten a priori von der Leistungsbezahlung ausgeschlossen.

Für die Gewährung der Leistungsbezahlung stehen lediglich 0,3 Prozent des Bezahlungsvolumens aus dem Vorjahr zur Verfügung, im Tarifbereich hingegen als Ausgangsvolumen ein Prozent. Für Teamleistungen sind besondere Regelungen getroffen worden. Teamleistungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Beamtinnen und Beamte (z. B. bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder in einem Service-Center) sind wegen der unterschiedlichen Systeme ausgeschlossen.

Der BDZ hat die Gewährung der Leistungselemente seit ihrer Einführung im Jahr 1997 stets kritisch begleitet.

Während für den Tarifbereich unter Beteiligung des Hauptpersonalrats ein differenziertes Vergabeverfahren festgelegt wurde, ist der Beamtenbereich über ein auf der Verantwortung des Vergabeberechtigten beruhendes, völlig intransparentes Verfahren nicht hinaus gekommen.

Weder im Tarifbereich noch im Beamtenbereich ist der ursprüngliche Gedanke des Leistungsanreizes nachweislich bewirkt worden. Es sind eher Zweifel an der Wirksamkeit gewachsen. Bisherige Forderungen nach weitgehender Gleichbehandlung mit dem Tarifbereich (keine Quote, ein Prozent Vergabevolumen, formal geregeltes Vergabeverfahren) wurden bisher politisch abgelehnt.

Als Alternative zur Leistungsbezahlung sieht der BDZ die Umsteuerung zur Hebung von Planstellen und Verbesserungen bei der tariflichen Eingruppierung bzw. den Entgeltgruppen. Denn der BDZ vertritt nach wie vor den Grundsatz, dass die beste Anerkennung der Leistung die Beförderung und die Höhergruppierung sind. Sie wirken sich auf Dauer und letztlich auf die Rente und Versorgung aus.

### 3. Erhöhung und Dynamisierung von Zulagen

**Der BDZ stellt fest: Zulagen dienen der Honorierung herausragender Belastungen. Er fordert: Sie sind daher zu erhalten, an die allgemeine Einkommensentwicklung anzupassen, zu dynamisieren und bei Bedarf fortzuentwickeln. Die Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten sind grundsätzlich steuerfrei zu stellen.**

— Auch wenn der BDZ gewerkschaftlich in den vergangenen fünf Jahren bei den Erschwerniszulagen einige Erfolge zu verbuchen hatte, sind im Zulagenwesen insgesamt weiterhin Verbesserungen erforderlich. Eine Evaluierung des Zulagenwesens wird bereits durch das Bundesinnenministerium betrieben. Allerdings nicht immer mit dem gewünschten Ziel der Erhöhung von Zulagen, sondern durchaus auch mit dem Ziel, diese differenziert zu prüfen und gegebenenfalls ganz zu streichen.

Der BDZ vertritt die Auffassung, dass herausragende Belastungen einer entsprechenden finanziellen Honorierung bedürfen. Um einer schleichenden Entwertung entgegenzutreten,

sind die Zulagen zu dynamisieren. Jede Form des Dienstes zu ungünstigen Zeiten greift nachhaltig in den grundgesetzlich geschützten Bereich von Ehe und Familie ein. Die beständige Diskussion über die Besteuerung entsprechender Zulagen und Zuschläge gehört ein für allemal beendet, für den Bereich des öffentlichen Dienstes ebenso wie für den der freien Wirtschaft. Derartige Zulagen und Zuschläge können nach ihrem Sinn und Zweck nur steuerfrei sein.



# IV



## Tarifbereich

## 1. Eingruppierungstarifvertrag und Entgeltordnung

Der BDZ fordert die längst überfälligen Abschlüsse der Verhandlungen über den Eingruppierungstarifvertrag und eine Entgeltordnung für den Bundesbereich sowie eine unbefristete Festschreibung der Übergangsregelungen.

— Im Oktober 2005 zählte der BDZ beim Abschluss des TVöD zu den wenigen, aber heftig kritisierten Kritikern, da er Zweifel an der positiven Wirkung des neuen Regelwerks hatte, das den ausufernden, komplizierten, schwerfälligen und nicht mehr als zukunftsichere Grundlage für den öffentlichen Dienst zu identifizierenden BAT ablöste. Die Kritiker haben Recht behalten und mehr als fünf Jahre später ist das neue Werk immer noch nicht abgeschlossen. Nur folgende Beispiele sollen das verdeutlichen:

- Entgelttarifvertrag: nicht geregelt
- Eingruppierungstarifvertrag: nicht geregelt.

Übergangsregelungen mussten verlängert werden und Ausgleichszahlungen mildern Nachteile des neuen

Vertrages. Es ist zwischenzeitlich mehr als zweifelhaft, ob das Ziel eines zukunftsorientierten, den Wettbewerb mit der Wirtschaft sichernden Werkes überhaupt erreicht werden kann oder es einer Reform der Reform bedarf. Auch die seinerzeit euphorisch gefeierte Leistungsbezahlung verharrt in den Startlöchern. Das Startkapital von einem Prozent sollte schrittweise auf acht Prozent ausgebaut werden. Fakt ist: Es herrscht Stillstand auf dem Startniveau. Und selbst bei den Gewerkschaften bestehen Zweifel, ob nicht das Pferd schon tot ist, auf dem noch geritten wird.

## 2. Personalentwicklung im Tarifbereich

Der BDZ fordert eine kontinuierliche Fortführung der Personalentwicklung im Tarifbereich. Durch Qualifizierungsmaßnahmen sind die Beschäftigten gezielt auf die Übernahme höherwertiger Tätigkeiten vorzubereiten.

— Es handelt sich um ein Dauerthema. Tatsache ist, dass es zwischen den tarifvertraglichen Eingruppierungen und den beamtenrechtlichen Übertragungen von höherwertigen

Tätigkeiten grundsätzliche, systembedingte Unterschiede gibt. Mit großer Unterstützung des BDZ-geführten Hauptpersonalrats ist endlich der Durchbruch gelungen, dass auch für Tarifbeschäftigte berufliche Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden: allerdings ein eher bescheidener Einstieg. Letztlich muss sich nun zeigen, ob die Möglichkeiten außerhalb der hoheitlichen Bereiche auch für die Förderung im Rahmen von Ausschreibungen praktiziert und genutzt werden. Am Ende werden dabei auch häufig die Fragen der Mobilität und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine große Rolle spielen. Entsprechende Konzepte und Regelungen auf Grundlage des gültigen Tarifrechts sind auf die Ebene des Bundesfinanzministeriums sowie des zuständigen Hauptpersonalrats zu erarbeiten. Die erforderliche Qualifizierungsmaßnahme ist in die Anforderungsprofile von auszuscheidenden Dienstposten und Arbeitsplätzen aufzunehmen.

### 3. Übernahme der Auszubildenden

**Aufgrund der demografischen Entwicklung in der Zollverwaltung fordert der BDZ, dass alle Auszubildenden mit dem Ziel eines unbefristeten Arbeitsvertrages übernommen werden, soweit entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen. Zeitlich befristete Übernahmen können für eine Übergangszeit hilfreich sein. Ebenso unterstützt der BDZ die Angebote einer an den Berufsabschluss anschließenden laufbahnrechtlichen Ausbildung.**

— In fast allen Arbeitsbereichen der Zollverwaltung gibt es objektiv Personalfehlbestände, die sich in den nächsten zehn Jahren und darüber hinaus durch Altersabgänge erhöhen werden. Da bereits heute die Einstellung von Nachwuchskräften in die beamtenrechtlichen Laufbahnen und die Ausbildungskapazitäten der Bundesfinanzverwaltung nicht ausreichen, um allein die Altersabgänge zu kompensieren, ist es sinnvoll, in den nicht hoheitlichen Bereichen geeignete Fachangestellte nach erfolgreichem Abschluss ihrer Berufsausbildung zu übernehmen. Dabei können die Abschlussnote und das Persönlich-

keitsbild für die Auswahl ebenso in Betracht gezogen werden wie eine zunächst zeitlich befristete Beschäftigung, wenn noch keine dauerhafte Personalplanung möglich ist.

V



**Haushalt**

## 1. Einstellung von Nachwuchskräften

Der BDZ fordert angesichts der demografischen Entwicklung der Bevölkerung, der fest stehenden Altersabgänge in der Bundesfinanzverwaltung und der bereits vorhandenen sowie absehbar zuwachsenden Aufgaben, die Ausbildungskapazitäten in den nächsten Jahren voll auszuschöpfen. Außerdem muss den Fachkräften für Bürokommunikation, die mit gutem Erfolg ihre Ausbildung abgeschlossen haben, ein Beschäftigungsangebot gemacht werden.

— Mit völligem Unverständnis und mit großer Sorge hat der BDZ zur Kenntnis nehmen müssen, dass für das Jahr 2012 die Einstellungszahlen für Nachwuchskräfte des mittleren Dienstes auf lediglich 300 und des gehobenen Dienstes auf 250 festgelegt wurden. Angesichts der tatsächlich vorhandenen Personalfehlbestände, die das Bundesfinanzministerium im Parlament selbst mit 3650 Arbeitskräften benannt hat, die aber tatsächlich um ein Vielfaches höher sind und angesichts zum Teil bereits fest stehender personalintensiver Veränderungen wie

zum Beispiel an den Großflughäfen, dem neuen »JadeWeserPort« in Wilhelmshaven, bei der Vollstreckung und der Verwaltung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer ist das Verwaltungshandeln nicht zu verantworten.

Unabhängig davon, dass bereits heute die Aufgaben nicht mehr zeitnah und in der vom Bürger zu erwartenden Qualität wahrgenommen werden können und an der Grenze zur Schweiz offenbar sogar personalwirtschaftliche Eingriffe in dreistelliger Größenordnung in den Vollzugsbereichen erwogen werden, stellt sich die Frage, wie das Bundesfinanzministerium reagieren will, wenn es tatsächlich zu einer Ausweitung der Mindestlöhne für derzeit rund drei Millionen auf letztlich 28 Millionen Beschäftigte kommt.

Eine wirksame Aufgabenerledigung durch den Zoll mit einem angesichts der Einstellungs politik und der Altersabgänge schrumpfenden Personalkörper ist bereits für die vorhandenen Aufgaben nicht mehr möglich und würde zu einer Bankrotterklärung führen. Letztlich kann es auch nicht länger hingenommen werden, dass ständig mehr als 100 Verstärkungskräfte ohne reale Chancen auf verbesserte berufliche Perspektiven an das Bundes-

finanzministerium abgeordnet werden, um dort mitzuhelfen, den Dienstbetrieb aufrecht zu erhalten.

Es ist deshalb an der Zeit, dass der tatsächliche Bedarf und der tatsächliche Personalbestand unter Berücksichtigung verbindlicher Zusagen der Sozialverträglichkeit ermittelt werden. Im Rahmen einer fadenscheinigen und in dieser Weise überflüssigen Kosten- und Leistungsplanung die tatsächliche Lage zu verschleiern, die Fehlbestände nicht mehr auszuweisen und das vorhandene IST zum künftigen SOLL zu machen, ist unverantwortlich und entspricht in keiner Weise der im Projekt »Strukturentwicklung Zoll« propagierten neuen Führungskultur.

Die Übernahme gut qualifizierter Fachkräfte für Bürokommunikation muss angesichts der tatsächlichen Personalsituation eine Selbstverständlichkeit sein. Dem BDZ ist bewusst, dass grundsätzlich auch über Bedarf ausgebildet wird. Trotz eines objektiven Personalmangels selbst eingestellte und ausgebildete junge Menschen auf die Straße zu setzen und in die Arbeitslosigkeit zu entlassen, ist absurd.

### 1.1 Übernahme aus anderen Bundesverwaltungen

Der BDZ wehrt sich nicht a priori gegen die Übernahme von Kolleginnen und Kollegen aus anderen Verwaltungen, die durch Organisationsmaßnahmen freigesetzt werden und eine Anschlussverwendung suchen. Unter Berücksichtigung der erforderlichen Anforderungsprofile, des Integrationsaufwands, der Altersstruktur und der Auswirkungen auf das Beförderungsgeschehen muss jedoch eine vernünftige Balance zwischen eigenen Nachwuchskräften und der Übernahme von Beschäftigten aus anderen Bundesverwaltungen gewahrt bleiben.

— Die Personalfehlbestände in der Bundeszollverwaltung können selbst bei extensivster Ausweitung der Einstellungsermächtigungen zeitnah und auch mittelfristig (selbst über eine Zeitschiene von schätzungsweise zehn Jahren) nicht ausgeglichen werden. Die Übernahme von Personal aus anderen Verwaltungen ist eine Option, darf aber nicht mehr unkoordiniert verlaufen. Es bedarf einer eindeutigen und transparenten Regelung zu Anforderungsprofil, Ausschreibung, Auswahl und Überführung. Eine fundierte zoll-

spezifische Ergänzungsfortbildung ist für die Integration und die beruflichen Perspektiven unerlässlich.

Durch die Überleitung des Personals darf es jedoch nicht zu einer Aushöhlung der zöllnerischen Laufbahnausbildung im gehobenen und mittleren Dienst kommen. Das darf auch nicht zu Nachteilen für das bereits vorhandene oder übergeleitete Personal führen. Dabei sind insbesondere die verwaltungsinterne Alterspyramide sowie die Besoldungsstruktur zu berücksichtigen.

## 2. Weg mit den pauschalen Stelleneinsparungen

**Der BDZ fordert den unverzüglichen Stopp der pauschalen Stelleneinsparungen in allen Bereichen der Bundesfinanzverwaltung.**

— Seit 1993 werden im Bundeshaushalt durch pauschale Stelleneinsparungen jährlich Planstellen und Stellen eingespart. Die Einsparungen werden durch den Haushaltsgesetzgeber prozentual festgesetzt. Sie betragen bis 2005 1,5 Prozent. Danach schwankte sie zwischen 0,6 und 1,6 Prozent und wurde 2011 wieder

auf 1,5 Prozent festgesetzt. Ausgenommen sind Vollzugsbereiche des Bundes. Dazu gehören der Grenzzolldienst, der Zollfahndungsdienst, die Kontrolleinheiten und die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Bis 2014 sollen durch das Sparpaket 10 000 Planstellen und Stellen abgebaut werden. Der BDZ geht davon aus, dass die pauschalen Stelleneinsparungen damit verrechnet werden. Darüber hinaus sind wegen der Verlängerung der Wochenarbeitszeit von 2005 bis 2014 zusätzlich jährlich 0,4 Prozent zu erbringen. Die dadurch eingesparten Mittel fließen dem Personalhaushalt, den Mehrausgaben der Tarif- und Besoldungsrunde sowie dem Versorgungsfonds für Beamtinnen und Beamte zu.

Die Bundesfinanzverwaltung hat trotz des Aufgabenzuwachses durch die pauschalen Stelleneinsparungen bereits mehr als 6 000 Planstellen und Stellen abgebaut. Sie hat allerdings durch die Bündelung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll neben der gesetzlichen Überleitung von rund 2 500 Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit (2003/2004) und mehr als 2 000 zusätzlichen Planstellen für externe Bewerberinnen und Bewerber den absoluten Planstellenabbau teilweise kompensiert.

Gleichwohl haben sich in den anderen Aufgabenbereichen der Zollverwaltung (z. B. in der Vollstreckung und an den Flughäfen) erhebliche Personaldefizite aufgebaut. Das Bundesfinanzministerium bewirtschaftet den Mangel mit einer überaus kritisch zu bewertenden Kosten- und Leistungsplanung. Die Verteilung der Nachwuchskräfte erfolgt auf der Basis sogenannter priorisierter und nicht priorisierter Bereiche. Diese Bereiche wurden willkürlich festgelegt. Ein schwer defizitärer Bereich wie die Vollstreckung gehört zum Beispiel nicht dazu.

Trotz des fachlich und personalwirtschaftlich nicht zu vertretenden Kunstgriffs mit der Kosten- und Leistungsplanung das vorhandene IST zum künftigen SOLL zu machen, ist Fakt, dass in der gesamten Bundesfinanzverwaltung mehrere tausend notwendige Dienstposten unbesetzt oder für die Aufgabenerledigung noch gar nicht eingerichtet sind. Der Mangel wird durch die praktischen Vorgaben der Leistungsplanung nicht mehr objektiv und damit nachvollziehbar ausgewiesen. Er wird verschwiegen, unterschlagen.

Es ist das gewerkschaftliche Ziel des BDZ, dass mit dem Bundeshaushalt entsprechend dem tatsächlichen und ungeschönten Bedarf die erforderli-

chen Planstellen und Stellen zur Verfügung gestellt werden. Damit einher gehen müssen jedoch zukunftsorientierte Einstellungen von Nachwuchskräften bis an die Grenzen der möglichen Ausbildungskapazitäten des Bildungs- und Wissenschaftszentrums.

Gleichwertiges Ziel ist es, für die gesamte Bundesfinanzverwaltung einen weiteren Personalabbau zu verhindern. Das gilt sowohl für die Fortführung pauschaler Stelleneinsparungen als auch für die Nutzung von Planstellen der Zollverwaltung durch andere Aufgabenbereiche, z. B. das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT).

Wegen der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse werden die Sparanstrengungen fortgeführt werden. Gleichwohl muss die Bundesfinanzverwaltung in ihrem Ministerium, in den Oberbehörden und in den Mittel- und Ortsbehörden ihre gesetzlichen Aufträge wahrnehmen können. Angesichts der aktuellen Personalfehlbestände, der bereits übertragenen neuen Aufgaben und den ebenfalls fest stehenden Aufgabenzuwächsen in personalwirtschaftlichen Brennpunkten mit dem damit einher gehen den unabweisbaren Personalmehrbedarf ist ein weiterer Personalstel-

lenabbau beim Zoll fachlich nicht mehr zu verkraften und politisch nicht zu verantworten.

### 3. Aufgabengerechte Ausstattung mit Sachmitteln

**Der BDZ fordert in allen Bereichen eine aufgabengerechte und dem aktuellen technischen Stand entsprechende Ausstattung mit Sachmitteln, um dem gesetzlichen Auftrag in guter Qualität gerecht werden zu können. IT-Ausstattungen und -Anwendungen sind fortlaufend an den aktuellen Stand anzupassen und praxisgerecht und anwenderfreundlich auszugestalten.**

— Ohne eine moderne, den praktischen Bedürfnissen entsprechende und anwenderfreundliche Sachmittelausstattung, die uneingeschränkt für die Erledigung der jeweiligen Aufgaben rechtzeitig zur Verfügung steht, können die Ansprüche mit immer weniger Personal nicht mehr erfüllt werden. Der BDZ befürchtet erhebliche nicht hinzunehmende Einschränkungen in der Aufgabenwahrnehmung der Zollverwaltung, wenn die erforderlichen Sachmittel nicht bereit stehen oder aus Gründen des Haushalts ein-

geschränkt werden. Hierzu gehören zum Beispiel Einsparungen im Bereich der Einsatzfahrzeuge in den Vollzugsbereichen.

Das Bundesfinanzministerium bleibt aufgefordert, hiervon dauerhaft Abstand zu nehmen und dafür zu sorgen, dass trotz der restriktiven Haushaltsführung bei Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, damit die Aufgaben auch in der gebotenen und von der Politik sowie den Bürgerinnen und Bürgern zu Recht erwarteten Qualität wahrgenommen werden. Nicht mehr den aktuellen fachlichen Anforderungen oder dem gegenwärtigen Stand der Technik genügende IT-Ausstattungen, Softwareprogramme und Anwendungen sind unter Berücksichtigung der Hinweise aus der Praxis ebenfalls zeitnah anzupassen.



## Aus- und Fortbildung

## Aus- und Fortbildung gewährleisten

Der BDZ verlangt die umgehende Anpassung der personellen und räumlichen Kapazitäten im Bereich der Aus- und Fortbildung an den tatsächlichen Bedarf.

— Das Bildungs- und Wissenszentrum der Bundesfinanzverwaltung mit seinen Dienstsitzen hat schon infolge der hohen Einstellungsermächtigungen und den damit verbundenen Ausbildungsmaßnahmen sehr begrenzte Kapazitäten für Fortbildungsmaßnahmen.

Die Fortbildung umfasst innerhalb der Bundeszollverwaltung insbesondere folgende Komplexe:

1. Fortbildung zur Erlangung zwingender dienstpostenbezogener Kenntnisse bzw. Voraussetzungen (z. B. Eigensicherung und Bewaffnung, Integration von Beschäftigten aus anderen Verwaltungen)
2. fachliche Anpassungs- und Differenzschulungen (z. B. neue Aufgaben, Rechtsänderungen)
3. Fortbildung zur Übernahme anderer / höherwertiger Aufgaben
4. Führungskräfteentwicklung
5. Dienstliche Qualifizierung nach der Bundeslaufbahnverordnung
6. Fortbildung zur Gewährleistung der Personal- und Aufgabenrotation im Rahmen der geltenden Vorgaben zur »Korruptionsvorsorge«

Erhebliche Defizite bestehen derzeit bei den laufenden Nummern 1 bis 5. Die Fortbildungsmaßnahmen zur laufenden Nr. 6 könnten bei Umsetzung der Forderungen des BDZ im Rahmen dieses Programms entfallen.

Erhebliche Fortbildungsdefizite bestehen ebenfalls bei den verbindlichen Vorgaben der Bundeslaufbahnverordnung zur dienstlichen Qualifizierung. Sie gehen weit über den bisherigen Begriff der Fortbildung hinaus. Mit der Verpflichtung zur Teilnahme der Beamtinnen und Beamten an Maßnahmen der dienstlichen Qualifizierung geht die Verpflichtung der Verwaltung einher, die gleichberechtigte Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen sicherzustellen.

Der BDZ erwartet im Zusammenhang mit der Übernahme von Beschäftigten aus anderen Verwaltungen, dass zur Integration ein strukturiertes Fortbildungskonzept erstellt wird. Dieses Konzept muss im Rahmen der Ausschreibung bekannt gemacht werden, damit die Bewerberinnen und Bewerber wissen, was ihnen abverlangt wird. Die gegenwärtige Praxis des

Bundesfinanzministeriums, die neuen Kolleginnen und Kollegen mit Kurzschulungen für die neue Tätigkeit zu qualifizieren und dem Prinzip »Learning by doing« zu vertrauen, erweckt für die Politik und Öffentlichkeit den Eindruck, dass für die Sachbearbeitung beim Zoll eine Fortbildung im Schnellverfahren ausreichend sei. Damit wird die eigene qualifizierte Laufbahnausbildung für die Laufbahnen des Zolls nachhaltig in Frage gestellt und den neuen Kolleginnen und Kollegen unter Berücksichtigung späterer Anforderungsprofile die Chance für eine faire berufliche Entwicklung vorenthalten. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass auch andere Beschäftigte dadurch benachteiligt werden.

Wegen des Rückstands insbesondere im Bereich der Fortbildungsmaßnahmen für die Eigensicherung und Bewaffnung (ESB) sind Vollzugsbeamtinnen und -beamte über viele Monate, zum Teil Jahre nicht oder nur eingeschränkt einsetzbar. Darüber hinaus werden sie ohne ihr eigenes Zutun bei der Gewährung der Polizeizulage benachteiligt.

Der BDZ lehnt eine auch nur temporäre Ausgliederung der Eigensicherung und Bewaffnung-Ausbildung (ESB-A) aus der Ausbildung des mitt-

leren Dienstes ab. Mit dieser Maßnahme würde der Vollzugsbereich der Zollverwaltung im mittleren Dienst auf eine »Fortbildungslaufbahn« reduziert. Der BDZ hat die Bemühungen des Bundesfinanzministeriums zur Auslagerung dieser Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zur Kenntnis genommen. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, dass zum Beispiel die Fortbildung des Zollfahndungsdienstes nicht dem Zollkriminalamt mit seiner Fortbildungsstätte in Linnich übertragen wird. Das würde zu einer deutlichen Entlastung insgesamt und einer zeitnahen Fortbildung für den Zollfahndungsdienst führen. Darüber hinaus muss endlich gewährleistet werden, dass neben Sigmaringen auch Plessow über die erforderlichen Einrichtungen und Lehrkräfte verfügt. Für die Gewinnung von geeigneten haupt- und nebenamtlichen Lehrkräften müssen entsprechende Anreize geboten werden.





## Umsetzung des Projekts »Strukturentwicklung Zoll«

## 1. Abschluss, Evaluierung und Fortschreibung

Der BDZ fordert, das Feinkonzept des Projekts »Strukturentwicklung Zoll« endlich umzusetzen und im Rahmen der eingetretenen Entwicklungen fortzuschreiben. Das Bundesfinanzministerium muss endlich fachlich, organisatorisch und personalwirtschaftlich die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Arbeit und eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit schaffen.

— Der BDZ steht nach wie grundsätzlich zum Feinkonzept für das Projekt »Strukturentwicklung Zoll«. Er stellt jedoch fest, dass die Umsetzung noch nicht vollständig erfolgt ist bzw. noch nicht vollumfänglich Wirkung entfaltet hat und in verschiedener Hinsicht noch Ergänzungs- bzw. Nachbesserungsbedarf besteht sowie Korrekturen erforderlich sind. Das »Leitbild der Zollverwaltung« wird nach wie vor nicht gelebt. Vermisst werden insbesondere eine hinreichende Transparenz der Entscheidungsfindung sowie die »Mitnahme« der Beschäftigten auf diesem Weg.

Der BDZ hat das sehr vertraulich angelegte Projekt über das Eckpunktepapier, das Grobkonzept, das Feinkon-

zept bis hin zur Umsetzung stets konstruktiv, aber auch sehr kritisch begleitet. Auch wenn nicht alle Entscheidungen und Maßnahmen in der Umsetzung Zustimmung finden, steht der BDZ grundsätzlich zum Projekt, insbesondere zum dreistufigen Verwaltungsaufbau, zur Abschichtung der operativen Aufgaben und zur Stärkung der Eigenverantwortung der örtlichen Ebene, zur neuen Rolle der Bundesfinanzdirektionen und zur Beschränkung des Bundesfinanzministeriums auf die strategische Ausrichtung. Das Projekt kann jedoch nur gelingen, wenn die Kolleginnen und Kollegen sich darin wiederfinden und von der Verwaltung auf dem Weg aktiv mitgenommen werden.

Ein Hauptkriterium des Leitbilds ist die Mitarbeiterzufriedenheit, die sich über alle Laufbahnen und Besoldungsgruppen hinweg aus nachvollziehbaren Gründen in einem bedenklichen Maß auf einem absoluten Tiefpunkt befindet, was von der Leitung des Bundesfinanzministeriums bisher tatenlos hingenommen wird. Der BDZ sieht insofern erheblichen Handlungsbedarf in der Führung und Steuerung, die auf einer realistischen Basis und nicht auf theoretischen Lehrsätzen, die für produzierende Unternehmen entwickelt wurden, beruhen muss.

## 2. Organisatorische Maßnahmen müssen sinnvoll sein

Der BDZ lehnt organisatorische Maßnahmen grundsätzlich ab, solange nicht die damit verbundenen Verbesserungen bzw. Optimierungen der Aufgabenerledigung unter Beweis gestellt sind.

— Die Erfahrungen mit organisatorischen Anpassungen und Veränderungen in den letzten 20 Jahren haben gezeigt, dass Ziele nicht immer erreicht wurden. Das gilt leider auch für das Feinkonzept des Projekts »Strukturentwicklung Zoll«. Als Beispiel kann das Sachgebiet C dienen. Weder die Trennung der Arbeitsbereiche Prüfung und Ermittlung von der Prävention noch die Verlagerung des Arbeitsbereichs Reiseverkehr im Rahmen der prozessorientierten Aufgabenerledigung haben in der Praxis erkennbar zu einer Optimierung der Aufgabenerledigung geführt. Im Gegenteil, in der Vergangenheit funktionierende Bereiche weisen heute erkennbare Probleme auf. Dazu gehört, dass bei Anwendung der reinen Lehre die Flexibilität des Personaleinsatzes leidet und letztlich kein erkennbarer Nutzen erzielt wird. Der BDZ fordert

deshalb entsprechende Korrekturen ein und erwartet, dass bei der Untersuchung der Binnenzollämter die Notwendigkeit der organisatorischen Veränderungen unter Beweis gestellt wird.

## 3. Abgrenzung und Klarstellung der Zuständigkeiten

**Der BDZ fordert endlich eine Klarstellung und Abgrenzung der fachlichen, organisatorischen, personalwirtschaftlichen, haushaltsrechtlichen und personalvertretungsrechtlichen Zuständigkeiten im Rahmen des dreistufigen Verwaltungsaufbaus in der Bundeszollverwaltung.**

— Anfang 2012 war es dem Bundesfinanzministerium noch immer nicht gelungen, die Aufgabenzuweisungen und -abgrenzungen zwischen Bundesfinanzministerium, Mittel- und Ortsbehörden unter Einbeziehung der personalvertretungsrechtlichen Zuständigkeiten verbindlich und transparent zu regeln. Einer Forderung, die der BDZ bereits zum Zeitpunkt des Eckpunktepapieres erhoben und verdeutlicht hatte. Der BDZ hat seine Forderungen seit

Umsetzung des Projektes »Strukturentwicklung Zoll« wiederholt. In einem Schreiben aus dem August 2009, mit dem das Bundesfinanzministerium zur Mitgliederbefragung des BDZ zur Lage der Zollverwaltung Stellung genommen hatte, wurde unter anderem erklärt, dass bereits mit Erlass vom 2. Mai 2008 die Zuständigkeiten aus dem Organisations- und vor allem dem Personalbereich zwischen Mittel- und Ortsebene konkretisiert und detailliert voneinander abgegrenzt wurden. Wegen seiner Kritik wurde dem BDZ unterstellt

*»... dass (er) die Vorgehensweise bei der Umsetzung der Projektergebnisse nicht verstanden hat oder nicht verstehen will.«*

Der BDZ hat deshalb die Einrichtung einer Arbeitsgruppe »Abgrenzung der Zuständigkeiten im Bereich der Personalverwaltung und Organisation« zu diesen Fragen im Jahr 2010 begrüßt. Der entsprechende Erlassentwurf vom September 2011 mit einer abschließenden Zuständigkeitstabelle war keinesfalls geeignet, für die gebotene Klarheit zu sorgen. Das gilt insbesondere auch für die personalvertretungsrechtlichen Zuständigkeiten, die den jeweiligen zugewiesenen Kompeten-

zen der Dienststellen folgen. Völlig ausgeblendet sind weiterhin die personalvertretungsrechtlichen Konsequenzen aus den Fachpaketen der Bundesfinanzdirektionen und des Zollkriminalamts mit ihren horizontalen Weisungsbefugnissen. Insofern besteht nach wie vor dringender Handlungsbedarf.

#### 4. Einführung von Standards

Der BDZ fordert, dass die sogenannten »Standards« lediglich als Informationssystem im Rahmen eines Mitarbeiterportals zur Verfügung gestellt und auf freiwilliger Basis genutzt werden. Sie müssen anwenderfreundlich sein und der Unterstützung am Arbeitsplatz objektiv dienen. Der Ausbau zu einem »Workflow« mit verpflichtender Anwendung sowie die Dokumentation der Arbeitsschritte, gegebenenfalls verknüpft mit Zeiteinheiten, lehnt der BDZ entschieden ab.

■ Der BDZ sieht die Einführung der »Standards« sehr kritisch und bezweifelt, dass die damit angestrebten Ziele tatsächlich sinnvoll und praxisgerecht

zu erreichen sind. Er findet darin auch immer wieder Unterstützung durch verantwortliche Dienstvorgesetzte, die zum Beispiel in Personalversammlungen an ihrer persönlichen Bewertung kein Geheimnis mehr machen. Die Nutzung von »Standards« als Wissensdatenbank und Mitarbeiterportal können die Zustimmung des BDZ durchaus finden, wenn sie von Seiten der IT-Anwendungen in ihrer grafischen Darstellung und mit entsprechenden Such- und Hilfsfunktionen benutzergerecht zur Verfügung gestellt werden und jeder Beschäftigte über Arbeitsplatzcomputer oder mobile IT-Technik darauf zugreifen kann. Der BDZ lehnt jedoch die »Standards« als verbindliches Steuerungsmittel für die Aufgabenerledigung ab. Die einzelnen Arbeitsprozesse und Arbeitsschritte praktisch anhand von »Standards« regelmäßig abzuarbeiten und dokumentieren zu müssen, ist aus Sicht des BDZ praxisfremd und wird ebenso abgelehnt wie die Verknüpfung der »Standards« mit Arbeitszeitfaktoren. Ebenso lehnt es der BDZ konsequent ab, dass die Qualität der Aufgabenerledigung auf der Basis der »Standards« definiert wird. Die Qualität muss sich an den Zielen und dem Grad des Erfolges messen, die der Gesetzgeber zur Erfüllung der Aufgaben bil-

ligerweise im Rahmen des Aufgabenvollzuges erwartet.

Da im Betrieb befindliche IT-Systeme (ATLAS, NIZZA, AVS usw.) ihrerseits bereits eine standardisierte Vorgangsbearbeitung darstellen, bleibt abzuwarten, ob die mit hohem Kosten-, Zeit- und Personalaufwand entwickelten »Standards« in der Praxis tatsächlich zu einer Optimierung der Aufgabenerledigung, des Personalbedarfs und des Personaleinsatzes führen. Den Beweis dafür ist das Bundesfinanzministerium schuldig.

## 5. Steuerungsmethoden

**Der BDZ fordert den Ersatz der praktizierten Steuerungsinstrumente wie Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Kosten- und Leistungsplanung (KLP) sowie des Controllings durch sachgerechte, wirksame und den objektiven Tatsachen entsprechende Systeme.**

— Nicht nur der BDZ ist überzeugt, dass die praktizierte Anwendung der modernen Steuerungsmethoden in der Zollverwaltung unter Berücksichtigung der Verwaltungspraxis, des Personaleinsatzes, des zeitlichen Aufwandes, des nicht bewiesenen Wirkungsgrades

und der weit überwiegend fehlenden Akzeptanz durch die Beschäftigten weder zielführend ist noch sein kann.

Der BDZ geht aufgrund der bisherigen Erfahrungen davon aus, dass die angewendeten Steuerungsmethoden nicht wirtschaftlich sind und die praktizierte Verteilung des selbst verschuldeten personalwirtschaftlichen Mangels mit wesentlich geringerem Aufwand möglich ist.

Wenn die Ergebnisse der KLP bis auf die zweite Kommastelle praktisch vorgegeben werden und letztlich nur noch stimmig gemacht werden müssen, wenn tatsächlich rote Ampeln auf dem Weg nach oben zu grünen Ampeln mutieren und Zahlenwerke solange manipuliert werden, bis die Ergebnisse stimmen, dann muss man sich nicht wundern, wenn sich die Akzeptanz auf wenige »Experten« reduziert, die sich trotz der bisher gemachten Erfahrungen noch immer mit ihrer Arbeit identifizieren. Fakt ist jedoch, dass die Beschäftigten nicht mitgenommen werden, weil sie die Sinnhaftigkeit dieses Handelns nicht erkennen und nachvollziehen können, aber die Wirkungslosigkeit begriffen haben. Letztlich sind sie es, die unter immer weniger Personal und einer permanenten Arbeitsverdichtung leiden. Selbst einem für neue Arbeits- und Steue-

rungsmethoden aufgeschlossenen Mitarbeiter stellt sich zwischenzeitlich die Frage nach dem Inhalt und der Sinnhaftigkeit der Arbeit, wenn am Ende des Prozesses das vorhandene Ist zum künftigen Soll gemacht wird, obwohl die Erhebungen zu einem Mehrbedarf geführt haben oder sie wider besseres Wissen die Realität der Arbeitswelt wegen entsprechender Vorgaben »schönen« müssen.

An die Stelle der verfehlten Steuerungsmethoden muss ein wissenschaftlichen und praktischen Ansprüchen gleichermaßen genügendes System einer objektiven Personalbedarfsermittlung treten. Auf die einschlägigen Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes wird ausdrücklich Bezug genommen.

## **5.1 Priorisierung von Arbeitsbereichen**

**Der BDZ lehnt die Priorisierung von Arbeitsbereichen im Rahmen der Kosten- und Leistungsplanung ab. Für die Feststellung des tatsächlichen Personalbedarfs und die Verteilung der Nachwuchskräfte fordert der BDZ ein transparentes Verfahren unter Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Personal- und Berufsvertretungen.**

— Die gegenwärtig in der Bundeszollverwaltung praktizierte Priorisierung von Arbeitsbereichen ist nicht nur wenig nachvollziehbar, sondern begegnet vor dem Hintergrund des Artikels 20 Absatz 3 des Grundgesetzes auch erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine gewichtete Wahrnehmung gleichrangiger, vom Gesetz vorgegebener Aufgaben kann und darf es in einer Eingriffs- und Hoheitsverwaltung nicht geben. Tatsächlich bedeutet »Priorisierung« jedoch, dass gewisse – nämlich die nicht priorisierten – Arbeitsbereiche ihre Aufgaben lediglich mit weniger personeller und sächlicher Ausstattung erledigen müssen, ohne freilich Abstriche beim qualitativen oder quantitativem Anspruch zu machen. Als typisches Beispiel mag der Arbeitsbereich der Vollstreckung dienen. Der Arbeitsbereich ist trotz erheblicher Belastung und Bearbeitungsrückstände nicht priorisiert und das für die Planungen zu Grunde gelegte Datenmaterial entspricht nicht den aktuellen Gegebenheiten, sondern stammt aus dem Jahr 2006. Seitdem sind jedoch die Fallzahlen erheblich gestiegen. Partielle Auftragsrückgänge durch besondere technische Umstände bei Auftraggebern, die zu einer temporären Entspannung der Lage

führen, dürfen nicht als zukunftsweisendes Signal überinterpretiert werden. Mit einer vorausschauenden und verantwortungsvollen Planung hat das wenig zu tun, wenn man selbst weiß, dass ab 2014 mit der Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer eine neue Herausforderung für den Zoll absehbar ist. Bei den verbindlichen Vorlaufzeiten müsste längst ein konkretes fachliches, organisatorisches und personalwirtschaftliches Gesamtkonzept auf dem Tisch liegen. Da es an grundlegenden Entscheidungen fehlt, findet ein zukunftsorientiertes Personalmanagement nicht statt und bleibt letztlich im Rahmen der Kosten- und Leistungsplanung unberücksichtigt. Das Problem beschränkter Ressourcen wird schlichtweg auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen. Die Verteilung von Personal und Sachmitteln hat anhand objektiv nachvollziehbarer Maßstäbe transparent zu erfolgen. Die Beschäftigten müssen hierbei eingebunden und die Personal- und Berufsvertretungen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen beteiligt werden.

## 6. Sozialverträgliche Umsetzung von Organisationsmaßnahmen

Der BDZ fordert weiterhin die Gewährung bewährter Sozialstandards. Sozialverträglichkeit gibt es aber ebenso wenig wie die Begleitmaßnahmen zur Bundeswehrreform nicht zum Nulltarif. Personalwirtschaftliche Konsequenzen, die sich aus sozialverträglichen Maßnahmen ergeben, dürfen nicht auf dem Rücken der übrigen Beschäftigten ausgetragen werden. Sie müssen deshalb unabhängig von der aufgabenorientierten Personalzuzessung berücksichtigt werden.

— Die Begleitung organisatorischer Veränderungen durch sozialverträgliche Maßnahmen ist eine gewerkschaftliche und personalvertretungsrechtliche Errungenschaft, die mit den sogenannten »Erfurter Beschlüssen« auf einer Grundsatzvereinbarung zwischen Bundesfinanzministerium und Hauptpersonalrat beruhen. Der BDZ steht zu dieser sozialen Komponente der Fürsorge und erwartet, dass die getroffenen Maßnahmen auch tatsächlich eingehalten werden. Weder der BDZ noch der Hauptpersonalrat haben im Rahmen der Grund-

satzvereinbarung einen Zweifel daran gelassen, dass die Sozialverträglichkeit für die Bundesfinanzverwaltung nicht selbstverständlich ist. Berücksichtigt man den aktuellen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Bundeswehrreform mit der erneuten Möglichkeit von Frühpensionierungen, dann unterstreicht das unsere gewerkschaftliche Grundhaltung im Rahmen der gewährten Sozialverträglichkeit für die Bundeswehrreform in besonderer Weise.

Bei zunehmenden Personaldefiziten durch Aufgabenzuwächse an anderer Stelle, insbesondere jedoch durch die Einführung und Anwendung der Kosten- und Leistungsplanung, werden zwischenzeitlich den betroffenen Zuständigkeitsbereichen die auf Sozialverträglichkeit beruhenden Maßnahmen belastend angerechnet. D.h. die Gemeinschaft der Beschäftigten muss die Konsequenzen tragen, die im Rahmen der sozialen Fürsorge der Verwaltung obliegen. Dieser Zustand hat eine kontroverse Diskussion befördert. Durch die Arbeitsgruppe »Arbeit für den Osten«, durch bezirksinterne und bezirksübergreifende Aufgabenverlagerungen von überlasteten Dienststellen in Bereiche mit sozialverträglichen Verwendungen besteht deshalb Handlungsbedarf nach einer objekti-

ven Bereinigung behaupteter und tatsächlicher Personalüberhänge. Der BDZ ist sich des Problems bewusst. Er kann und will jedoch nicht länger hinnehmen, wenn immer wieder behauptet wird, es gäbe noch Personalüberhänge mit erheblichen Ressourcen für Bedarfsbereiche innerhalb und außerhalb der betroffenen Bundesfinanzdirektionen. Unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit verbindlich gewährten Sozialverträglichkeit und der Forderung nach einer auch in die Zukunft gerichteten Gewährung muss endlich transparent und dauerhaft Klarheit geschaffen werden.

## 7. Zentralisierung des Personalmanagements

Der BDZ lehnt eine völlige Zentralisierung des Personalmanagements ab. Er tritt dafür ein, dass zwar unterstützende Maßnahmen eröffnet werden, die Letztentscheidungen aber stets bei der Behördenleitung verbleiben und Mitbestimmungsrechte der Personalvertretungen sowie die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten und der Vertrauenspersonen der schwer behinderten Menschen nicht unterlaufen werden.

Der BDZ sieht bei der fortschreitenden Zentralisierung des Personalmanagements eine durch haushaltsrechtliche Vorgaben bedingte Fehlentwicklung. Das gilt sowohl für die im Rahmen der Regierungsprogramme geforderten Zentralen Dienstleistungszentren als auch für Zentralisierungsmaßnahmen innerhalb der Bundesfinanzverwaltung, die der Behördenleitung die Verantwortung für Personalentscheidungen entziehen oder in erheblicher Weise einschränken. Personalmaßnahmen und -entscheidungen müssen Chefsache »vor Ort« bleiben. Würden diese zum Gegenstand einer zentralisierten, weitestgehend automatisierten Sachbearbeitung gemacht, wäre die unmittelbare Verantwortung der Fürsorgepflicht in eklatanter Weise verletzt.

Nur ein Vorgesetzter, der die betroffenen Beschäftigten persönlich kennt und sich individuell mit dem zu entscheidenden Sachverhalt auseinandergesetzt hat, ist in der Lage, eine umfassende Interessenabwägung anzustellen und auf dieser Basis eine für alle Seiten akzeptable Lösung zu finden. Schematische oder standardisierte Entscheidungen können diesem Anspruch in keiner Weise gerecht werden.

Das gilt im Übrigen auch für zentrale

Einstellungsverfahren durch das Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung in Münster. Diese – wie alle sonstigen – Maßnahmen müssen sich auf ausschließlich unterstützende Maßnahmen beschränken (z. B. öffentliche Ausschreibungen für Nachwuchskräfte, Umsetzung von angeordneten Verfahren der Ausschreibung und Reihung der Bewerberinnen und Bewerber etc.). Darüber hinaus würden mit Verlagerung der Personalverantwortung auf einen Zentralbereich personalvertretungsrechtliche Beteiligungsrechte unterlaufen. Das kann aus gewerkschaftlicher Sicht nicht hingenommen werden.

Die Personalverantwortung muss daher der rechtzeitigen Einflussnahme und Letztentscheidung des Dienststellenleiters vorbehalten bleiben. Nur dann sind auch die Rechte der Personalvertretung und der weiteren Interessenvertreterinnen und -vertreter für eine rechtzeitige und umfassende Beteiligung gewährleistet, die noch eine gesetzlich garantierte Einflussnahme bei der Gestaltung der Personalmaßnahme zulässt.

## 7.1

### **Einführung eines Personalverwaltungssystems (PVS)**

Der BDZ hat zwar grundsätzlich Verständnis dafür, dass in der Bundesfinanzverwaltung ein einheitliches Personalverwaltungssystem (PVS) eingeführt und damit die bisherigen Teilsysteme konsolidiert werden. Der BDZ fordert jedoch, dass mit dieser Maßnahme keine Entmündigung im Rahmen des dreistufigen Verwaltungsaufbaus erfolgt und die Beteiligungsrechte der Interessenvertretungen gewahrt bleiben.

— Die Neuausrichtung der Zollverwaltung durch das Projekt »Strukturentwicklung Zoll« hat ohne jeden Zweifel zu einer Beeinträchtigung der Interessenvertretungen geführt, da es an einer klaren Zuweisung der Kompetenzen im Rahmen des dreistufigen Verwaltungsaufbaus mangelt. Es muss deshalb sichergestellt sein, dass die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen, der Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen sowie der Gleichstellungsbeauftragten nicht beeinträchtigt oder gar beschnitten werden. Im Gegenteil, den Personalvertretungen muss für ihre Aufgabenwahrnehmung der lesende Zugriff

zu den entsprechenden Daten gewährt werden.

Darüber hinaus darf auch mit dem Projekt PVS die Letztentscheidung der Dienststellenleitungen nicht beseitigt werden. Der BDZ sieht in dem Projekt PVS eine mögliche Vorstufe zum Transfer dieser Aufgaben in ein Zentrales Dienstleistungszentrum (z. B. dem BADV). Personaldaten sind in besonderer Weise sensibel. Die Anforderungen des Datenschutzes sind zu jeder Zeit uneingeschränkt zu gewährleisten. Nur ein Personalverwaltungssystem, das diesen Anforderungen genügt und jegliche Verwendung des Datenmaterials für eine Verhaltens- und Leistungskontrolle ausschließt, kann letzte gewerkschaftliche Akzeptanz finden.

## 8. IT-Betreuung vor Ort

**Die IT-Betreuung vor Ort muss auch in Zukunft qualifiziert und zeitnah gewährleistet sein. Die berufliche Zukunft der im IT-Bereich der Zollverwaltung eingesetzten Beschäftigten ist zu sichern. Die beim ZIVIT benötigten Planstellen müssen zusätzlich bereitgestellt und dürfen nicht aus dem Einzelplan 08 abgezogen werden.**

■ Völlig unbefriedigend ist der nach wie vor nicht geklärte Zustand der IT-Betreuung vor Ort – ein kaum noch nachvollziehbares Ärgernis mit einer andauernden Verunsicherung der Beschäftigten in der Zollverwaltung. Eine funktionierende Verwaltung bedarf einer funktionierenden IT. Das kann unter anderem nur gewährleistet werden, wenn die IT-Betreuung am Ort zur Verfügung steht und die anstehende Umorganisation nicht zu Lasten der betroffenen Beschäftigten geht. Ebenso wenig darf der weitere Ausbau des ZIVIT, das sich als zentraler IT-Dienstleister etabliert hat, zu Lasten der Zollverwaltung gehen. Wenn sich zum Zeitpunkt der Errichtung des ZIVIT die Bereitstellung von Planstellen aus dem Haushalt der Zollverwaltung noch wegen der besonderen Dienst-

leistung für den Zoll begründen und nachvollziehen ließ, hat das seine Berechtigung mit der positiven Entwicklung des ZIVIT zu einem der zentralen Dienstleister in der Bundesverwaltung längst verloren. Ein weiterer Abzug von Planstellen, insbesondere aus dem Einzelplan 08, wird deshalb strikt abgelehnt.

## 9. Attraktive Arbeitsbedingungen

**Angesichts des Wettbewerbs um Nachwuchskräfte müssen attraktive Arbeitsbedingungen gewährleistet werden. Hierzu gehören neben einer angemessenen, leistungsgerechten Bezahlung und günstigen beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten insbesondere auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (u. a. flexible Arbeitszeitmodelle sowie Möglichkeiten der Kinderbetreuung und der Pflege von Angehörigen).**

— In Zeiten nachhaltiger wirtschaftlicher Erholung und angesichts des bereits vorhandenen und sich noch verschärfenden demografiebedingten Arbeitskräftemangels muss die Bundesfinanzverwaltung in dem Wett-

bewerb um die Gewinnung von Nachwuchskräften bestehen können.

Attraktive Arbeitsbedingungen manifestieren sich einerseits in sicheren, zukunftsorientierten Arbeitsplätzen und der damit verbundenen Planungssicherheit, der Aus- und Fortbildung, insbesondere aber auch in einer leistungsgerechten Bezahlung sowie den beruflichen Perspektiven.

Zunehmend an Gewicht gewinnen jedoch die sogenannten »weichen Faktoren«. Hierunter fallen insbesondere eine optimale Vereinbarkeit von Familie und Beruf, flexible Arbeitszeitmodelle, Telearbeitsplätze, aber auch alle anderen Instrumentarien, die den Beschäftigten ermöglichen, ihren Pflichten bei der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen nachzukommen. Ein besonderes Anliegen ist dem BDZ die Einrichtung sogenannter Lebensarbeitszeitkonten, die zum Beispiel ein abschlagsfreies vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben ermöglichen.

Für die Zollverwaltung haben sich immer mehr Arbeitsschwerpunkte in sogenannten hochpreisigen Regionen entwickelt. Da das Berufsbeamtentum untrennbar mit dem Anspruch auf eine lebenslange Alimentation verbunden ist, muss endlich dem Problem der Personalgewinnung und -bindung

in hochpreisigen Regionen wirksam begegnet werden. Es widerspricht den Grundsätzen der Alimentation, wenn zum Beispiel Beamtinnen und Beamte in den unteren Besoldungsgruppen einen Zweitjob annehmen müssen, wenn sie als Alleinverdiener eine Familie ernähren oder als Alleinerziehende ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen. Entsprechendes gilt für vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es trifft aber auch besser verdienende Beschäftigte, die wie die übrigen Beschäftigten in ihrer Lebenshaltung gegenüber anderen Regionen benachteiligt sind. Entsprechende Maßnahmen könnten durch entsprechende Gehaltszuschläge (z. B. die sogenannte »Ballungsraumzulage«) und die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum ergriffen werden.

## 10. Wieder erforderlich: Koordinator Abfertigung

Der BDZ fordert, für die Sachgebiete B die Wiedereinführung eines Koordinators Abfertigung (ehemalige »Fachaufsichtsbeamte«).

— Die Abschaffung der Fachaufsichtsbeamten (FAB) erfolgte im Rahmen des Feinkonzepts des Projekts »Strukturentwicklung Zoll« 2007 mit der Maßgabe, dass die Abteilungen Rechts- und Fachaufsicht (RF) der Bundesfinanzdirektionen künftig die Fachaufsicht durchführen sollen, in Verkennung der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung der FAB, die im Wesentlichen darin bestand, insbesondere im Hinblick auf Handlungsbedarf im Sachgebiet B die Tätigkeit der Zollämter zu koordinieren, fachlich anzuleiten und den gegenseitigen Informationsfluss zu gewährleisten, Die Funktion des/der Koordinators/-in muss im Interesse einer optimierten Abfertigungstätigkeit und einer funktionierenden Schnittstelle zum Sachgebiet B mit entsprechender Personalzuweisung wieder aktiviert werden.

## 11. Neue Aufgaben für die Zollverwaltung

### 11.1 Kraftfahrzeugsteuer

Für die Übernahme der Verwaltung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Zollver-

waltung im Jahr 2014 müssen das Bundesfinanzministerium und die Bundesregierung endlich eine Grundsatzzentscheidung über die Zukunft dieser Steuer treffen, damit ein Konzept über die künftige organisatorische Anbindung, die Aufgabenerledigung, das erforderliche Personal, die Bereitstellung zusätzlicher Planstellen sowie die Personalgewinnung fertig gestellt und einer gewerkschaftlichen und personalvertretungsrechtlichen Beteiligung zugeführt werden kann.

■ Der Zoll wird ab 2014 für die Verwaltung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer zuständig sein. Ein Projekt ist eingerichtet. Allerdings ist offensichtlich noch nicht darüber entschieden, ob die Steuer überhaupt in der bisherigen Form bestehen bleibt, nur punktuell vereinfacht oder durch eine völlig neue Besteuerungsvariante abgelöst wird. Angesichts des bestehenden Zeitfensters besteht u. a. für die Entwicklung und Bereitstellung der IT-Technik und die personalwirtschaftlichen Entscheidungen dringender Handlungsbedarf. In den Steuerverwaltungen der Länder sollen nach Feststellungen des Bundesfinanzministeriums derzeit 2 200 Beschäftigte in diesem Bereich eingesetzt sein.

Nachdem die Staatssekretärsrunde des Bundesfinanzministeriums dem Vernehmen nach zunächst entschieden hatte, dass der Mehrbedarf an Personal in der Zollverwaltung erwirtschaftet werden muss, hat diese Frage zwischenzeitlich realistischen Überlegungen Platz gemacht.

Die Ausschreibung von 500 Dienstposten für den Arbeitsbereich der Kraftfahrzeugsteuer in der Jobbörse des Bundesverteidigungsministeriums im Dezember 2011 und den von vorn herein absehbaren Nachbesserungen im Januar 2012 ist grundsätzlich nachvollziehbar, sie findet jedoch in Art und Weise der Umsetzung nicht die Zustimmung des BDZ. Wenngleich auf diesem Weg mit der haushaltsrechtlichen Zustimmung 500 zusätzliche Planstellen mit dem entsprechenden Personal gewonnen werden sollen, erwartet der BDZ mit der Übernahme der Verwaltung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer ein fachliches, organisatorisches und personalwirtschaftliches Konzept, dessen Ziel es in erster Linie sein muss, den organisatorischen und personalwirtschaftlichen Ist-Zustand der Zollverwaltung unter regionalen Gesichtspunkten zu berücksichtigen und die eigenen Beschäftigten einzubinden und mitzunehmen.

Darüber hinaus fehlt es erneut an einem umfassenden Fortbildungs- und Integrationskonzept, das Chancengleichheit bei der späteren beruflichen Entwicklung garantiert und keine der bereits für die Zollverwaltung tätigen Beschäftigten benachteiligt. Die der Ausschreibung beigefügte Standortübersicht mit der Nennung von Hauptzollämtern und Zollämtern in der gesamten Bundeszollverwaltung hat deshalb bei den Beschäftigten der Zollverwaltung bereits zu erheblicher Verunsicherung geführt. Die zunächst unterbliebene formale Beteiligung des Hauptpersonalrats ist umgehend nachzuholen. Obwohl das Bundesfinanzministerium den Personaleinsatz gegenüber den derzeit 2200 von den Ländern eingesetzten Beschäftigten deutlich reduzieren will, ist neben der Ausschreibung mit einem erheblichen Personalbedarf zu rechnen. Der durch das Bundesfinanzministerium verursachte Fehlstart muss den erfolgreichen Abschluss zum Wohle aller Beteiligten nicht verhindern. Der BDZ und seine Mitglieder im Hauptpersonalrat werden sich deshalb einmischen und die Übernahme dieser Aufgabe und die Implementierung in die Zollverwaltung konstruktiv und kritisch begleiten.

## **11.2 Aufgabenerledigung im Rahmen der Sicherheitsrisikoanalyse**

**Der BDZ fordert, dass die originäre Zuständigkeit der Zollverwaltung bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenverkehrs im Luftverkehr, im Seeverkehr, im Binnenschiffsverkehr, im Schienenverkehr und auf der Straße unangetastet bleibt und die im Rahmen der Sicherheitsrisikoanalyse des Zolls gewonnenen Daten nur im konkreten Bedarfsfall an die Bundespolizei weitergeleitet werden, wenn deren Tätigwerden erforderlich ist.**

— Der Zoll ist für die Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs und in diesem Rahmen für die Einhaltung der Verbote und Beschränkungen originär zuständig. Der Haushaltsausschuss des Bundestags hat zwar die Umsetzung der Empfehlungen des interministeriellen Arbeitsstabes zur Luftfrachtsicherheit gebilligt und die Bundespolizei wird künftig stichprobenartige Kontrollen von Risikoflughäfen in den Transferbereichen der Flughäfen auf der Grundlage von Paragraph 5 Absatz 3 des Luftsicherheitsgesetzes durchführen. Das heißt jedoch nicht, dass Zoll und Bundespoli-

zei im Rahmen einer neuen doppelten Zuständigkeit tätig werden.

Der BDZ fordert das Bundesfinanzministerium deshalb auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Maßnahmen der Bundespolizei wie vorgesehen eng mit allen Beteiligten, so auch der Zollverwaltung, koordiniert werden. Da dem BDZ bekannt geworden ist, dass bereits entsprechende Kontrollen durch die Bundespolizei im Transitbereich mit Sendungen von sogenannten Risiko-Flughäfen stattfinden, obwohl dem Vernehmen nach die Eckpunkte der Verfahrensweise noch nicht abgestimmt sind, fordert der BDZ alle Beteiligten auf, diese Vorgaben einzuhalten. Das gilt insbesondere auch für die Umsetzung der Erlassvorgabe durch die Bundesfinanzdirektionen.

Der BDZ fordert das Bundesfinanzministerium auf, darüber zu wachen, dass die Sicherheitsrisikoanalyse in der Zuständigkeit des Zolls nicht durch unkoordinierte Kontrollen der Bundespolizei unterlaufen wird und sich bisher in der Praxis nicht vorhandene doppelte Zuständigkeiten entwickeln, was zu einem erhöhten Kommunikationsbedarf führen und das Risiko von Informationsdefiziten in der abschließenden Bewertung einer aktuellen Lage erschweren würde. Es wäre weder fachlich noch aus wirtschaftlichen

Gründen zu verantworten, der Bundespolizei neben der Zollverwaltung Zuständigkeiten in der Warenkontrolle einzuräumen, für die ihr die warenkundliche Ausbildung fehlt und die für die Abwehr einer terroristischen Gefahr nicht zusätzlich erforderlich ist. Durch die originäre Zuständigkeit und nicht verzichtbare Aufgabe des Zolls im Zusammenhang mit der Erfassung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs und die Überwachung der Verbote und Beschränkungen verfügt der Zoll bei Anwendung der Sicherheitsrisikoanalyse über eine wesentliche Datenbasis im IT-System PARIS, die durch weitere Daten, insbesondere personenbezogene Daten und Informationen der Bundespolizei sowie aus den Nachrichtendiensten in der Zuständigkeit des Zolls verdichtet und ausgewertet werden müssen. Die gewonnenen Risikohinweise sind bei der Warenabfertigung zu beachten. Das dafür erforderliche Personal ist der Zollverwaltung zusätzlich zur Verfügung zu stellen. Wenn bei Bestätigung eines Verdachts die Hinzuziehung der Bundespolizei oder anderer Spezialkräfte oder eine Übergabe an diese zur Beseitigung einer Gefahr (z.B. Sicherung eines Sprengstoffpaketes, Entschärfen einer Sprengstofffalle) und weitere Ermittlungen

erforderlich sind, hat der Zoll das koordinierend zu veranlassen.

### **11.2.1 Bündelung der Kräfte für Risikoanalyse in der Zollverwaltung**

**Der BDZ fordert die fachliche Zusammenführung der klassischen Risikoanalyse (ZORA) und der Sicherheitsrisikoanalyse unter Wahrung der Standorte unter dem Dach des Zollkriminalamts.**

— Ohne Zweifel haben die Aufgabenstellungen bei unterschiedlichen Ansätzen eine große Zahl gemeinsamer Schnittstellen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass im Rahmen der Sicherheitsarchitektur behördenübergreifende Schnittstellen, z. B. zwischen Zoll, Bundeskriminalamt und Bundespolizei beseitigt werden sollen, aber innerhalb der Zollverwaltung bei einer herausragenden Aufgabe doppelte Zuständigkeiten manifestiert und getrennte Wege beschriftet werden. Unterschiedliche Bewertungen und nicht drohende Informationsverluste müssen in diesem überaus sensiblen Bereich von vorn herein ausgeschlossen werden.

Der BDZ ist überzeugt, dass eine wirkungsvolle strategische Ausrichtung und

praxisgerechte Aufbereitung sensibler Daten im Rahmen von Massenverfahren nur dann gewährleistet werden kann, wenn die Aufgabe in einer Hand gebündelt wird. Die bisher bekannten Behauptungen, die gegen eine Bündelung sprechen, sind eher oberflächlicher Natur und können allenfalls als Abwehr eines Machtverlusts gewertet werden. Da es insbesondere darum gehen muss, bei den Beschäftigten bereits vorhandenes Fach- und Spezialwissen zu nutzen und es insbesondere aufgrund der technischen Vernetzung keine Gründe gibt, die dagegen sprechen, ist im Rahmen der Bündelung die Standortsicherung zu gewährleisten.



# VIII



## Vollzugsbereiche des Zolls

## 1. Kernprozesse des Zolls politisch offensiv vertreten

Der BDZ fordert das Bundesfinanzministerium auf, die Kernprozesse der Zollverwaltung

- Sicherung der Staatseinnahmen
- Sicherheit für Staat und Bürger
- Sicherung der Sozialsysteme

ihrer gleichrangigen Bedeutung entsprechend offensiv in der Politik zu vertreten und sie im Rahmen der bestehenden Strukturen mit gleicher Priorität zu behandeln und das Feinkonzept zum Projekt »Strukturentwicklung Zoll« bedarfsgerecht fortzuschreiben.

— Sachgerecht und folgerichtig ist der Bericht der »Werthebach-Kommission« mit dem Titel »Kooperative Sicherheit« vom 9. Dezember 2010 in Umsetzung des Koalitionsauftrags von der CDU/CSU und FDP zu dem Ergebnis gekommen, das die in die Überprüfung einbezogenen Bundesbehörden (Zollverwaltung, Bundeskriminalamt und Bundespolizei) ihre Aufgaben engagiert wahrnehmen und im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit einen wesentlichen Beitrag zur inneren Sicherheit leisten. Grundsätz-

lich hat die Kommission festgestellt, dass erhebliche Sicherheitsmängel weder bei den einbezogenen Behörden noch in deren Zusammenarbeit zu Tage getreten sind.

Unter dem Strich hat die »Werthebach-Kommission« der Zollverwaltung bei einigen kritischen Hinweisen und einigen Empfehlungen zur Optimierung der Aufgabenerledigung und Zusammenarbeit ein gutes Zeugnis ausgestellt. Vorschläge für eine Fusion mit dem Bundeskriminalamt bzw. der Bundespolizei wurden nicht gemacht. Vielmehr wurde die Eigenständigkeit des Zolls bestätigt. Auch die geprüfte Bündelung sämtlicher Vollzugs- und Kontrollaufgaben unter dem Dach des Zollkriminalamts wurde verworfen, da sie nach Überzeugung der Kommission zu keiner Optimierung, sondern zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf führen würde.

Zur Überprüfung des Berichts der »Werthebach-Kommission« wurde im Bundesinnenministerium eine Projektgruppe »Evaluierung der Sicherheitsbehörden« eingesetzt. Die ergänzende Aufbereitung und Bewertung durch den Arbeitsstab hat das Ergebnis der Kommission für die Zollverwaltung im Wesentlichen bestätigt.

Mit diesen Feststellungen wurde im Grundsatz dem Modell einer »Bundes-

finanzpolizei« ebenso wie der Bündelung der Vollzugskräfte unter dem Dach des Zollkriminalamts der Boden entzogen. Gleichwohl zeigten die zahlreichen Gespräche mit Abgeordneten aller Fraktionen im Bundestag, dass die politische Diskussion über die Neuordnung der Zollverwaltung nicht gänzlich ad acta gelegt ist. Dieser Prozess muss deshalb weiterhin aufmerksam verfolgt und begleitet werden. Das Bundesfinanzministerium hat aus den Empfehlungen bisher keine Konsequenzen gezogen. Von einer gleichwertigen Behandlung der Kernprozesse in der Zollverwaltung kann keine Rede sein. Auch wenn die Vollzugsbereiche wegen ihrer Bedeutung in der Sicherheitsarchitektur von den pauschalen Stelleneinsparungen ausgenommen sind, wird gerade ihnen in der Praxis durch einige Führungskräfte nicht die erforderliche Aufmerksamkeit eingeräumt. Vielmehr werden im Rahmen der Kosten- und Leistungsplanung sogar Dienstposten in diesen Bereichen gestrichen. Weil die ausgewogene Balance der Kernbereiche in der Zollverwaltung jeweils unter Berücksichtigung der Stärken und Bedeutung fehlt, fühlen sich die Beschäftigten zu Recht durch das Ministerium nicht mehr sachgerecht vertreten.

Damit muss Schluss sein. Wenn der Bundesfinanzminister Jahr für Jahr völlig zu Recht die herausragende Arbeit der Zöllnerinnen und Zöllner in der Zolljahrespressekonferenz als Einnahmeverwaltung, in seiner Bedeutung für die Sicherheit von Staat und Bürger sowie als stabilisierende Kraft für die Sozialsysteme hervorhebt und der Zoll in seiner Eigenständigkeit und Leistungsfähigkeit durch eine unabhängige Kommission bestätigt wird, dann müssen die Verantwortlichen des Bundesfinanzministeriums den Diskussionen und kritischen Fragen auf Augenhöhe begegnen und die Interessen des Zolls in allen Kernbereichen offensiv vertreten.

Der BDZ fordert deshalb, dass der Zoll als Ganzes offensiv präsentiert und nicht im Wesentlichen auf seine Funktion als Einnahmeverwaltung reduziert wird. Kontroll-, Ermittlungs- und Fahndungsaufgaben sind Bestandteil des verfassungsrechtlichen Auftrags der Zollverwaltung und der Bestimmungen des Zollkodex im Rahmen des europäischen Rechts. Die Einordnung dieser Aufgaben und Befugnisse als »Annex« mag formal-juristisch zutreffend sein; sie geht jedoch an der Praxis der Vollzugsdienste vorbei und hat bei den betroffenen Beschäftigten zu einer Wahrnehmung als »Anhängsel« geführt.

Wenn das Bundesfinanzministerium diesem Vorhalt entgegenzutreten will, dann muss es den Vollzugsbereichen mit deutlich mehr Aufmerksamkeit begegnen und sie politisch offensiver vertreten. Zurückhaltung durch falsche Prioritätensetzung auf die Funktion als Einnahmeverwaltung und die Reduzierung der Ermittlungsaufgaben als Annex werden der tatsächlichen Stärke der deutschen Zollverwaltung im Vergleich zu nahezu allen europäischen Zollverwaltungen nicht gerecht. Gerade die Bündelung von Kontroll-, Ermittlungs- und Fahndungsaufgaben unter einem Dach in der Zuständigkeit des Zolls macht den Erfolg aus. Die Erfahrungen in den europäischen Mitgliedsstaaten mit Zuständigkeiten in den unterschiedlichsten Konstellationen von Zoll, Steuer und Polizei beweisen, dass diese Maßnahmen keinesfalls zu einer Optimierung des Aufgabenvollzugs mit besseren Ergebnissen geführt haben.

Deshalb: Hände weg von der Eigenständigkeit des Zolls. Geboten ist eine offensive politische Vertretung gegenüber den Innen-, Haushalts- und Finanzpolitikern durch die politische Leitung des Bundesfinanzministeriums.

## 1.1

### **Evaluierung des Konzeptes für den Zollfahndungsdienst**

**Der BDZ fordert die Fortschreibung der grundsätzlich bewährten Neuausrichtung des Zollfahndungsdienstes.**

— Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Zollfahndungsdienstes im Jahr 2002, das zur Unterstellung der Zollfahndungsämter unter das Dach des Zollkriminalamtes und der Neuausrichtung mit einem neuen Standortkonzept, einer neuen inneren Struktur und Abschichtung der Kleinfälle auf die Hauptzollämter geführt hat, hat sich der Zollfahndungsdienst mit der Konzentration auf die mittlere, schwere und organisierte Kriminalität grundsätzlich bewährt. Die zunächst erhobene Kritik im Feinkonzept an der mangelnden Zusammenarbeit mit den Hauptzollämtern wurde – wie nicht anders zu erwarten – durch die Evaluierung korrigiert. Zuletzt hat die »Werthebach-Kommission« dem Zollkriminalamt und dem Zollfahndungsdienst zwar einige Defizite bescheinigt, ist aber insgesamt zu einem positiven Ergebnis gekommen.

Der BDZ hat damals die Verringerung der Standorte und deren Spezialisierung mit der Kritik des »Zollfahrdienst-

tes« begleitet. Auch wenn immer wieder die Richtigkeit der Organisationsentscheidung beteuert wurde, hat sich gezeigt, dass die Zuständigkeiten sehr wohl zu einem erheblichen zeitlichen Mehraufwand und zusätzlichen Belastungen der Ermittlungsbeamtinnen und -beamten führen. Auch ist es schwierig, spezifische Verhältnisse vor Ort in die Ermittlungsarbeit einfließen zu lassen. Sinnvoll erscheint auch eine Überprüfung der Vorgaben für die Größe der Sachgebiete. Eine auf den regionalen Bezug angepasste Ausrichtung erscheint ebenfalls sinnvoll. Letztlich ist zu prüfen, ob eine umfassende Präsenz des Zollfahndungsdienstes in der Fläche bei grundsätzlicher Allzuständigkeit der Standorte zu verbesserten Ermittlungsergebnissen führen kann. Das entspricht einer alten Forderung des BDZ. Das Fahndungssoll wäre entsprechend anzupassen.

## **1.2 Kontrollsachgebiet C bei den Hauptzollämtern**

**Der BDZ fordert die Optimierung und Korrektur der organisatorischen Strukturen der Sachgebiete C bei den**

**Hauptzollämtern unter Berücksichtigung der jeweiligen fachlichen Besonderheiten, entsprechende Fortbildungskonzepte und deren zügige praktische Umsetzung.**

— Die »Bündelung der operativen Aufsichtsdienste« war seit 20 Jahren eine Forderung des BDZ. Die Bündelung der Kontrollaufgaben im Sachgebiet C ist deshalb grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Die abschließende Umsetzung der Vorgaben aus dem Feinkonzept für die Aufgabenzuweisung und -wahrnehmung der Sachgebiete C ist jedoch bisher nicht erfolgt. Das Kontrollsachgebiet erweist sich in der Praxis als heterogenes »Stückwerk« und gibt erheblichen Anlass zu berechtigter Kritik.

Der BDZ bezweifelt, dass die konsequente Durchsetzung der prozessorientierten Aufgabenerledigung tatsächlich zu einer Optimierung des Personaleinsatzes und der Aufgabenerledigung führen wird. Als Beispiel wird auf die Situation bei den großen Flughäfen in der Abfertigung mit den »grünen Kanälen« durch das Sachgebiet C, Kontrolleinheit Reiseverkehr und mit den »roten Kanälen« durch Beamtinnen und Beamte des Zollamts hingewiesen. Dieser Ansatz hat sich

nicht nur nach Einschätzung des BDZ als praxisfremd erwiesen.

Die Trennung des Arbeitsgebiets Prävention der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (Sachgebiet C) vom Sachgebiet E, dessen Beschäftigte Prüfungen von Personen und Geschäftsunterlagen sowie Ermittlungen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Verstößen gegen Mindestlöhne durchführen, ist vom BDZ vom ersten Tag an heftig kritisiert worden. Die Zusammenarbeit und Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung zwischen den Sachgebieten C (Prävention), E (Prüfung und Ermittlung) und F (Ahndung) hat keineswegs zu schlankeren Weisungssträngen, einer Optimierung des Personaleinsatzes oder verbesserten Ergebnissen in der Aufgabenerledigung geführt. Im Gegenteil, der Abstimmungsbedarf ist erheblich größer geworden. Und die Gefahr, dass Informationen verloren gehen, ist erheblich gewachsen. Der BDZ fordert daher die Überprüfung der Entscheidung.

Der BDZ fordert für die Kontrolle der Mindestlöhne ein strukturiertes Prüfungskonzept. Wenn sich aufgrund der politischen Entscheidungen der Kreis der Beschäftigten, die Mindestlöhnen (Lohnuntergrenzen) unterliegen, von

derzeit mehr als drei Millionen auf 28 Millionen erhöhen sollte, muss die konzeptionelle Vorarbeit bereits erledigt sein, da die dann erforderliche stufenweise Personalaufstockung unter Berücksichtigung der Anforderungsprofile mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Es ist daher völlig falsch, die Entwicklung einfach »aussitzen« zu wollen.

Der BDZ fordert darüber hinaus eine begleitende Optimierung der organisatorischen Struktur der Sachgebiete C, u. a. durch Bildung einer »Koordinierenden Stelle« mit folgenden Aufgabenbereichen:

- Erkenntnisgewinnung und -auswertung (regionale Risikoanalyse)
- Lagebilderstellung (regional und bundesweit)
- Schnittstellenanalyse (in- und extern)
- Koordinierung (Vorgaben / Ausführung)
- Verbindungsbeamte (Zollfahndungsdienst)

Die Sachgebiete C stellen sich derzeit als Zusammenführung von Kontrolleinheiten aus verschiedenen Arbeitsbereichen dar. Die übergeordnete Geschäftsstelle des Sachgebiets C nimmt im Wesentlichen Aufgaben der inneren

Organisation wahr. Eine umfassende fachbezogene Auswertung und Koordination sowie eine ausgewiesene Schnittstelle zum Zollfahndungsdienst und zu anderen Sicherheitsbehörden fehlen jedoch bislang. Die Aufgabewahrnehmung durch das Sachgebiet C kann durch Bildung einer solchen koordinierenden Stelle erheblich verbessert werden.

### 1.3 Digitalfunkzentralen und Integration der bestehenden Organisationseinheiten

Der BDZ fordert aus organisatorischen, personalwirtschaftlichen und fachlichen Gründen die Einrichtung mindestens einer digitalen Leitstelle der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) pro Bezirk einer Bundesfinanzdirektion und mindestens vier Lage- und Informationsdienste (LIDen) des Zollfahndungsdienstes neben dem Zentralen Lage- und Informationsdienst (ZLID) beim Zollkriminalamt sowie das Beibehalten der Kontaktstellen an den Flughäfen zur Abdeckung von Kommunikationsbedürfnissen und der Befehlsstellen (stationäre oder mobile, mit besonderen Kommunikations-

**und Führungsmitteln ausgestattete Einrichtungen zur Unterstützung von Vorgesetzten bei der Führung von Einsätzen in der Besonderen Aufbauorganisation (BAO), die grundsätzlich stationär und ortsfest (Führungsräume) eingerichtet werden.**

— Das Bundesfinanzministerium hat im Feinkonzept des Projekts »Strukturentwicklung Zoll« Festlegungen zu den Sprechfunkzentralen und des LiD des Zollfahndungsdienstes getroffen. Danach werden die Sprechfunkzentralen zunächst dem Sachgebiet C zugeordnet. Die Aufgaben der Sprechfunkzentralen und Teile der Lage- und Informationsdienste des Zollfahndungsdienstes sind bis zur Einführung des digitalen BOS-Funks in einem Gesamtkonzept darzustellen. Es ist die Einrichtung von fünf digitalen BOS-Leitstellen vorgesehen. Hierzu wurde vom Bundesfinanzministerium die Arbeitsgruppe »Einführung des Digitalfunks in der Zollverwaltung« eingerichtet, deren Arbeiten ab 2012 u. a. ein Kernteam übernommen hat.

Dabei sind Veränderungen des jeweiligen Status der Dienststelle aus organisatorischen, personalwirtschaftlichen oder fachlichen Gründen möglich (z. B. Umwandlung Sprechfunkzentrale

in eine LID des Zollfahndungsdienstes). Die BOS-Leitstellen sollen dem Sachgebiet C eines Hauptzollamtes organisatorisch und personalwirtschaftlich zugeordnet werden. Die vier LIDen verbleiben im Bereich des Zollfahndungsdienstes und werden wie bisher organisatorisch dem Sachgebiet 200 des jeweiligen Zollfahndungsamtes zugeordnet. BOS-Leitstelle und LID sind weisungsbefugt.

Gemessen an dem Schwierigkeitsgrad der dort wahrzunehmenden Aufgaben und ihrer Bedeutung sind sie mit höherwertigen Dienstposten auszustatten. Digitale BOS-Leitstelle, ZLID, LID, Kontaktstellen bei den Flughäfen nehmen vollzugspolizeiliche Aufgaben wahr und müssen daher polizeizulassungsberechtigt sein. Die Kontaktstellen an den Flughäfen sind als Kontrolleinheiten des Sachgebietes C der jeweiligen Hauptzollämter einzurichten und der Personalbedarf ist durch das Bundesfinanzministerium erstmalig zu ermitteln.

Für die aufzuhebenden Sprechfunkzentralen ist alsbald ein sozialverträgliches Personalkonzept zu entwickeln, damit dieser Personenkreis frühzeitige Planungssicherheit hat.

#### 1.4

#### **Aufstockung der Kontrolleinheiten Verkehrswege (KEV)**

**Die Personalausstattung der Kontrolleinheiten Verkehrswege (KEV) ist deutlich zu erhöhen. Eine Mindestgröße von vier Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes und 26 des mittleren Dienstes als bundesweit einheitliche Festlegung ist anzustreben. Die Kontrolleinheiten grenznaher Raum (KEG) sind entsprechend zu berücksichtigen.**

■ Die derzeitige Sollstärke der Kontrolleinheiten Verkehrswege (KEV) beträgt 2/13. In der Praxis ist festzustellen, dass selbst diese an der absoluten Untergrenze liegende Personalausstattung teilweise nicht erreicht wird. Die Einsatzfähigkeit wird darüber hinaus durch die erforderlichen Sonderdienste, Urlaub und Krankheit beeinträchtigt. Im Rahmen einer weiteren Aufstockung müssen zunächst die derzeit geltenden Mindestgrößen bei den KEVen erreicht werden. Am Beispiel des Einsatzes an verkehrreicherer Routen (Ost-West) oder im unmittelbaren Grenzbereich hat sich gezeigt, dass das hohe Verkehrsaufkommen und die daraus resultierenden Aufgriffszahlen eine stärkere

Besetzung rechtfertigen. Bei sinnvoller Mindestausstattung einer Schicht sollten ein Zugfahrzeug (Pkw, zwei Arbeitskräfte) und ein Büro-Bus (Bürofahrzeug, drei Arbeitskräfte) mit fünf Arbeitskräften besetzt sein.

Mit dieser Mindestbesetzung kann ein Großteil der Kontrollbereiche abgedeckt werden. Eine kleinere Besetzung pro Schicht hätte zur Folge, dass nur wenige bestimmte Kontrollbereiche (z. B. Gasölkontrollen, Bengali) abgedeckt werden können. Um dem hohen Verkehrsaufkommen an den verkehrsreichen Routen und der Kontrollzeit (7 Tage / 24 Stunden, bedarfsorientiert) gerecht werden zu können, ist es notwendig, die Soll-Stärke zu erhöhen (4 Tage / 26 Stunden). Dies würde auch bei Buskontrollen den Eigensicherungsstandard erhöhen. Dem BDZ ist bewusst, dass daraus ein zusätzlicher Personalbedarf erwächst, der zusätzliche Planstellen erfordert und darüber hinaus unter Berücksichtigung der Personalgewinnung und Ausbildung nur auf einer Zeitschiene zur Verfügung gestellt werden kann.

## 1.5 Verkehrsflughäfen

**Der BDZ fordert für die Frachtabfertigung und die Kontrolleinheiten bei den Flughäfen eine den tatsächlichen Feststellungen entsprechende Personalausstattung. Aufgrund der Jahrzehntelangen Erfahrungen bedarf es hierfür eines Sonderkonzepts für die Personalgewinnung und -zuführung. Die Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenverkehrs muss in der alleinigen Zuständigkeit des Zolls bleiben.**

— Die Personalausstattung des Zolls an den Großflughäfen ist völlig unzureichend. Da die aktuellen Zahlen und die bereits heute feststehenden Entwicklungen mit boomenden Reiseverkehrszahlen und Frachtraten bekannt sind, kann auf eine detaillierte Darstellung der Verhältnisse verzichtet werden. Zwar beruft sich die Verwaltung bei immer größeren Anforderungen immer wieder auf das Konzept risikoorientierter Kontrollen und will damit offensichtlich vermitteln, dass es sich um ein wirksames Maßnahmenbündel handelt und das verbleibende Risiko auf ein vertretbares, nicht auszuschließendes Restrisiko begrenzt ist. Für die aktuelle Lage ist

das für Deutschland und Europa eine realitätsferne Behauptung, die sich allenfalls bei der Frage der Sicherung von Eingangsabgaben im gewerblichen Warenverkehrs rechtfertigen ließe, wenn Wettbewerbsverzerrungen gleichsam hingenommen werden.

Anders ist die Lage jedoch zu bewerten, wenn es um die Beachtung der Verbote und Beschränkungen für den Warenverkehr (z. B. Fälschungen von Arzneimitteln, Rauschgift) oder gar um die Abwehr terroristischer Bedrohungen geht. Wirksame Kontrollen des Massenverkehrs können jedoch nur durch in der EU einheitliche, auf umfassenden Datenkränzen beruhende IT-gestützte Risikoanalysen gewährleistet werden. Dabei müssen die Vorlaufzeiten so bemessen sein, dass die Verladung einer Ware oder der Start eines Flugzeuges noch gestoppt werden kann. Das gilt für die klassische Risikoanalyse des grenzüberschreitenden Warenverkehrs ebenso wie für die Sicherheitsrisikoanalyse zur Abwehr terroristischer Anschläge.

Auch wenn die Verwaltung die praktizierte Risikoanalyse und die Erfolge den gewerkschaftlichen Forderungen nach einer erhöhten Kontrolldichte immer als vermeintliches Totschlagsargument entgegenhält, ist es Tat-

sache, dass das eine das andere nicht ausschließt. Die Risikoanalyse ersetzt kein Personal, sondern bestimmt als ein wesentlicher Faktor die erforderliche Kontrolldichte. Damit aber auch den Personalbedarf. Deshalb bleibt der BDZ bei seinen Forderungen, auch den Personalbestand praxisgerecht anzupassen.

Als erster Schritt muss jedoch der bereits aktuell anerkannte Bedarf gedeckt werden. Daher erweisen sich aus diesem Ansatz heraus verringerte Personaleinstellungen als gravierende Fehlentscheidung, denn die Forderung des BDZ wird durch die aktuelle Berichtslage aus der Zollverwaltung an das Bundesfinanzministerium bestätigt. Der BDZ wird dadurch erneut in seiner Kritik an der Kosten- und Leistungsplanung bestätigt, da sich offensichtlich absolut berechnete Anforderungen in den normalen Abläufen des Verwaltungshandelns nicht durchsetzen lassen. Und es ist leider nur ein Beispiel von vielen.

Der BDZ wendet sich entschieden gegen doppelte Zuständigkeiten durch Warenkontrollen der Bundespolizei. Das Tätigwerden muss auf besondere Einzelfälle beschränkt bleiben, die dann ein gemeinsames Tätigwerden von Zoll und Bundespolizei gewährleisten. Insbesondere kann nicht

akzeptiert werden, dass der Bundespolizei für eine vermeintlich neue Tätigkeit, die aber in der originären Zuständigkeit des Zolls liegt, zusätzliche Planstellen gewährt werden. Die Bundespolizei kann und soll auf der Basis der Sicherheitsrisikoanalyse zur Abwehr besonderer terroristischer Bedrohungen in enger Abstimmung mit dem Zoll unterstützend tätig werden. Nicht mehr und nicht weniger. Allerdings muss der Zoll dann auch gewährleisten, dass er durch seine Kontrollen im Warenverkehr und Reiseverkehr die Reduzierung auf ein unvermeidbares Restrisiko garantieren kann.

## 2. Zusammenarbeit mit der Bundespolizei bedarfsgerecht optimieren

**Der BDZ fordert das Bundesfinanzministerium und das Bundesinnenministerium auf, die kooperative Zusammenarbeit zwischen der Zollverwaltung, dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei bedarfsgerecht zu verbessern. Sie muss durch entsprechende Vereinbarungen konkretisiert und intensiviert werden.**

— Der BDZ greift damit im Grundsatz Feststellungen der »Werthebach-Kommission« und der Projektgruppe beim Bundesinnenministerium auf. Wenn auch der BDZ nicht alle Empfehlungen teilt, ist es sinnvoll, sich intensiv mit einer Optimierung der Zusammenarbeit zu befassen. Bereits in der Vergangenheit hatten sich Maßnahmen des sogenannten »Personalverbunds« vom damaligen Bundesgrenzschutz und Zoll bei der Aufgabewahrnehmung an der Grenze und bei den Grenzzollämtern bewährt. Zwischen Bundeskriminalamt, Bundespolizei und / oder Zoll gibt es darüber hinaus eine Vielzahl von Kooperationen zur Optimierung der Zusammenarbeit innerhalb der Sicherheitsarchitektur. Auch hier bieten sich unter Wahrung der Selbstständigkeit der Partner weitere Regelungen an. Die auf der bestehenden Rechtslage nicht durchsetzbaren und vom BDZ ohnehin abgelehnten Empfehlungen der »Werthebach-Kommission« über die Errichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen von Zollkriminalamt und Bundeskriminalamt zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität und des internationalen Zigaretten schmuggels in Anlehnung an bestehende Kooperationen mit dem Bundeskriminalamt und den Ländern (z. B.

die Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgift – GER) sowie die daraus folgende politische Diskussion hat jedoch offenbart, dass derartige Diskussionen nicht losgelöst vom Föderalismus und den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der Länder für ihre Polizeien geführt werden können.

## 2.1

### **Wasserzoll: Ja zu Kooperationen. Nein zu Fusionen.**

Der BDZ begrüßt alle Initiativen, die das Ziel haben, die Zusammenarbeit der maritimen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern so zu optimieren, dass diese unter Beibehaltung der Grundstrukturen der föderalen Sicherheitsarchitektur als einheitliche nationale Küstenwache operieren können. Er lehnt die Schaffung einer neuen Behördenstruktur »Küstenwache« ebenso wie eine Überführung des Wasserzolldienstes in die Bundespolizei vehement als nicht zielführend ab.

— Die vereinbarte Zusammenarbeit von Zoll und Bundespolizei auf See mit gemeinsamen Besatzungen auf den Schiffen des Zolls und der Bundespolizei mit konkret vereinbarten Regelungen für die Zusammenarbeit unter

Nutzung der gemeinsamen Einsatzmittel, aber unter Wahrung der jeweiligen eigenständigen Aufgaben und Befugnisse, wird vom BDZ grundsätzlich begrüßt. Neben der Feinabstimmung, die sich aufgrund der Erfahrungen in der täglichen Zusammenarbeit ergeben wird, besteht jedoch Handlungsbedarf u. a. bei den Arbeitszeitregelungen sowie bei Fragen der dienst-, laufbahn- und besoldungsrechtlichen Gleichbehandlung.

Im politischen Raum wird immer wieder mehr oder weniger übereinstimmend die Schaffung einer »nationalen Küstenwache« gefordert. Ein politischer Konsens aller beteiligten Behörden einschließlich der Bundeswehr ist jedoch nicht absehbar. Gleichwohl wird argumentiert, dass es im Hinblick auf verschiedenste denkbare Havariefälle im In- und Ausland unabdingbar sei, die verschiedenen maritimen Sicherheitsbehörden in einer neuen Behördenstruktur »Küstenwache« oder unter dem Dach der Bundespolizei zusammenzuführen.

Der BDZ hält im Havarie-Fall ein unbürokratisches Zusammenwirken aller maritimen Sicherheitsbehörden unter einem einheitlichen Kommando für unverzichtbar und selbstverständlich. Er ist überzeugt, dass mit dem Maritimen Sicherheitszentrum in Cuxhaven

bereits ein wesentlicher Grundstein hierfür gelegt worden ist, den es auszubauen und fortzuentwickeln gilt. Auch in der Tagesarbeit außerhalb eines Havarie-Falles ist es angebracht, die Effizienz der im maritimen Sicherheitsbereich eingesetzten Ressourcen zu optimieren. Eine gemeinsame abgestimmte Einsatzplanung und Führung macht ebenso Sinn wie die Durchführung gemeinsamer Streifen. An dieser Stelle sind noch weitere Potenziale zu aktivieren.

Die grundsätzlichen Ausführungen der »Werthebach-Kommission« zur Sicherheitsarchitektur, den Rollen und Zuständigkeiten der diversen Sicherheitsbehörden, den Möglichkeiten und Grenzen weiterer Kooperationen und Zusammenlegungen und der in diesem Zusammenhang herausgehobenen Rolle der Bundeszollverwaltung gelten auf See nicht weniger als an Land. Wer die Aufgaben der Küstenwache lediglich auf die Bekämpfung des Havarie-Falles reduziert, verliert den Blick für die originären Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden ebenso wie für die organisatorische und fachliche Einbindung ihrer maritimen Einheiten in die jeweilige Struktur.

Die Errichtung einer neuen Behörde »Küstenwache« schafft ebenso wie die

vom Bundesinnenminister geforderte Zusammenfassung unter dem Dach der Bundespolizei mithin nur zusätzliche Schnittstellen und damit Effizienzverluste. Im Ergebnis hätte man vielleicht eine schlagkräftige Struktur für den hoffentlich seltenen Havarie-Fall, die tägliche Erledigung der originären Aufgaben wäre jedoch nicht mehr gewährleistet. Dies kann nur auf den energischen Widerstand des BDZ stoßen.

Deshalb ist der BDZ überzeugt, dass mit der jetzt praktizierten Vereinbarung zwischen Zoll und Bundespolizei der richtige Weg beschritten worden ist. Mit den daraus gewonnenen Erfahrungen können zu gegebener Zeit Anpassungen und Korrekturen sowie die Einbindung weiterer Behörden geprüft werden. Aktueller und weitergehender Handlungsbedarf für eine sogenannte große Lösung besteht nicht und wird vom BDZ abgelehnt.

## 2.2

### **Verbesserung der Personalausstattung auf den Zollbooten**

**Der BDZ fordert, dass der Personalbestand der Kontrolleinheiten Zollboot unter Berücksichtigung des Eigensicherungskonzepts und der**

**bootsspezifischen Anforderungen praxisgerecht aufgestockt wird, damit die Einsatzfähigkeit aller Zollboote in der Nord- und Ostsee ohne Abstriche gewährleistet ist.**

— Seit Jahren hat eine Unterbesetzung beim Wasserzoll bestanden. Der Einsatz der Zollboote war deshalb mehr oder minder stark beeinträchtigt. Es müssen daher wirksame Schritte unternommen werden, um die uneingeschränkte Einsatzfähigkeit der Zollboote in der Nord- und Ostsee zu gewährleisten. Das gilt insbesondere auch für den mittleren technischen Dienst (ehemaliger Wasserzoll), wo sich seit Jahren Personal-Soll und Personal-Ist nicht entsprochen haben. Die Personalsituation hat sich unabhängig von der Kooperation mit der Bundespolizei durch die Indienststellung der zwei SWATH-Boote deutlich verschlechtert, da auf diesen Einheiten jeweils drei Besatzungen über fünf zusammenhängende See-Tage im Dienst sind. Das erfordert allein einen Personaleinsatz von mehr als 100 Arbeitskräften, die jedoch nicht zur Verfügung stehen. Die Einsatzfähigkeit anderer Zollboote wird jedoch durch die Personalkonzentration auf diesen Booten bereits beeinträchtigt.

Es besteht deshalb dringender Handlungsbedarf, und es ist folgerichtig, dass neben der klassischen Personalgewinnung vermehrt »grüne Zöllnerinnen und Zöllner« für eine entsprechende Ausbildung und Verwendung gewonnen werden.

### **3. Bundesweite Eilzuständigkeit**

**Der BDZ fordert das Bundesfinanzministerium erneut auf, dafür zu sorgen, dass die Eilzuständigkeit für Vollzugsbedienstete der Zollverwaltung in allen Landespolizeigesetzen verankert wird.**

— Die Übertragung der Eilzuständigkeit auf Zollbeamte mit vollzugspolizeilichen Aufgaben ist ein langjähriges Anliegen des BDZ und wird auch von der »Werthebach-Kommission« ausdrücklich empfohlen. Leider sind bisher nicht alle Bundesländer unseren Initiativen gefolgt, so dass weiterhin großer Handlungsbedarf besteht.

Die Polizeigesetze der Länder gestatten für bestimmte Fälle zur Abwehr von gegenwärtigen erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und zur Verfolgung von Straftaten auf frischer

Tat Polizeivollzugsbeamten anderer Länder oder Polizeivollzugsbeamten des Bundes außerhalb deren eigener Zuständigkeiten liegende präventive und repressive Kompetenzen. Lediglich in einzelnen Bundesländern wurde diese Eilkompetenz auf Zollvollzugsbeamte übertragen. Außerhalb eigener Aufgaben können Zollbedienstete in den Ländern, in denen ihnen keine Eilkompetenz übertragen ist, keine unaufschiebbaren ersten Maßnahmen bei Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten im Zuständigkeitsbereich anderer (Vollzugs-)Behörden treffen. In diesen Fällen haben die Vollzugskräfte lediglich »Jedermann-Rechte«. Reichen diese nicht aus, um einzugreifen,

- a. müssen die Zollbediensteten unverzüglich die für die Straftat oder Ordnungswidrigkeit zuständige Behörde, sofern die Datenweitergabe zulässig ist, informieren und das Eintreffen abwarten,
- b. führen sie die eigene Kontrolle zu Ende und
- c. müssen sie anschließend die Weiterfahrt gestatten, wenn sich aus der Zollkontrolle keine Anschlussmaßnahme aus eigenen Befugnissen ergibt oder die zuständige Behörde die Sache nicht bernennt hat.

Diese Rechtslage ist für die Kolleginnen und Kollegen, die tagtäglich mit Einsatzfahrzeugen, in Dienstkleidung, bewaffnet und entsprechend ausgebildet öffentlichkeitswirksam Dienst verrichten, äußerst unbefriedigend und auch der Öffentlichkeit nicht vermittelbar, wenn der uniformierte und bewaffnete Zollbeamte nicht eingreifen kann und unter Umständen hilflos zuschauen muss. Hinzu tritt die unbefriedigende Rechtslage im Fall möglicher Dienstunfälle.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Eilzuständigkeit auch aus Gründen der Eigensicherung für eine rechtlich vollständig gesicherte Abwehr bei tätlichen Angriffen erforderlich ist.

#### 4. Personalgewinnung für die Spezialeinheiten des Zolls

**Der BDZ fordert das Bundesfinanzministerium auf, endlich alle Möglichkeiten der Personalgewinnung für die Spezialeinheiten des Zolls, die Zentrale Unterstützungsgruppe Zoll (ZUZ) und die Observationseinheiten Zoll (OEZ) aktiv zu unterstützen und zu nutzen. Dazu gehört auch der Perso-**

## nalwechsel von der Bundespolizei und den Polizeien der Länder zum Zoll und umgekehrt.

— Der BDZ geht davon aus, dass seine politischen Initiativen erfolgreich waren und der Empfehlung der »Werthebach-Kommission« (Abgabe der Zentralen Unterstützungsgruppe Zoll [ZUZ] an die GSG 9) nicht gefolgt und die ZUZ weiterhin unter dem Dach des Zollkriminalamtes organisiert wird. Völlig zu Recht hat die »Werthebach-Kommission« jedoch auf die Probleme bei der Personalgewinnung hingewiesen. Nach Überzeugung des BDZ sind diese Probleme teilweise hausgemacht, da sich in der Vergangenheit weder Beamtinnen und Beamte in der laufbahnrechtlichen Probezeit noch aus den sogenannten »gesperrten« Bereichen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit bewerben durften. Gerade bei dem begrenzten Angebot von geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern für diesen anspruchsvollen und hoch spezialisierten Arbeitsbereich muss die Verwaltung selbstverständlich alle Möglichkeiten der qualifizierten Personalgewinnung nutzen. Einbezogen werden müssen auch Bewerberinnen und Bewerber aus dem Bereich der Länderpolizeien, der

Bundespolizei und der Bundeswehr. Im Rahmen von Einzelentscheidungen muss der Weg ohne Hindernisse frei sein für Kolleginnen und Kollegen, die zum Zoll wechseln wollen. Das gilt insbesondere dann, wenn sie wegen spezieller Defizite nicht für eine Verwendung bei der Polizei, aber durchaus für eine Spezialeinheit des Zolls geeignet sind. Da bei den Spezialeinheiten des Zolls insgesamt Bedarf besteht, bezieht der BDZ in seine Forderungen die Verwendung bei den Observationseinheiten mit ein.

Am Beispiel dieser Spezialeinheiten wird auch deutlich, dass bei aller Attraktivität dieser Verwendung der hohen physischen und psychischen Belastungen bei diesen Einheiten im Hinblick auf eine individuell gestaltete Anschlussverwendung Rechnung getragen werden muss.



## Abgabenerhebung sichern

## Alle Arbeitsbereiche haben prioritäre Aufgaben

Die Zollämter sowie die Sachgebiete Abgabenerhebung, Prüfungsdienste und Vollstreckung sind als traditionelle Arbeitsbereiche der Hauptzollämter für die ordnungsgemäße Abgabenerhebung zuständig. Dies gilt gleichermaßen für die Sachgebiete F. Sie sind deshalb mit ausreichend Personal auszustatten und dürfen nicht mehr durch die »Nicht-priorisierung« nachrangig behandelt werden.

— Die Mehrzahl der Zollämter sowie die traditionell für die Abgabenerhebung zuständigen Sachgebiete B, D, F und G gehören nicht zu den »priorisierten« Bereichen der Zollverwaltung. Gleichwohl zeichnen diese Arbeitsbereiche für einen der Kernprozesse der Zollverwaltung, nämlich die Sicherung der Einnahmen, verantwortlich. Mit dem durch die Osterweiterung der Europäischen Union bedingten Aufgabenwegfall hat sich das Arbeitsaufkommen in diesen Bereichen nicht nur konsolidiert, sondern ist mit zunehmendem Wirtschaftswachstum und Anwachsen des internationalen Handels bei zugleich stetig steigenden fachlichen Anforderungen

wieder nachhaltig im Wachstum begriffen.

Auch die Zahl externer Vollstreckungsersuchen nimmt stetig in erheblichem Umfang zu. Die Personalausstattung der traditionellen Sachgebiete und der Zollämter muss dem Rechnung tragen, um auch zukünftig eine optimale Realisierung der europäischen und nationalen Einnahmen zu gewährleisten. Die besonderen Verhältnisse bei Dienststellen mit Schicht- und Wechseldiensten bzw. »Rund-um-die-Uhr-Betrieb« an sieben Tagen der Woche und die damit verbundenen erhöhten Belastungen für das eingesetzte Personal müssen auch bei der Personalplanung und -zuweisung stärker berücksichtigt werden. Für die mittelfristige Planung muss insbesondere auch der teilweise sehr ungünstige Altersdurchschnitt berücksichtigt werden.

X



**Vollstreckung**

## Hände weg von der Vollstreckung

Der BDZ lehnt jegliche Überlegungen und Initiativen im Hinblick auf eine Privatisierung des Vollstreckungsdienstes aus grundsätzlichen Erwägungen und vor dem Hintergrund erheblicher verfassungsrechtlicher Bedenken ab.

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP sieht im Grundsatz eine Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens vor. Noch viel mehr als die Tätigkeit der Gerichtsvollzieher ist die öffentlich-rechtliche Vollstreckung nach den Vorschriften der Abgabenordnung hoheitliche Tätigkeit des auch vom EU-Vertrag besonders geschützten Kernbereichs, die sich jeglicher Privatisierungstendenzen entzieht. Trotz bei Weitem unzureichender Personalausstattung, versehen mit einem Automatisierten Vollstreckungssystem (AVS) gewissermaßen »aus der Steinzeit« der IT-Technik arbeiten die Vollstreckungsstellen des Zolls gleichwohl in höchstem Maß effizient und mit einer überaus hohen Erfolgsquote.

Es ist mehr als zweifelhaft, ob ein Privatunternehmen dazu auch nur annähernd in der Lage wäre und dabei zu-

gleich die gleichmäßige Erledigung sämtlicher Vollstreckungsersuchen, auch der sogenannten »unrentablen«, sicherstellen könnte. Die behördliche Aufgabenwahrnehmung sichert zudem nicht nur die Wahrnehmung der Interessen der Vollstreckungsgläubiger, sondern gewährleistet auch den Schutz des Vollstreckungsschuldners vor ungerechtfertigten oder überzogenen Vollstreckungshandlungen und anderen Maßnahmen der Beitreibung.

Allerdings erfordert die Wahrnehmung der Aufgaben, die untrennbar mit der Sicherung von Einnahmen und der Sozialsysteme verknüpft ist, endlich eine sachgerechte Personal- und IT-Ausstattung. Um unter anderem Massenverfahren mit Kleinbeträgen zu begrenzen, sollte allerdings über eine Neuordnung der Vollstreckungskosten, die dem Gläubiger in Rechnung zu stellen sind, nachgedacht und entschieden werden. Die Einführung von Kleinbetragsgrenzen hält der BDZ grundsätzlich für bedenklich, da durch den Verzicht auf Beitreibung bei dem säumigen Zahler der Ehrliche benachteiligt wird und dadurch die Zahlungsmoral insgesamt beeinträchtigt werden könnte.

### **Bemessungswerte und Qualitätskriterien evaluieren**

Das Bundesfinanzministerium wird aufgefordert, die Evaluation der Bemessungswerte für den Aufgabenbereich Vollstreckung unter Berücksichtigung von Qualitätskriterien kurzfristig umzusetzen. Dabei ist Qualität über den Grad der Zielerreichung zu definieren und nicht über eine standardisierte Bearbeitung.

■ Die Evaluierung der Bemessungswerte ist seit Jahren überfällig, weil die bisherigen Maßnahmen auf Daten aus dem Jahr 2006 beruhen. Durch die Festschreibung des Personal-Solls bei gleichzeitiger Verdoppelung der Fallzahlen wurde die vorgegebene Bearbeitungszeit von 82,5 auf 31 Minuten je Fall gesenkt. Erhebliche Qualitäts- bzw. Einnahmeverluste werden in Kauf genommen. Die Vollstreckungsstelle bzw. die einzelnen Beschäftigten sind gezwungen, zu entscheiden, wie und wo sie Qualitätsabstriche vornehmen.

Der Druck auf die Beschäftigten wurde durch Vorgesetzte, die eine vorschriftsmäßige Bearbeitung fordern, durch Vollstreckungsschuldner, die eine sofortige Bearbeitung ihrer Zahlungen und Eingaben erwarten, sowie durch

Auftraggeber, die eine hohe Qualität und vermehrt Sachstandsaukünfte einfordern, in den letzten Jahren so erhöht, dass weit überdurchschnittliche Krankenstände die Folge sind. Deshalb ist auch aus Fürsorgegründen sofortiges Handeln erforderlich. Der BDZ bezweifelt, dass der »Vollstreckungsstandard« tatsächlich geeignet ist, die Qualität der Arbeit wirksam zu verbessern und weitere Problem wie zum Beispiel Bearbeitungsrückstände zu beseitigen. Realistische und akzeptable Bemessungswerte müssen vielmehr die Qualität der Arbeit und die Zielerreichung berücksichtigen. Dabei kann nur die vollständige und zeitnahe Beitreibung der Forderungen der öffentlichen Kassen, nicht aber eine standardisierte Bearbeitung als Selbstzweck das anzustrebende Ziel sein.





# Grundsätze der Zusammenarbeit

## 1. Gewerkschaftliche Vernetzung mit der Personalratsarbeit

Das Bundespersonalvertretungsgesetz ist vom Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften, Personalvertretungen und Verwaltung geprägt. Der BDZ steht mit »seinen« Personalratsmitgliedern auf allen Stufen zu dieser Generalklausel und erwartet das auch von der Verwaltung.

— Mit seinen Mehrheiten in den Personalvertretungen auf allen Stufen wird der BDZ auch weiterhin die Interessen der Beschäftigten mit Nachdruck vertreten. Das gilt insbesondere auch für den Hauptpersonalrat beim Bundesfinanzministerium, der in schwierigen Zeiten vor gewaltigen Herausforderungen steht. Er und die übrigen Personalvertretungen in der Bundesfinanzverwaltung sind auch bei der Umsetzung des Perspektivprogramms gefordert. Zum satzungsmäßigen Auftrag des BDZ gehört deshalb auch in der Zukunft ein enges Netzwerk mit den Personalräten auf allen Stufen. Eine Stärke, die freie Listen eben nicht leisten können.

## 2. Modernisierungsvereinbarung umsetzen, faire Partnerschaft leben

Der BDZ hat sich von der klassischen Fachgewerkschaft für den Zoll zu einem kompetenten gewerkschaftlichen Vertreter aller Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung entwickelt.

— Diese besondere Kompetenz spiegelt sich nicht nur in den in der weit überwiegenden Zahl der von BDZ-Mitgliedern dominierten Personalvertretungen auf allen Stufen und in der Rolle des BDZ als eine der großen Bundesbeamtengewerkschaften im dbb beamtenbund und tarifunion wider. Die seit Jahrzehnten praktizierte vertrauensvolle und erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und BDZ hat in der Vergangenheit, insbesondere auch in den letzten Wochen und Monaten zu spürbaren Erfolgen für die Beschäftigten in der Bundesfinanzverwaltung geführt. Die Entscheidungsträger auf allen Stufen wissen: Das im BDZ und den Personalvertretungen mit seiner BDZ-Mehrheit versammelte Fachwissen dient der sachgerechten Meinungsbildung. Aber es gibt nichts, was nicht noch besser werden könnte.

Ein formales gewerkschaftliches Beteiligungsrecht gibt es lediglich für die Spitzenorganisationen (u. a. dbb und DGB). Die Zusammenarbeit des BDZ mit dem dbb, dessen Gremien und Kommissionen ist intensiv und erfolgreich. Bedauerlicherweise hat sich das Bundesfinanzministerium bisher geweigert, die im Jahr 2005 durch den damaligen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, den dbb-Bundesvorsitzenden Peter Heesen und den DGB-Bundesvorsitzenden Michael Sommer unterzeichnete »Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung« mit Leben zu erfüllen. An dieser Situation hat sich leider nichts Grundlegendes geändert, obwohl Bundesfinanzminister Schäuble im Januar 2010 gegenüber der BDZ-Bundesleitung ausdrücklich betont hat, wie wichtig ihm die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften ist. Mit der praktischen Umsetzung der »Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung« wäre eine gemeinsame Basis vorhanden, um die nicht immer einfache, aber durchaus erfolgreiche Zusammenarbeit zu verbessern und noch praxisorientierter zu gestalten. Der BDZ bietet das ausdrücklich an.

