

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Scheel, Oswald Metzger und der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 13/8897 –**

Neuorganisation der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen

Am 30. September 1997 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Rahmen des Kabinettsbeschlusses „Schlanker Staat“ (vgl. Drucksache 13/3923) eine Presseerklärung zur Straffung der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen (OFD) vorgelegt.

Bei den Plänen zur Straffung der OFD konnte – außer mit Baden-Württemberg – kein Konsens mit den Ländern gefunden werden. Auch die betroffenen Mitarbeiter der OFD und des Zolls sind nicht in die Konzeption einbezogen worden und legen Protest ein. Hinzu kommt, daß mittelfristig durch weitere Aufgaben im Bereich der Bundesvermögensverwaltung strukturelle Neuordnungen zu erwarten sind und es Überlegungen gibt, die Zoll- und Verbrauchssteuerabteilungen der OFD durch eine Generalzölddirektion ersetzen zu lassen. Vor diesem Hintergrund stünden ab dem Jahr 2005 weitere strukturelle Veränderungen an.

Vorbemerkung

Nach dem Beschuß des Bundeskabinetts vom 7. Februar 1996 zur Verringerung und Straffung von Bundesbehörden (Drucksache 13/2923) wurde zunächst versucht, in Abstimmung mit den Ländern die Zahl der Oberfinanzdirektionen zu verringern. Ein Einvernehmen hierüber war – mit Ausnahme Baden-Württembergs – leider nicht erreichbar. Im Anschluß daran wurde geprüft, wie durch Zusammenlegung der Bundesabteilungen bei den Oberfinanzdirektionen eine Straffung der Bundesfinanzverwaltung erreicht werden kann, um die mit dem Kabinettsbeschuß angestrebte Verschlankung und die damit verbundenen Rationalisierungs- und Einspareffekte zu erzielen. Das in diesem Zusammenhang erarbeitete Gesamtkonzept zur Straffung der Bundesabteilungen sieht eine sachlich angemessene und nach-

vollziehbare Verringerung der 21 Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen und 16 Bundesvermögensabteilungen auf jeweils acht Bundesabteilungen für jede Fachrichtung vor, die acht Oberfinanzdirektionen (vorübergehend neun wegen der Sonderaufgabe der OFD Berlin zur Abwicklung des Regierungsumzugs) zum Teil länderübergreifend zugeordnet werden sollen („8/8/8-Modell“). Das Konzept wurde zwischenzeitlich den Bundesländern entsprechend § 8 Abs. 3 Finanzverwaltungsgesetz zur Einbringung ihrer Belange vorgestellt. Ferner wurde es Betroffenen und Interessenträgern, insbesondere dem Hauptpersonalrat, zugeleitet. Auch die parlamentarischen Gremien wurden beteiligt. Hierdurch soll ein möglichst breites Bild der vielfältigen Interessen, Meinungen und auch Einwendungen gewonnen werden. Diese werden sodann sorgsam gewichtet und abgewogen werden, bevor eine abschließende Entscheidung insbesondere zu den Standorten getroffen wird.

Die Neustrukturierung wird sozialverträglich abgedeckt. Für die personelle Verschmelzung der zusammenzulegenden Abteilungen ist – ebenso wie bei der Umorganisation auf der örtlichen Ebene der Bundesfinanzverwaltung – ein angemessener zeitlicher Rahmen erforderlich, um unzumutbare Härten für die Betroffenen zu vermeiden. Je nach Personalstruktur und Aufgabensituation bei den aufzulösenden Abteilungen sind unterschiedlich lange Übergangsfristen möglich, in denen am bisherigen Standort Außenstellen erhalten bleiben. Zur Umsetzung des Konzepts werden die Oberfinanzdirektionen gebeten, auf der Basis von Rahmenbedingungen des Bundesministeriums der Finanzen ein personelles und organisatorisches Feinkonzept für die Umsetzung zu erstellen, das den bestehenden Mobilitätsverpflichtungen und den im Rahmen der Fürsorgepflicht zu beachtenden Härtefällen Rechnung trägt. Daran werden sowohl die zuständigen Personalvertretungen, die Vertrauensleute für die Schwerbehinderten sowie die Frauenbeauftragten beim Bundesministerium der Finanzen und bei den Oberfinanzdirektionen beteiligt. Die betroffenen Beschäftigten wurden über die Vorstellungen zur Umsetzung des Konzepts bereits unterrichtet.

Überlegungen, die Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen der Oberfinanzdirektionen durch eine Generalzolldirektion ersetzen zu lassen, bestehen nicht.

1. Inwieweit sieht die Bundesregierung das Prinzip des föderalen Gedankens der dreistufigen Finanzverwaltung bei der von den Ländern nicht mitgetragenen Zusammenlegung der OFD gewahrt?

Ob und inwieweit Bundesländer die Zusammenlegung von Bundesabteilungen bei den Oberfinanzdirektionen mittragen oder nicht, läßt sich erst mit Abschluß des Verfahrens nach § 8 Abs. 3 Finanzverwaltungsgesetz absehen. Die Bundesregierung strebt hierbei möglichst einvernehmliche Regelungen an, wie auch in dem aufgeführten Kabinettsbeschuß zum Ausdruck kommt.

Die Zusammenlegung von Bundesabteilungen läßt den durch das Finanzverwaltungsgesetz vorgesehenen dreistufigen Aufbau sowohl der Bundes- als auch der Landesfinanzverwaltung unangetastet. Die vorgesehene Straffung bewegt sich im Rahmen des geltenden Finanzverwaltungsgesetzes und wird durch Ministerverordnung nach § 8 Abs. 3 Finanzverwaltungsgesetz umgesetzt, die im Benehmen mit den Ländern ergeht. Entsprechend wurde im übrigen in den siebziger Jahren bei der Schließung der Bundesvermögensabteilungen in Bremen, Düsseldorf, Karlsruhe und Saarbrücken sowie Anfang der neunziger Jahre bezüglich der Bundesvermögensabteilung in Hamburg verfahren.

2. Nach welchen Kriterien wurden die Standorte der geplanten acht OFD ausgewählt?

Die Oberfinanzdirektionen als Mittelbehörden nehmen in erster Linie Aufsichtsfunktionen gegenüber den nachgeordneten Ämtern wahr. Die regionale Verteilung der fachlichen Aufgabenschwerpunkte kann daher für Standortentscheidungen nicht primär ausschlaggebend sein. Neben den fachlichen Gesichtspunkten wurden daher auch raumorganisatorische Aspekte, personalwirtschaftliche Erwägungen und Unterbringungsfragen bei der Festlegung der Standorte berücksichtigt.

3. Nach welchen Kriterien wurde insbesondere der Standort Thüringen dem Standort Sachsen vorgezogen, obwohl in Sachsen die höhere Mitarbeiterzahl besteht, eine 565 km lange EU-Außengrenze existiert, das Schwergewicht der Liegenschaftsaufgaben liegt und die Aufgabenfülle deutlich umfangreicher ist als in Thüringen?

Nach dem Straffungskonzept des Bundesministeriums der Finanzen ist für die Länder Sachsen und Thüringen Erfurt als Oberfinanzdirektion mit Bundespräsenz und gleichzeitigem Sitz der Bundesvermögensabteilung und Dresden als Dienstsitz der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung (Außenstelle der Oberfinanzdirektion Erfurt) vorgesehen.

Bei der Wahl Erfurts als Standort einer gemeinsamen Bundesvermögensabteilung für die Oberfinanzbezirke Chemnitz und Erfurt waren neben den fachlichen Aufgabenschwerpunkten im Bereich Liegenschaftsverwaltung in Thüringen auch raumstrukturelle sowie personalwirtschaftliche Überlegungen maßgeblich.

Für die Zusammenlegung der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen der Oberfinanzdirektionen Chemnitz und Erfurt in Dresden sprechen insbesondere fachliche Gesichtspunkte. Die zöllnerischen Aufgabenschwerpunkte befinden sich am Standort Dresden.

4. Wie erklärt sich in diesem Zusammenhang, daß die mehrjährig eingestellten Baumittel bei Kapitel 08 04 für die OFD Chemnitz 453 Mio. DM betragen, in Erfurt aber nur 33 Mio. DM?

Im Bundeshaushaltsplan 1997 sind bei Kapitel 08 04 Titel 712 01 unter lfd. Nr. 2 Baumaßnahmen für Verwaltungseinrichtungen im Gebiet der Oberfinanzdirektion Chemnitz mit 397 Mio. DM eingestellt. Der Betrag von 453 Mio. DM ist unzutreffend, da insoweit die Kosten bei der Oberfinanzdirektion Berlin mit eingerechnet wurden.

Auf grenzbezogene Vorhaben entfallen im Gebiet der Oberfinanzdirektion Chemnitz 341,5 Mio. DM und auf sonstige Vorhaben der Zollverwaltung 29 Mio. DM. Demnach betreffen rd. 96 v. H. der Investitionen im Oberfinanzbezirk Chemnitz Vorhaben der Zollverwaltung und davon der weit überwiegende Teil grenzbezogene Aufgaben, die im Bereich der Ortsdienststellen angesiedelt sind.

Im Bezirk der Oberfinanzdirektion Erfurt ist der Baubedarf erheblich geringer.

5. Ist damit zu rechnen, daß der Standort Freiburg zugunsten des Standortes Stuttgart für die OFD aufgegeben wird, obwohl erst im vergangenen Jahr die Zusammenlegung der Zoll- und Verbrauchssteuerabteilungen und der Bundesvermögensabteilung für Baden in Freiburg stattgefunden hat, und wenn ja, wie ist dies gegenüber dem Standort Freiburg in bezug auf Planungssicherheit für Stadt, Beschäftigte und Gebäudekapazitäten zu rechtfertigen?

Aussagen, ob und inwieweit es aufgrund des derzeit laufenden Anhörungsverfahrens bezüglich einzelner Standorte zu einer Abweichung vom Straffungskonzept kommen kann, können naturgemäß erst nach dessen Abschluß getroffen werden. Zu Baden-Württemberg ist im übrigen zu bemerken:

Mit Baden-Württemberg wurde Einigung über die Zusammenlegung der badischen Oberfinanzdirektionen Freiburg und Karlsruhe mit künftigem Sitz in Karlsruhe erzielt. In Freiburg soll für die als Folge dieser Maßnahme zusammenzulegenden Zoll- und Verbrauchssteuerabteilungen sowie für die dort bereits ansässige Bundesvermögensabteilung eine Außenstelle der Oberfinanzdirektion Karlsruhe eingerichtet werden. Diese Lösung ist aber noch nicht umgesetzt; sie ist Teil der mit dem Gesamtkonzept angestrebten weitergehenden Straffungsbemühungen des Bundes, die die Verlagerung auch der beiden Bundesabteilungen bei der Oberfinanzdirektion Stuttgart nach Freiburg vorsehen.

6. Wie kann durch die Zusammenlegung der OFD garantiert werden, daß der Vollzug der Aufgaben verbessert oder erleichtert wird, wie in § 8 Abs. 3 des Finanzverwaltungsgesetzes als Bedingung für bundespolitische Entscheidungen genannt?

In allen Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen muß grundsätzlich das gesamte Spektrum des Fachwissens vorgehalten werden. Dies geht bei kleinen Organisationseinheiten zu Lasten einer effizienten Aufgabenerledigung und der gebotenen Spezialisierung. Angesichts immer komplexer werdender rechtlicher Rahmenbedingungen und der Fortentwicklung des EU-

Rechts ermöglichen nur große Verwaltungseinheiten die dringend notwendige Spezialisierung der Beschäftigten.

Mit der vorgesehenen Straffung der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen werden im wesentlichen folgende Ziele verfolgt:

- Optimierung der Aufgabenerledigung durch fachliche Spezialisierung, trotz mittelfristig erwartetem Aufgabenrückgang,
- Optimierung der Betreuungsverhältnisse zwischen Mittel- und Ortsinstanzen sowie der Leitungsspannen,
- Reduzierung des Personaleinsatzes in den Bereichen Organisation, Personal und Haushalt sowie Service,
- Erwirtschaftung der im Hinblick auf die Aufgabenentwicklung der Bundesvermögensverwaltung ausgebrachten 1 800 kw-Vermerke sowie der pauschalen Stellenkürzungen,
- monetäre Einsparungen.

Die vorgesehenen Straffungsmaßnahmen dienen damit der Rationalisierung und der Optimierung des Aufgabenvollzugs und werden deshalb den Anforderungen des § 8 Abs. 3 Finanzverwaltungsgesetz in vollem Umfang gerecht.

7. Welche konkreten Einsparungen erwartet die Bundesregierung durch die Zusammenlegung, und wie setzen sich diese zusammen, aufgeschlüsselt nach Personalkosten, Gebäudekosten und technischer Infrastruktur?

Wie bereits ausgeführt, steht beim Straffungskonzept des Bundesministeriums der Finanzen die Optimierung der fachlichen Qualifikation im Vordergrund. Das tragende Motiv für das Straffungskonzept bleibt das Bestreben, die Qualität der Arbeit durch sinnvolle und zeitgemäße Verwaltungsstrukturen zu erhöhen. Da in diesem Zusammenhang den zu erwartenden monetären Einsparungen eher eine untergeordnete Bedeutung zukommt, macht die Aufschlüsselung nach einzelnen Kostenarten keinen Sinn.

Durch das Straffungskonzept wird zunächst sichergestellt, daß die bereits bestehenden Einsparauflagen des Parlaments (pauschale Stellenkürzungen sowie die bereits ausgebrachten umfangreichen kw-Vermerke) erfüllt werden können, ohne die Qualität der Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen. Eine darüber hinausgehende deutliche Entlastung des Bundeshaushalts wird durch die Umsetzung des Straffungskonzepts in einem Zeitrahmen von voraussichtlich drei bis fünf Jahren erreicht.

8. Gibt es zum bestehenden Konzept Alternativen, und wenn ja, welche Einsparungen würden sich aus den Alternativen ergeben?

Als Alternative zum vorliegenden Konzept wurde auch das von den Oberfinanzpräsidenten vorgeschlagene Modell gemeinsamer Bundesfinanzabteilungen, bestehend aus Zoll- und Bundes-

vermögensverwaltung, einer näheren Prüfung unterzogen. Bei einer Umsetzung dieses Modells könnten jedoch lediglich im Bereich „Organisation/Personal/Haushalt“ (OPH) dem Straffungsmodell des Bundesministeriums der Finanzen vergleichbare Synergieeffekte erschlossen werden. Die darüber hinaus im Modell des Bundesministeriums der Finanzen enthaltenen Potentiale hinsichtlich Rationalisierung und Optimierung der Aufgabenerledigung durch Einrichtung größerer Verwaltungseinheiten, verbunden mit den Möglichkeiten einer weitergehenden Spezialisierung, eines effizienten Einsatzes der Informationstechnik sowie einer Erhöhung der Leitungsspannen und der Betreuungsverhältnisse, könnte dagegen nicht erreicht werden.

9. Inwieweit ist mit Einsparungen im Personalbereich zu rechnen, bei der Annahme, daß ein Drittel der Mitarbeiter künftig wegfallend sind, gleichzeitig andere Stellen aber „entsprechend der gestiegenen Verantwortung verstärkt mit Angehörigen des höheren Dienstes besetzt werden“ (Presseerklärung BMF vom 30. September 1997, S. 3)?

Im Bereich der Bundeszollverwaltung sollen die Hauptzollämter verstärkt mit Stellen des höheren Dienstes ausgestattet werden. Dies ist ein Weg, den die Landesfinanzministerien für die Finanzämter schon seit langem beschreiten. Der Schwierigkeitsgrad von Arbeitsvorgängen, insbesondere in größeren Hauptzollämtern, erfordert es, den gleichen Weg zu gehen.

Der weitaus überwiegende Teil der personellen Rationalisierungsmöglichkeiten durch eine Zusammenlegung der Bundesabteilungen liegt jedoch in den Ebenen unterhalb des höheren Dienstes.

Diese Stellen sollen teilweise ebenfalls in Bereiche verlagert werden, in denen seit langem ein Verstärkungsbedarf besteht. Der genaue Umfang wird sich erst nach Erarbeitung der Feinkonzepte für die einzelnen zusammengelegten Bezirke ermitteln lassen. Die Feinkonzepte, die im Zusammenwirken der zu verschmelzenden Abteilungen, der Personalvertretungen und dem Bundesministerium für Finanzen erstellt werden sollen, werden auch die künftigen Strukturen (Zahl der Gruppen, Referate und Mitarbeiter) der neuen Oberfinanzdirektionen festlegen und insoweit die Grundlage für eine definitive Aussage über die erwirtschafteten Stellen bilden.

Die vorgesehene Straffung der Bundesvermögensabteilungen hat auf die Stellenausstattung im Bereich der Führungsfunktionen in der Ortsinstanz keine Auswirkungen und führt in diesem Bereich auch nicht zu Mehrausgaben. Die Stärkung der Bundesvermögensämter durch Delegation von Aufgaben und Aufwertung der dortigen Leitungspositionen wurde vielmehr bereits anlässlich der zum 1. Januar 1996 durchgeführten Umstrukturierung auf der Ortsebene vollzogen.

10. Wie sieht die Bundesregierung in der Zusammenlegung der OFD eine Steigerung der Effizienz durch große dezentrale Verwaltungseinheiten gewährleistet?

Die den Bundesabteilungen primär obliegende Aufsichtstätigkeit über die Ortsbehörden lässt sich – nicht zuletzt im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden modernen Informationstechnologien – gerade durch Einrichtung großer dezentraler Verwaltungseinheiten zweckmäßig erledigen. Die in der Antwort zur Frage 7 dargestellten Vorteile der größeren Verwaltungseinheiten hinsichtlich der Möglichkeiten der Rationalisierung sowie der Optimierung der Aufgabenerledigung – insbesondere durch fachliche Spezialisierung – überwiegen mögliche Erschwernisse durch größere Entfernung zu den nachgeordneten Dienststellen bei weitem.

11. Wie sind die konkreten Überlegungen der Bundesregierung hinsichtlich personeller Konsequenzen für ein Drittel der künftig wegfällenden Stellen von insgesamt 8 700 Mitarbeitern?

Es ist unklar, worauf die Formulierung „ein Drittel der künftig wegfällenden Stellen von insgesamt 8 700 Mitarbeitern“ abzielt. Durch die Straffung der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen werden keine Stellen in dieser Größenordnung wegfallen.

Generell gilt, daß die notwendige Personalanpassung aufgrund der Straffung der Bundesabteilungen bei den Oberfinanzdirektionen mit Rücksicht auf die sozialen Belange der Beschäftigten in einem Zeitrahmen von regelmäßig etwa drei bis fünf Jahren erfolgen wird. Unzumutbare Härten sollen soweit als möglich vermieden werden. Insoweit verweise ich auf meine obigen Ausführungen.

12. Kann die Bundesregierung durch die dezentralen OFD für die Wirtschaft eine reibungslose Zusammenarbeit garantieren?

Von den Bundesabteilungen sind vorrangig Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen. Primäre Ansprechpartner für die Wirtschaft sind die Behörden auf Ortsebene. Diese bleiben von der Umorganisation der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen unberührt, so daß der Bund für seine „Kunden“ auch weiterhin flächendeckend präsent sein wird. Zudem können durch die Einbeziehung moderner Kommunikationstechnik Standortnachteile ausgeglichen werden.

13. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem vorliegenden Konzept für die Gesamtstruktur der Zollverwaltung im Hinblick auf die Straffung der Mittelebenen und die mittelfristig zu erwartende EU-Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa?

Auch nach Wegfall von Aufgaben im Zusammenhang mit der zu erwartenden EU-Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa wird die Zollverwaltung weiterhin ein breites Spektrum an Aufgaben wahrzunehmen haben. Die grenzbezogenen Aufgaben, die nur einen Teil der zöllnerischen Aufgaben ausmachen, werden entfallen, damit aber gleichzeitig die Aufgaben der Binnenzollstellen zunehmen. Auch in Erwartung der EU-Erweiterung ist daher eine zeitnahe Straffung auf der Mittelebene gerechtfertigt.