

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Zollverwaltung

– Drucksache 18/5294 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 935. Sitzung am 10. Juli 2015 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Eine innovative, effiziente und wirtschaftsfreundliche Zollverwaltung ist ein immer wichtiger werdender Standortfaktor im globalen Wettbewerb der Staaten und Regionen und trägt zum gesamtwirtschaftlichen Erfolg bei. Deutschland braucht eine moderne Zollverwaltung, die den Herausforderungen wachsender globaler Warenströme und erhöhter Sicherheitsanforderungen gerecht wird. Sie muss in der Lage sein, auch die weiteren ihr zugewiesenen Aufgaben, z. B. die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung, effizient und erfolgreich zu bewältigen.
- b) Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Neuorganisation der Zollverwaltung zählt zu den bedeutsamsten und nachhaltigsten Strukturveränderungen in der Verwaltung des Bundes. Die Auflösung der Mittelbehörden und die zentrale Steuerung von Ortsbehörden stellen an Personal und Organisation höchste Anforderungen. Die Umsetzung der ab Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2016 geplanten Maßnahmen wird erfahrungsgemäß geraume Zeit in Anspruch nehmen (z. B. die Anpassung der IT-Infrastruktur). Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, dass hiervon das Dienstleistungsangebot der Zollverwaltung und ihre Aufgabenerledigung nicht berührt werden.
- c) Der Bundesrat unterstreicht, dass die Bundesfinanzdirektionen wichtige, Hauptzollämter übergreifende Steuerungsaufgaben innehatten. Die Kenntnis der jeweiligen Region und der regionalen Wirtschaftsstruktur hat zum Erfolg der Zollverwaltung in der ganzen Breite ihrer Aufgaben wesentlich beigetragen. Der Bundesrat bedauert, dass mit der Auflösung der Bundesfinanzdirektionen, die als Fachdirektionen ohne regionalen Bezug in die Generalzolldirektion integriert werden, die gebündelte regionale Expertise der Zollverwaltung verloren geht.
- d) Der Bundesrat bedauert auch, dass die Bundesregierung auf die Abschätzung der Folgen des Wegfalls der Mittelbehörden für die jeweiligen Regionen mit ihren ggf. regionalen Besonderheiten (z. B. die maritimen Aspekte im Bereich der Bundesfinanzdirektion Nord) ebenso verzichtet hat wie auf die Darstellung der künftigen unmittelbaren Steuerung der 43 Hauptzollämter durch die Generalzolldirektion. Eine entsprechende Darlegung wäre für die Beurteilung hilfreich, ob die geplanten Maßnahmen den einmaligen Umstellungsaufwand in Höhe von rund 10 Millionen Euro und den zusätzlichen Erfüllungsaufwand im Finanzplanungszeitraum in Höhe von rund 18 Millionen Euro rechtfertigen.

-
- e) Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung dauerhaft an den Dienstsitzen der Generalzolldirektion in Bonn, Hamburg, Potsdam, Köln, Neustadt a. d. W. und Nürnberg festhält.
 - f) Im Zuge der Errichtung der Generalzolldirektion erwartet der Bundesrat von der Bundesregierung ergänzende Informationen über die beabsichtigte Stärkung der Ortsebene (Hauptzollämter, Zollämter). Dem Bundesrat ist besonders daran gelegen, dass das Dienstleistungsangebot des Zolls in der Fläche erhalten bleibt und ausgebaut wird.
 - g) Der Bundesrat hält es für erforderlich, in einem weiteren Schritt der Strukturreform die derzeitigen Grenzen der Hauptzollämter einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg, für die drei Hauptzollämter zuständig sind, deren Grenzen durch das Stadtgebiet verlaufen und ein logistisches Hindernis darstellen, wird deutlich, dass Verschlankung von Strukturen und Effizienzsteigerungen auf dieser Ebene unmittelbar den Wirtschaftsbeteiligten zugutekommen können.
 - h) Der Bundesrat empfiehlt, die Wirtschaftsbeteiligten, die bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs nicht gehört wurden, zeitnah über die beabsichtigte Neuorganisation der Zollverwaltung zu informieren.
 - i) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um die Vorlage eines Evaluierungsberichtes drei Jahre nach Errichtung der Generalzolldirektion.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zum Gesetzentwurf allgemein

Zu a)

Die Bundesregierung stimmt den Aussagen des Bundesrates zu. Durch die Reform wird die Zollverwaltung in die Lage versetzt, ihre immer umfassender werdenden Aufgaben weiter mit hoher Effizienz zu erfüllen.

Zu b)

Die Bundesregierung stimmt den Feststellungen des Bundesrates zu. Sie wird sicherstellen, dass sowohl das Dienstleistungsangebot der Zollverwaltung als auch die Aufgabenerledigung durch die Zollverwaltung in der neuen Organisationsstruktur das derzeitige hohe Niveau haben. Die Ortsebene der Zollverwaltung mit ihren 43 Hauptzollämtern, 8 Zollfahndungsämtern und 271 Zollämtern steht den Bürgerinnen und Bürgern, den Wirtschaftsbeteiligten und den Länderverwaltungen als kompetenter Ansprech- und Kooperationspartner uneingeschränkt weiterhin zur Verfügung.

Zu c)

Auch in der neuen Struktur bleibt die gebündelte regionale Expertise der Zollverwaltung erhalten.

Der Übergang vom Regionalprinzip zum Fachprinzip ist durch den Erhalt der Kompetenzen geprägt und dabei so gestaltet, dass die regionale Kompetenz und Erfahrung auch auf Ebene der Generalzolldirektion gewährleistet sind. Diesem Ziel dient nicht zuletzt die Beibehaltung der Standorte der bisherigen Mittelbehörden sowie der dezentral aufgestellten Rechts- und Fachaufsichtseinheiten.

Der organisatorische Bereich und der Personalbereich werden zentralisiert, das fachliche Know-How in den Fachdirektionen gebündelt und damit die Voraussetzungen zur Stärkung der Ortsebene des Zolls geschaffen.

In der neuen Struktur wird der bislang sehr gute Dialog der Zollverwaltung mit der Wirtschaft und das gemeinsame Streben nach praxisorientierten Lösungen – unter Berücksichtigung etwaiger regionaler Besonderheiten – fortgesetzt und weiter ausgebaut.

Zu d)

Wie oben dargelegt geht die Bundesregierung davon aus, dass die gesetzliche Neuorganisation der Zollverwaltung keine negativen Folgen für die jeweiligen Regionen mit ihren gegebenenfalls regionalen Besonderheiten hat. Sowohl die Präsenz der Zollverwaltung in der Fläche als auch die regionale Expertise bleiben nach Errichtung der Generalzolldirektion weiterhin gewährleistet. Die Ortsebene bleibt als kompetenter Ansprechpartner für Bürger und Wirtschaft erhalten.

Der Gesetzentwurf legt fest, dass die Generalzolldirektion die direkte Dienst- und Fachaufsicht über die Hauptzollämter und Zollfahndungsämter ausüben wird (Artikel 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs). Sie steuert und koordiniert bundesweit die operative Aufgabenwahrnehmung der Zollverwaltung.

Der einmalige Umstellungsaufwand in Höhe von 28 Millionen Euro im Finanzplanungszeitraum bis 2019 rechtfertigt sich im Wesentlichen durch die Anpassung zahlreicher IT-Fachverfahren und die Ausstattung der Liegenschaften im gesamten Bundesgebiet mit geeigneter Kommunikationstechnik.

Zu e)

Ein Element der gesetzlichen Neuorganisation der Zollverwaltung ist, dass die Generalzolldirektion dauerhaft ihre Standorte an den Dienstsitzen der Bundesfinanzdirektionen beibehält, um die regionale Kompetenz und Erfahrung auf Ebene der Generalzolldirektion zu erhalten.

Zu f)

Der wichtige Belang einer angemessenen Flächenpräsenz der Zollverwaltung wird durch die Errichtung der Generalzolldirektion nicht in Frage gestellt.

Hinsichtlich der Informationsbitte des Bundesrates zur beabsichtigten Stärkung der Ortsebene verweist die Bundesregierung darauf, dass im Rahmen der gesetzlichen Neuorganisation der Zollverwaltung keine Reduzierung der Präsenz in der Fläche vorgesehen ist. Im Gegenteil: Die durch Synergien zu erzielenden Effizienzgewinne kommen der Ortsebene zugute.

Kurzfristig lässt sich eine Rendite von rund 90 Dienstposten aufgrund der konsequenten Zentralisierung der Verwaltungssteuerung realisieren. In einzelnen Bereichen konnte darüber hinaus bereits Potenzial zur weiteren Abschichtung von Aufgaben auf die Ortsebene identifiziert werden (z.B. Aufhebung von Zustimmungsvorbehalten, Sachbearbeitung im Marktordnungsbereich, Zulassung von Steuerbürgen). Angestrebt wird mittelfristig eine Effizienzrendite von weiteren gut 300 Dienstposten, die zur Verstärkung der Ortsebene genutzt werden.

Zu g)

Das Bundesministerium der Finanzen prüft laufend und auch unabhängig von der gesetzlichen Neuorganisation der Zollverwaltung, in wieweit weitere Maßnahmen zur Optimierung der Struktur der Zollverwaltung erforderlich sind.

Zu h)

Ein stetiger Informationsaustausch gehört zu den in der Praxis bewährten Grundprinzipien der Zusammenarbeit zwischen Zollverwaltung und Wirtschaftsbeteiligten. Die Bundesregierung sieht die Wirtschaftsbeteiligten allerdings nur in geringem Umfang von der gesetzlichen Neuorganisation der Zollverwaltung betroffen. Insofern wird auf die Stellungnahmen zu b) bis f) verwiesen. Unabhängig davon hat die Bundesregierung dafür Sorge getragen, dass die betroffenen Wirtschaftsbeteiligten von der gesetzlichen Neuorganisation Kenntnis haben. Sie wird im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren weiterhin auf eine Information der betroffenen Wirtschaftsbeteiligten achten.

Zu i)

Die Bundesregierung nimmt die Bitte des Bundesrates zur Kenntnis.