

Weerth, Carsten

Article — Published Version

Das Verhältnis der Überlastungsanzeige zur Strafvereitelung im Amt – ein blinder Fleck beim Zoll

BDZ-Fachteil

Suggested Citation: Weerth, Carsten (2019) : Das Verhältnis der Überlastungsanzeige zur Strafvereitelung im Amt – ein blinder Fleck beim Zoll, BDZ-Fachteil, ISSN 1437-9864, BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Berlin, Iss. 10, pp. F58-F64

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/204669>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

§ 20 EnergieStG im umgekehrten Fall, kann nach § 49 Abs. 2 EnergieStG eine Entlastung für den Differenzbetrag gewährt werden, wenn höher versteuertes Flüssiggas nachweislich zu Zwecken nach § 2 Abs. 3 EnergieStG abgegeben worden ist. Flüssiggashändler können auf diese Art und Weise Flüssiggas sowohl als Autogas als auch als Heizgas an ihre Kunden abgeben und einen entsprechenden Entlastungsantrag für die als Heizgas abgegebene Menge geltend machen.⁴⁸

c) Verwendung von Leichtölen und mittelschweren Ölen

In § 49 Abs. 3 EnergieStG ist eine Entlastung für versteuerte Energieerzeugnisse nach § 2 Abs. 1 Nr. 1–3 EnergieStG (Benzine, mittelschwere Öle etc.) vorgesehen, die nachweislich zu gewerblichen Zwecken verheizt oder zum Antrieb von Gasturbinen und Verbrennungsmotoren in begünstigten Anlagen nach § 3 verwendet worden sind.

Zur Wärmeerzeugung bei bestimmten industriellen Prozessen und Anwendungen kann es erforderlich sein, dass nur bestimmte Leichtöle oder mittelschwere Öle verwendet werden können. Da diese nur zum Steuersatz nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 – 4 EnergieStG versteuert bezogen werden können, bedurfte es einer Anpassung. Die Entlastungsnorm des § 49 Abs. 3 EnergieStG berücksichtigt diese Entwicklungen.

48) Siehe Gesetzesbegründung zu § 49 EnergieStG, BT-Drs. 16/1172

2. Rechtsfolge

Wird eine Steuerentlastung nach § 49 EnergieStG gewährt, so gelten die Energieerzeugnisse nach § 93 Abs. 3a EnergieStV als nach § 2 Abs. 3 EnergieStG versteuert. Damit liegen die Voraussetzungen vor, auf der zweiten Stufe weitergehende Entlastungsanträge zu stellen. Die Entlastung nach § 49 EnergieStG bildet damit die Voraussetzung und den Einstieg für weitergehende Entlastungsmöglichkeiten, u. a. nach §§ 51, 53, 53a und §§ 54, 55 EnergieStG.

V. Fazit und Ausblick

Die Besteuerung von Energieerzeugnissen nach dem jetzigen Steuertarif des § 2 EnergieStG ist kompliziert und schwierig. Im Wesentlichen beruht die Ausgestaltung auf historisch gewachsenen Strukturen. Nur für bestimmte Energieerzeugnisse sieht der Steuertarif ermäßigte „Heizstoffsteuersätze“ vor. Im Laufe der Zeit musste über teilweise neue Entlastungstatbestände eine gesetzliche Korrektur erfolgen, wenn der Verwendungszweck des Energieerzeugnisses zwar „begünstigt“ ist, allerdings der ermäßigte Steuersatz an der Art des Energieerzeugnisses scheiterte. Im Hinblick auf diese Entwicklungen stellt sich die Frage, ob nicht die Zeit gekommen ist, die Ausgestaltung des Steuertarifs auf den Prüfstand zu stellen und eine Besteuerung zu ermöglichen, die eine praxisgerechte Verwendung berücksichtigt. Auf diese Weise könnten einige komplizierte Entlastungstatbestände entbehrlich werden.

Das Verhältnis der Überlastungsanzeige zur Strafvereitelung im Amt – ein blinder Fleck beim Zoll

Von Dr. Carsten Weerth BSc (Glasgow) LL.M., Bremen¹

A. Einleitung

Die mangelhafte Personalausstattung der deutschen Zollverwaltung ist kein Geheimnis. Die BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft hat mehrfach öffentlich darauf hingewiesen, dass mehr als 3 000 Planstellen in den Jahren 2018 und 2019 nicht besetzt gewesen sind.²

Es kommt in der Praxis der Zollverwaltung zu personellen Unterdeckungen von z. T. mehr als 30 Prozent in einzelnen Zollämtern und Sachgebieten. Das ist insbesondere in den Bereichen von großer Gefahr, in denen Straftaten verfolgt werden, namentlich bei der Generalzolldirektion (GZD) DVIII im Zollkriminalamt (ZKA) bei der Financial Intelligence Unit (FIU), bei den Zollfahndungsämtern sowie den Hauptzolläm-

tern in den Sachgebieten E und F, in den Zollvollzugsbereichen, insbes. der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und dem Sachgebiet Ahndung.

Hier kann es aufgrund der dauerhaften Personalmangelsituation zur sog. „Strafvereitelung im Amt“ kommen. Besonders dramatisch und öffentlich kritisiert wird die Personalmangelsituation bei der FIU. Bei der FIU war ursprünglich ein Personalansatz von 165 Arbeitskräften (AK) vorgesehen – inzwischen ist aufgrund der großen Rückstände und der einhergehenden (strafrechtlichen) Konsequenzen eine Aufplanung auf 475 AK vorgesehen; diese personelle Stärkung der FIU hat die BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft wiederholt gefordert.³

Dieser Beitrag beleuchtet die Strafvereitelung im Amt und die sog. Überlastungsanzeige für Zollbeamte, da diese schwerpunktmäßig als sog. „Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft“ bei der Verfolgung von (Steuer-)Straftaten eingesetzt werden – nach der ständigen Rechtsprechung des obersten

1) Der Autor ist beim Hauptzollamt Bremen tätig. Der Beitrag stellt seine persönliche Auffassung dar. Der Autor ist seit 2008 im örtlichen Personalrat des Hauptzollamts Bremen für die BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft aktiv und seit 2009 ehrenamtlicher Richter in der Strafgerichtsbarkeit beim Amtsgericht Bremen. Er ist zugleich Lehrbeauftragter für Steuerrecht an der FOM Hochschule für Oekonomie und Management

2) BDZ, Investitionsstau beim Zoll führt zu bedingter Einsatzfähigkeit, 12.4.2018, URL: <https://www.bdz.eu/medien/nachrichten/detail/news/investitionsstau-beim-zoll-fuehrt-zu-bedingter-einsatzfaehigkeit.html> und BDZ, Zoll-Jahresbilanz: Stellenzuwachs rasch umsetzen und in die Zukunft investieren!, 21.3.2019, URL: <https://www.bdz.eu/medien/nachrichten/detail/news/zoll-jahresbilanz-stellenzuwachs-rasch-umsetzen-und-in-die-zukunft-investieren.html>

3) BDZ, Financial Intelligence Unit (FIU): Viele Geldwäscheverdachtsmeldungen, aber deutlich zu wenig Personal!, URL: https://www.bdz.eu/fileadmin/dokumente/News/News_2018/180201_FIU_Druckansicht.pdf und BDZ, Financial Intelligence Unit (FIU): BDZ setzt sich erneut für mehr Personal bei der FIU ein!, URL: https://www.bdz.eu/fileadmin/dokumente/News/News_2018/180507_Anhoerung_FIU_Druckansicht.pdf

deutschen Zivil- und Strafgerichts, des Bundesgerichtshofs (BGH), kann nur diese Überlastungsanzeige den einzelnen Beamten vor dem Tatvorwurf der persönlichen Strafvereitelung im Amt schützen. Eine Aufklärung der Zollbeamten über die Folgen der Personalmangelpolitik des Dienstherrn und ihre eigene Verantwortung zum Selbstschutz ist lange überfällig. Die Überlastungsanzeige wird von den Zollbeamten häufig als persönliche Leistungsschwäche verstanden. Der Beitrag versucht Aufklärung zum Erfordernis und der Verpflichtung der Abgabe der Überlastungsanzeigen zu leisten: Zum Schutz des Beamten und der Tarifbeschäftigten (sog. Entlastungsanzeige) und des Dienstherrn.

B. Strafvereitelung im Amt nach § 258a StGB

Die Strafvereitelung im Amt nach § 258a StGB betrifft Beamte, die im Dienst eine Straftat nicht vollumfänglich, hinreichend und zeitnah verfolgen.

Zur Klarstellung wird zunächst der Gesetzeswortlaut abgedruckt:

§ 258a StGB Strafvereitelung im Amt

(1) Ist in den Fällen des § 258 Abs. 1 der Täter als Amtsträger zur Mitwirkung bei dem Strafverfahren oder dem Verfahren zur Anordnung der Maßnahme (§ 11 Abs. 1 Nr. 8) oder ist er in den Fällen des § 258 Abs. 2 als Amtsträger zur Mitwirkung bei der Vollstreckung der Strafe oder Maßnahme berufen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) § 258 Abs. 3 und 6 ist nicht anzuwenden.

Die Norm muss im Zusammenhang mit § 258 StGB (Strafvereitelung) gelesen werden:

§ 258 StGB Strafvereitelung

(1) Wer absichtlich oder wissentlich ganz oder zum Teil vereitelt, dass ein anderer dem Strafgesetz gemäß wegen einer rechtswidrigen Tat bestraft oder einer Maßnahme (§ 11 Abs. 1 Nr. 8) unterworfen wird, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer absichtlich oder wissentlich die Vollstreckung einer gegen einen anderen verhängten Strafe oder Maßnahme ganz oder zum Teil vereitelt.

(3) Die Strafe darf nicht schwerer sein als die für die Vortat angedrohte Strafe.

(4) Der Versuch ist strafbar.

(5) Wegen Strafvereitelung wird nicht bestraft, wer durch die Tat zugleich ganz oder zum Teil vereiteln will, dass er selbst bestraft oder einer Maßnahme unterworfen wird oder dass eine gegen ihn verhängte Strafe oder Maßnahme vollstreckt wird.

(6) Wer die Tat zugunsten eines Angehörigen begeht, ist straffrei.

Die Strafvereitelung kann bewusst oder grob fahrlässig begangen werden.

Von großer Bedeutung ist die Personalausstattung in den betroffenen Strafverfolgungsbehörden, hier der FIU, den SG E und F der Hauptzollämter (und ggf. der Zollfahndungsämter [ZFA]).

Wer nun glaubt, das sei unbedeutend und nur theoretisch von Belang, dem sei geantwortet, dass im Bereich der deutschen Zollverwaltung bereits Strafverfahren gegenüber Zollbeamten geführt und abgeschlossen worden sind und im politischen Raum (insbesondere im Hinblick auf die FIU) offen von Staatsanwälten mit Blick auf die Strafvereitelung im Amt gewarnt wird und diese Warnungen in der politischen Tagespresse (u. a. Der Spiegel) veröffentlicht worden sind.⁴

C. Täterstrafrecht, der kleine Zollbeamte wird angeklagt und belangt

In Deutschland gilt ein sog. Täterstrafrecht, d. h. nicht die Organisation, die eine Straftat verschuldet (juristische Person o. Ä.) ist der Täter, sondern die natürliche, ausführende Person. Bezogen auf die Zollverwaltung ist das von großer Bedeutung für den einzelnen, kleinen Zollbeamten: Es muss klar sein, dass bei Straftaten im Dienst nicht der Dienstherr belangt wird, sondern der einzelne, kleine Zollbeamte (ob als Anwärter, Zollsekretär oder Zollinspektorin). Einen Schutz durch den Dienstherrn gibt es nicht einmal bei mangelhafter Personalausstattung und großen Bearbeitungsrückständen. Ein Bundesminister der Finanzen, eine Abteilungsleiterin im BMF oder ein Generalzolldirektor wird bei mangelhafter Personalausstattung nicht belangt. Aber der kleine und direkt handelnde Beamte, der die 50 Neuzugänge an Strafanzeigen pro Monat nicht zeitnah und fristgerecht zur Staatsanwaltschaft zur weiteren Bearbeitung bringt oder lückenhafte Arbeit leistet oder bei der Vorlage an die Staatsanwaltschaft aus Gründen der Überlastung einen Aktenband oder eine rechtliche Würdigung vergisst, macht sich direkt und persönlich der Strafvereitelung im Amt schuldig ...

D. Die Überlastungsanzeige in der gewerkschaftlichen Arbeit

Die Überlastungsanzeige an sich ist weder im Wortlaut noch im Gesetz normiert und festgelegt. Die Überlastungsanzeige hat sich aus der Rechtsprechung der oberen und obersten Gerichte entwickelt.⁵ Wenn man jedoch mit offenen Augen durch die Behörden schaut, ist die Überlastungsanzeige ein häufig gebrauchtes Mittel zur Darstellung der Personalmangelsituation gegenüber dem Dienstherrn und zum Schutz des einzelnen Beamten vor disziplinarrechtlichen und strafrechtlichen Folgen.

Muster für Überlastungsanzeigen werden z. B. vom dbb Landesbund Berlin⁶, und vielen dbb-Fachgewerkschaften veröffentlicht: von der Deutschen Verwaltungs-Gewerkschaft im dbb (DVG),⁷ von der Gewerkschaft der Sozialversicherung (GdS) im dbb,⁸ Landesverband der Hamburger Strafvollzugs-

4) Beispielhaft: Der Spiegel, URL: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/tausende-geldwaesche-meldungen-stauen-sich-beim-zoll-a-1182789.html>, Der Spiegel, URL: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/lka-thueringen-polizei-empoert-sich-ueber-geldwaesche-einheit-des-zolls-a-1198987.html> sowie Kölnische Rundschau, URL: <https://www.rundschau-online.de/politik/nrw-kampf-gegen-geldwaesche-eine-sicherheitspolitische-katastrophe--30111402>

5) Lindner, Überlastungsanzeigen, Der Personalrat, 11/2014, S. 35 und dbb, Überlastungen anzeigen, komba rundschau 5/2018, S. 15

6) dbb Landesbund Berlin, URL: https://www.dbb.berlin/fileadmin/user_upload/www_dbb_berlin/pdf/2014/muster_ueberlastungsanzeige.doc

7) DVG, URL: <http://www.verwaltungs-gewerkschaft.de/wir/ausschuesse/ueberlastungsanzeige.pdf>

8) GdS, URL: <https://www.gewerkschaft-der-sozialversicherung.de/index.php?id=60>

beamten (LVHS)⁹ im dbb, Gewerkschaft der Lokführer (GDL),¹⁰ Deutschen Justiz-Gewerkschaft (DJG),¹¹ DJG-NRW,¹² der komba im dbb¹³ sowie vom dbb in der Zeitschrift für Tarifbeschäftigte im Gesundheitswesen „tacheles Gesundheit“ dargestellt (Heft September 2018).¹⁴ Die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPoIG) im dbb arbeitet in ihren Landesbünden ganz offen mit Überlastungsanzeigen.¹⁵

Leider musste ich mehrere Tage im Krankenhaus verbringen – der übliche Satz der Schwestern untereinander während der Nachtschicht war: „Hast Du schon Deine Überlastungsanzeige abgegeben?!“

E. Gegenstand der Überlastungsanzeige

Die Überlastungsanzeige hat verschiedene rechtliche Funktionen, u. a. Zivilrecht, Arbeitsrecht, Beamtenrecht, Strafrecht. Die Botschaft einer Überlastungsanzeige ist klar und eindeutig: „Lieber Vorgesetzter, Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte und Schwerbehindertenvertretung, ich bin mit der anfallenden Arbeit überlastet.“

Die Arbeit ist zu viel, ich werde krank und ich kann nicht alles schaffen. Arbeit bleibt liegen.

[Beispiele:]

Strafverfahren werden nicht zeitgerecht abgearbeitet; Kranke werden nicht vollständig und hinreichend betreut und gepflegt.

Wenn Schaden entsteht – ich sage vorher, ich kann es nicht leisten, ich brauche Hilfe und mehr Personal. Langfristig werde ich unter diesen Bedingungen krank. Schadensersatzpflichtig oder strafrechtlich verantwortlich bin ich nicht (mehr), denn ich habe die Geschäftsleitung über die Zustände informiert.“

Diese Überlastungsanzeige stellt insofern eine wichtige Frühwarnfunktion für den Dienstherrn dar und es die Aufgabe eines jeden einzelnen Beamten, Überlastungsanzeigen frühzeitig abzugeben, nämlich dann, wenn die Überlastung persönlich und praktisch sichtbar wird und eine vollumfängliche Leistung nicht mehr garantiert werden kann. Das ist auch der Rat im unabhängigen Schrifttum: Beschäftigte haben nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, Überlastungsanzeigen abzugeben.¹⁶

Diese Überlastungsanzeige wird in der Zollverwaltung kaum genutzt.

9) LVHS, URL: <https://lvhs-hamburg.de/index.php/2012-04-17-09-26-27/510-dbb-info-warum-ueberlastungs-anzeigen-wichtig-sind> und URL: https://lvhs-hamburg.de/images/stories/pdf/%C3%9Cberlastungsanzeige_Besch%C3%A4ftigte_allgemein.pdf

10) GDL, URL: https://www.gdl.de/OG-BerlinFW/Themen?action=upload&upname=Fainessplan_BSB.pdf und URL: <https://uploads.gdl.de/OG-BerlinFW/ueberlastungsanzeige.pdf>

11) DJG, URL: <http://www.djg-berlin.eu/dokumente/muster/ueberlastungsanzeige.doc>

12) DJG-NRW, URL: https://www.djg-nrw.de/wp-content/uploads/2015/06/Akzente_3-15.pdf, akzente 3-2015, S. 8 ff.

13) komba, Keine Scheu vor Überlastungsanzeigen als Notsignal – Arbeitgeber sind zur Reaktion verpflichtet, kombainform, 6-2015, S. 6

14) dbb, tacheles Gesundheit, Nr. 3/2018, URL: https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/tacheles/tacheles_ges_18_03.pdf

15) DPoIG, URL: <https://www.dpolg.de/aktuelles/news/dpolg-vize-die-polizei-faehrt-permanent-ueberlast/und> BDZ OV Bremen, URL: <https://bdzovbremen.blogspot.com/2019/04/dpolg-ueberlastungsanzeigen-bei-der-polizei.html>

16) Lindner, Überlastungsanzeigen, Der Personalrat, 11/2014, S. 34–38, Lindner, Die „Überlastungsanzeige“ in der öffentlichen Verwaltung – Frühwarnsystem, Beschäftigtenschutz oder Personalsteuerungsinstrument?, Der Personalrat 6/2011, S. 251–255, Baßlspurger, Überlastungsanzeige: Rechtliche Wirkung und notwendiger Inhalt, URL: <https://www.rehm-verlag.de/beamtenrecht/blog-beamtenrecht/ueberlastungsanzeige-rechtliche-wirkung-und-notwendiger-inhalt/>

Viele Beamte trauen sich nicht, eine Überlastungsanzeige abzugeben.

Viele Zollbeamte – insbesondere Berufsanfänger – glauben, eine Überlastungsanzeige sei für ihre Karriere schädlich.

Aber wie wir hier sehen können, ist in fast allen Arbeitsbereichen des öffentlichen Dienstes die Überlastungsanzeige inzwischen übliches Mittel und auch in der Zollverwaltung angesichts der oben aufgezeigten Gefahren für den Beschäftigten und das Gesamtsystem der Zollverwaltung unbedingt anzuwenden. Und eine Überlastungsanzeige ist keine Wahlmöglichkeit, sondern nach fachkundiger Meinung von Juristen eine zwingende Erforderlichkeit, eine Pflicht der Tarifbeschäftigten und Zollbeamten.¹⁷

F. Rechtliche Einstufung der Überlastungsanzeige

Die Überlastungsanzeige hat zivilrechtliche, arbeitsrechtliche, dienstrechtliche und strafrechtliche Elemente für Tarifbeschäftigte und Beamte. Die Überlastungsanzeige an sich ist nicht gesetzlich geregelt, sondern hat sich aus der Rechtsprechung der Gerichte, insbesondere der obersten Bundesgerichte, entwickelt.¹⁸

1. Zivilrecht

§ 242 BGB verpflichtet u. a. die Beschäftigten, ihre Arbeitsleistung so zu erbringen, „wie Treu und Glauben auf die Verkehrssitte es erfordern“. Darum müssen die Beschäftigten ihren Vorgesetzten ohne Zögern Bescheid geben, wenn Arbeit unverrichtet oder mangelhaft liegen bleibt. Die Beschäftigten entgehen so auch der sonst möglichen „Arbeitnehmerhaftung“ wegen „Übernahmeverschulden“. Überlastungsanzeigen sind darum auch Entlastungsanzeigen.¹⁹

2. Arbeitsrecht

§ 618 BGB verpflichtet umgekehrt den Arbeitgeber, Dienstleistungen unter seiner Leitung „so zu regeln, dass der Verpflichtete gegen Gefahr für Leben und Gesundheit so weit geschützt ist, als die Natur der Dienstleistung es gestattet“.²⁰

3. Beamtenrecht

Für Bundesbeamte gilt nach § 75 BBG Folgendes:

„§ 75 BBG – Pflicht zum Schadensersatz

(1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihm obliegenden Pflichten, so hat er dem Dienstherrn, dessen Aufgabe er wahrgenommen hat, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Haben mehrere Beamte gemeinsam den Schaden verursacht, so haften sie als Gesamtschuldner.

17) Lindner, Überlastungsanzeigen, Der Personalrat, 11/2014, S. 34–38, Lindner, Die „Überlastungsanzeige“ in der öffentlichen Verwaltung – Frühwarnsystem, Beschäftigtenschutz oder Personalsteuerungsinstrument?, Der Personalrat 6/2011, S. 251–255, Baßlspurger, Überlastungsanzeige: Rechtliche Wirkung und notwendiger Inhalt, URL: <https://www.rehm-verlag.de/beamtenrecht/blog-beamtenrecht/ueberlastungsanzeige-rechtliche-wirkung-und-notwendiger-inhalt/>

18) Vgl. dbb, Warum Überlastungsanzeigen wichtig sind, tacheles Gesundheit Nr. 3/2018, URL: https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/tacheles/tacheles_ges_18_03.pdf

19) Für weitere Erörterungen der Überlastungsanzeigen im Zivilrecht vgl. Keifert, Die Überlastungsanzeige und zivilrechtliche Haftung im Schadensfall, URL: <http://www.wernerschell.de/Rechtssalmanach/Zivilrechtliche%20Haftung/ueberlaKeifert031102.pdf>

20) Für weitere Erörterungen der arbeitsvertragsrechtlichen Pflichten und Rechte in Bezug auf Überlastungsanzeigen im Pflegebereich, vgl. Weber, 50 Fragen zur sogenannten Überlastungsanzeige in Pflegeeinrichtungen, Brigitte Kunz Verlag, Hannover, 2011

(2) Ansprüche nach Abs. 1 verjähren in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, in dem der Dienstherr von dem Schaden und der Person des Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt hat, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis in zehn Jahren von der Begehung der Handlung an. Hat der Dienstherr einem Dritten Geldersatz geleistet oder hat er zur Folgenbeseitigung Mittel aufgewendet, so tritt an die Stelle des Zeitpunktes, in dem der Dienstherr von dem Schaden Kenntnis erlangt, der Zeitpunkt, in dem der Anspruch auf Geldersatz oder Folgenbeseitigung anerkannt oder rechtskräftig festgestellt wird.

(3) Leistet der Beamte dem Dienstherrn Ersatz und hat dieser einen Ersatzanspruch gegen einen Dritten, so geht der Ersatzanspruch auf den Beamten über.“

Durch § 75 BBG wird die Haftung des hoheitlich sowie des nicht hoheitlich handelnden Beamten für unmittelbare und mittelbare Schädigungen seines Dienstherrn einheitlich auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt.

Ob der Beamte grob fahrlässig gehandelt hat, ist eine Frage des Einzelfalles.

Zur Definition der groben Fahrlässigkeit sind durch die Rechtsprechung folgende Formeln entwickelt worden:

Grob fahrlässig handelt, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt, wer nicht beachtet, was im gegebenen Fall jedem einleuchten muss oder wer die einfachsten ganz naheliegenden Überlegungen nicht anstellt (z. B. BVerwG 19, 243 [248]). Dabei sind auch die subjektiven Umstände im Einzelfall zu berücksichtigen (z. B. AP Nr. 69, 70, 72, 74 und 82 zu § 611 BGB Haftung des Arbeitnehmers).²¹

Die Schadenshaftung ist in § 3 Abs. 7 TVöD-Bund so geregelt, dass auf die Regelungen des Beamtenrechts verwiesen wird. Daher ist die Schadenshaftung für Tarifbeschäftigte und Bundesbeamte der Zollverwaltung identisch.

4. Strafrecht

Die Strafvereitelung im Amt ist nur dann nicht strafrechtlich zu verfolgen, wenn der Beamte zuvor eine Überlastungsanzeige abgegeben hat. Das ist ständige Rechtsprechung des BGH und der nachfolgenden Strafgerichte (z. B. LG Freiburg, Urt. v. 25.2.2016 – 2 Kls 270 Js 21058/12). Beim Strafgericht wird abgeprüft, ob der Beamte im Sachverhalt eine Überlastungsanzeige abgegeben hat (nur diese würde ihn schützen):

Daher schützt die Überlastungsanzeige insbesondere die Strafverfolgungsbeamten der Zollverwaltung, die aufgrund der mangelhaften Personalausstattung oft nicht fristgerecht und vollständig Strafverfahren zu Ende führen können.

5. Personalvertretungsrecht²²

Der Personalrat hat nach § 81 BPersVG die Aufgabe, bei der Bekämpfung von Unfall- und Gesundheitsgefahren die für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden, die Träger der ge-

setzlichen Unfallversicherung und die übrigen in Betracht kommenden Stellen durch Anregung, Beratung und Auskunft zu unterstützen und sich für die Durchführung der Vorschriften über den Arbeitsschutz und die Unfallverhütung in der Dienststelle einzusetzen. Danach ist der Personalrat auch berechtigt, die Erstellung und Aktualisierung einer Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG für Teile der Dienststelle zu fordern, insbesondere auch dann, wenn sich Arbeitsbedingungen ändern. Kommen aus bestimmten Bereichen häufig Überlastungsanzeigen, sollte der Personalrat deshalb auch kontrollieren, welche konkreten belastenden Situationen beschrieben werden, ob diese in den jeweiligen Gefährdungsbeurteilungen abgebildet sind und welche Maßnahmen sich im Rahmen der Gesundheitsprävention daraus für die Beschäftigten ableiten.

6. Arbeitsschutzrecht

Beamte sind nach den §§ 15, 16 ArbSchG verpflichtet, den Dienstherrn vor drohenden oder voraussehbaren Schäden zu bewahren beziehungsweise vor deren Eintritt zu warnen.²³

Insofern besteht für Beamte eine Verpflichtung der Abgabe einer Überlastungsanzeige/Gefährdungsanzeige.

G. Tipps für die Abgabe einer Überlastungsanzeige

Eine Überlastungsanzeige soll konkret die bemängelte Situation beschreiben:²⁴

- > (Ort,) Datum, (Uhrzeit,) Name des Beschäftigten, betroffene Abteilung/Einheit/Bereich,
- > möglichst präzise Beschreibung der Gefährdung/Überlastung (z. B. Überbelastung durch Mehrarbeit, keine Pausen, Fehlzeiten anderer Beschäftigter durch Urlaub oder Arbeitsunfähigkeit, Belastung durch Lärm, Schmutz, schlechte klimatische Verhältnisse, defekte Arbeitsgeräte, usw.),
- > mögliche Folgen für den Betrieb bzw. für die/den betroffene(n) Arbeitnehmer(in) bzw. für andere Beschäftigte und gegebenenfalls für Dritte (sachliche Beschreibung),
- > Zeugen (mit Name und Anschrift),
- > Aufforderung zur unverzüglichen Abhilfe der Situation durch den Arbeitgeber und Hinweis auf gegebenenfalls erfolgte vorherige Überlastungsanzeigen,
- > Ort, Datum, Unterschrift.

Weiterhin sollte darauf hingewiesen werden, dass Fehler aufgrund der aufgeführten Mängel bzw. Gefahren nicht auszuschließen sind. Wichtig ist es, ausdrücklich zu benennen, dass auch weiterhin alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Arbeitsaufgaben zu erfüllen und Schaden zu vermeiden.

Adressat der Überlastungsanzeige ist immer der Dienstherr (Vorgesetzter, Sachgebietsleitung, Amtsleitung), also die Behörde, in dem die Beamten und Tarifbeschäftigten beschäftigt sind. Gefährdungsanzeigen müssen dem Arbeitgeber

21) DVG, „Dann schreib' ich eine Überlastungsanzeige ...“ Aber bringt mir das auch was?, URL: <http://www.verwaltungs-gewerkschaft.de/wir/ausschuesse/ueberlastungsanzeige.pdf>, inhaltsgleich mit DJG-NRW, akzente 3-2015, S. 8–11, URL: https://www.djg-nrw.de/wp-content/uploads/2015/06/Akzente_3-15.pdf

22) ver.di-Internetseite „Überlastungen anzeigen“, URL: <https://bund-laender-nrw.verdi.de/service/thema-arbeitsbelastung/++co++1b40ada8-70ca-11e4-8774-525400a933ef>, inhaltsgleich mit Lindner, Überlastungen anzeigen, Der Personalrat, 11/2014, S. 34-38.

23) Lindner, Überlastungen anzeigen, Der Personalrat, 11/2014, S. 36

24) Die folgenden Hinweise sind sinngemäß der Broschüre „Was tun, wenn die Arbeit nicht mehr zu schaffen ist, Überlastungen anzeigen – mit der Gefährdungsanzeige“, ver.di-Mittelfranken, URL: <https://mittelfranken.verdi.de/++file++58736a2fe58deb04959a0c28/download/FB13%20Broschue%20C3%9Cberlastung.pdf> entnommen worden und an die Anforderungen der Zollverwaltung angepasst worden

auch tatsächlich zugehen, was postalisch (dann aus Beweisgründen per Einschreiben mit Rückschein) oder durch persönliche Übergabe erfolgen kann.

Immer sollten Beschäftigte die Überlastungsanzeige im Beisein eines Zeugen überreichen, dafür bieten sich die Mitglieder der Personalvertretung (Personalrat, ggf. Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragte) an. Sollten keine Zeugen vorhanden sein, ist es empfehlenswert, sich die Übergabe der Überlastungsanzeige nach § 174 ZPO quittieren zu lassen (sog. Empfangsbekanntnis, zu welchem die Behörde verpflichtet ist).

Es empfiehlt sich, eine Kopie der Überlastungsanzeige dem Personalrat zu übersenden.

Damit der Dienstherr tatsächlich die Möglichkeit hat, in gefährden Situationen einzugreifen, sollte die Überlastungsanzeige möglichst zügig an den Dienstherrn abgegeben werden.

Es kann im Einzelfall sinnvoll sein, die Gefährdungsanzeige an den aktuellen „Organisationsverantwortlichen“ abzugeben. Das kann der direkte Vorgesetzte oder Zollamtsleiter/Kontrolleinsleiter/Arbeitsgebietsleiter/Fachgebietsleiter/Sachgebietsleiter/Referatsleiter o. Ä. sein.

Zollbeamte müssen eine Kopie der Überlastungsanzeige für ihre eigenen Unterlagen behalten. Die abgegebene Überlastungsanzeige ist eine Urkunde im strafrechtlichen Sinne (§§ 267, 274 StGB). Sie darf vom Arbeitgeber oder dessen Vertreter nicht verändert und schon gar nicht vernichtet werden (Straftaten der Urkundenfälschung § 267 StGB oder Urkundenunterdrückung, § 274 StGB). Die Gefährdungsanzeigen können auf Verlangen des Beschäftigten in der Personalakte aufbewahrt werden, da diese Anzeige im Einzelfall zur Entlastung des Beschäftigten bei Eintritt von Schadensfällen dienen können. Im Schrifttum wird der Abschluss einer Dienstvereinbarung zur Abgabe von Überlastungsanzeigen empfohlen²⁵ (mit Muster-Dienstvereinbarung).²⁶

25) Lindner, Überlastungen anzeigen, Der Personalrat, 11/2014, S. 36; geringfügig angepasst

26) Lindner, Die „Überlastungsanzeige“ in der öffentlichen Verwaltung – Frühwarnsystem, Beschäftigtenschutz oder Personalsteuerungsinstrument?, Der Personalrat 6/2011, S. 254

H. Muster einer Überlastungsanzeige

Unten wird ein Muster einer Überlastungsanzeige abgedruckt, das vom dbb Landesbund Berlin entwickelt und verteilt worden ist.²⁷

Das eine perfekte Muster einer Überlastungsanzeige gibt es nicht.

27) dbb Landesbund Berlin, URL: https://www.dbb.berlin/fileadmin/user_upload/www_dbb_berlin/pdf/2014/muster_ueberlastungsanzeige.doc mit eigenen Anpassungen; eine Bilddatei einer eigenen BDZ-Überlastungsanzeige steht zum Download bereit unter der URL: <https://bdzovbremen.blogspot.com/bdz-muster-einer-ueberlastungsanzeige.html>

Name, Vorname, Amtsbezeichnung, Stellenzeichen

Ort, Datum

An den/die
Fachvorgesetzten

**Muster:
dbb landesbund berlin**

In Kopie zur Kenntnis an:
Personalrat (ggf. Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretung, JAV)

ÜBERLASTUNGSANZEIGE

Sehr geehrte/r Frau/Herr,

die nachfolgend beschriebene Überlastung in meiner Tätigkeit zeige ich Ihnen an, um negative Folgen für die Dienststelle und mein Arbeits-/Dienstverhältnis zu vermeiden.

Ich weise nachdrücklich darauf hin, dass mögliche Fehler oder Mängel in meiner Tätigkeit aus der unten geschilderten Überlastung resultieren und wegen des/r nicht von mir zu verantwortenden nachstehenden Grundes/Gründe nicht von mir zu verantworten sind.

Sowohl eventuelle Ansprüche auf Regress vonseiten Dritter als auch arbeits- bzw. dienstrechtliche Sanktionsmaßnahmen weise ich vorsorglich zurück.

Ausgeübte Tätigkeiten /Dienstposten

Überlastungsmerkmale

Anlass/Grund (evtl. mehrere)

Folgen dienstlich (z. B. längere Bearbeitungsdauer, Beschwerden, Fristversäumnisse, Regressansprüche etc.)

Folgen persönlich (z. B. Erkrankungen, die infolge DU-Zeiten nicht ausschließen, ohne diese hiermit anzudrohen, Suche nach anderer Tätigkeit in der Dienststelle oder außerhalb)

– Meine Ausführungen werden – bestätigt von

– und – belegt durch (Beweise, Dokumente)

Ich bitte um baldige geeignete Maßnahmen zur Arbeitsentlastung!

Meine bisherige Tätigkeit möchte ich weiter ausüben.

Ich bitte um Zuweisung einer anderen Tätigkeit entsprechend meines Arbeitsvertrages/Dienstverhältnisses

– und habe ein besonderes Interesse an der Tätigkeit:

– Zur Rücksprache in Anwesenheit eines von mir zu benennenden Personalratsmitgliedes bin ich nach terminlicher Vereinbarung gern bereit. –

Mit freundlichen Grüßen

– ... Anlagen –

PS: (evtl. Empfehlung geeigneter Maßnahmen)

Man muss die Absicht der Abgabe einer Überlastungsanzeige hinterfragen:

Will man auf Missstände in der Personalausstattung abstellen, will man zivilrechtliche, dienstrechtliche und strafrechtliche Folgen abwenden oder will man die persönliche Belastungssituation und die Möglichkeit einer Erkrankung darstellen?

Daher werden in der Folge zwei weitere Muster-Überlastungsanzeigen abgedruckt:

Nebenstehend die Muster-Überlastungsanzeige der dbb-Fachgewerkschaft LVHS.²⁸

In der Fachliteratur/im Schrifttum wird folgende Muster-Überlastungsanzeige empfohlen (Muster siehe Seite F64), die noch mehr auf die persönliche Belastung/Gefährdung abzielt.²⁹

I. Zusammenfassung und Fazit

Die Überlastungsanzeige ist eine rechtlich nicht normierte, formularhafte Anzeige der Überlastung, die der Beamte (oder Tarifbeschäftigte) gegenüber seinem Vorgesetzten und der Amtsleitung schriftlich dann abzugeben hat, wenn seine Gesundheit und die Arbeitsabläufe gefährdet sind.

Die Personalmangelsituation in der Zollverwaltung ist dem BMF und der Bundespolitik bekannt (2018/2019 mehr als 3 000 Dienstposten unbesetzt) und von der BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft wiederholt öffentlich angeprangert worden.

Besonders betroffen sind Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft in der Zollverwaltung, die regelmäßig Straftaten verfolgen (auf Ebene der GZD, ZKA: FIU), und auf Ebene der Ortsbehörden (Zollfahndungsämter, Hauptzollämter: Sachgebiete C, E und F).

In einigen Sachgebieten und Organisationseinheiten sind mehr als 30 Prozent der Dienstposten unbesetzt. Überlastungen können natürlich auch in anderen Arbeitsbereichen auftreten (Beispiele): im Sachgebiet B (z. B. KraftSt, Bewilligungsumstellung aufgrund des UZK), Sachgebiet A (z. B. Stellenausschreibungen können nicht zeitnah abgearbeitet werden), Sachgebiet D (z. B. Prüfungen können lt. Prüfungsplan nicht vollständig und vollumfänglich abgearbeitet werden, Nacherhebungen und Strafverfahren werden gefährdet oder verhindert).

28) LVHS, URL: https://lvhs-hamburg.de/images/stories/pdf/%C3%9Cberlastungsanzeige_Besch%C3%A4ftigte_allgemein.pdf.

29) Lindner, Überlastungen anzeigen, Der Personalrat, 11/2014, S. 36; geringfügig angepasst.

Überlastungsanzeige

(Absender: Name, Bereich)

An (Amtsleitung)

(z. K. an: Personalrat, JAV, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenbeauftragte, Personalabteilung, direkter Vorgesetzter)

Am _____, von _____ bis _____ ist es im Rahmen meiner/unserer Aufgaben zu einer nicht unerheblichen Arbeitsüberlastung gekommen. Ich/wir weise(n) darauf hin, dass ich/wir dadurch Fehler bei der Erbringung meiner/unserer Arbeitsleistung nicht ausschließen kann/können. Es kann hierdurch zu Gefährdungen von Kolleg(inn)en und/oder anderen und/oder zu finanziellen Ausfällen beim Arbeitgeber kommen. Ich/wir lehne(n) die Verantwortung für eventuell mögliche Schadensersatzforderungen ab. Rügen o. Ä. wegen meiner/unserer Arbeitsleistung werde(n) ich/wir zurückweisen.

Die Arbeitsüberlastung ist durch (Zutreffendes unterstreichen) unzureichende personelle Besetzung/Personalausfall/erhöhter Arbeitsanfall/akute Notfälle/anderer Grund: _____ entstanden.

Die Arbeitsüberlastung wurde mit der Bitte um Abhilfe der/dem direkten Vorgesetzten _____ am _____ um _____ gemeldet. Es war mir/uns insbesondere nicht möglich, (Zutreffendes unterstreichen) die Pausenzeiten einzuhalten/die Pause zu nehmen/die Arbeitszeiten gemäß § 3 Arbeitszeitgesetz einzuhalten/die geforderte Arbeitsqualität sicherzustellen/die Arbeiten termin-/fristgerecht bzw. rechtzeitig zu beenden/administrative Arbeiten auszuführen.

Sonstiges: _____

Die geschilderte Arbeitsüberlastung beruht auf mangelnder/unzureichender Organisation insbesondere für diese besonderen Situationen. Ich/wir fordere/fordern Sie auf, im Rahmen Ihrer Organisationspflicht Maßnahmen zu ergreifen und einzuleiten, die eine adäquate und bedarfsgerechte Personalausstattung und -besetzung sicherstellen. Ich/wir werde(n) weiterhin alle meine/unsere Möglichkeiten ausschöpfen, um eine Gefährdung von Kolleginnen/Kollegen oder anderen sowie finanzielle Ausfälle zu vermeiden. Bitte teilen Sie mir/uns die von Ihnen veranlassten Maßnahmen mit.

Mit freundlichen Grüßen

Unterschrift(en)

Muster:
dbb-Fachgewerkschaft LVHS

Ort, Datum

In der jüngeren Vergangenheit wurden in der Zollverwaltung Disziplinarverfahren und Strafverfahren wegen Strafvereitelung im Amt nach § 258a StGB durchgeführt, die zu Strafbefehlen geführt haben.

Zollbeamte müssen sich selber schützen. Der Gedanke, dass sich der Dienstherr schützend vor sie stellt, wenn die Arbeit nicht zeitgerecht erledigt wird, insbesondere in Fällen von Strafverfahren der behördeninternen Straftat der Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB), ist in der Praxis nicht zu beobachten.

Die Personalvertreter, die Gewerkschaften und die Zollbeamten sind aufgerufen, die konkrete Personalmangelsituation in jedem Einzelfall schriftlich mithilfe der Überlastungsanzeige zu dokumentieren.

Das führt nicht sofort zu einer besseren Personalausstattung. Aber die Abgabe von Überlastungsanzeigen schützt den einzelnen Beamten vor Schadensersatzpflichten, Disziplinarverfahren und insbesondere vor einer Strafverfolgung wegen angeblicher Strafvereitelung im Amt, die durch die bekannte Personalmangelsituation verursacht wird. Obere und oberste Führungskräfte werden so auf die Personalmangelsituation aufmerksam, und auch die Politik ...

Überlastungsanzeige

(Ort, Datum, Uhrzeit)

An _____ (unmittelbare/r Vorgesetzte/r),

vorab persönlich an _____

vorab per Telefon an _____

Fax _____ E-Mail _____

durch _____

(Name oder Namen, wenn mehrere Beschäftigte gemeinsam die Anzeige schreiben) informiert.

Zur Kenntnis an:

- > Personalrat
- > Amtsleitung
- > Schwerbehindertenvertretung
- > Betriebsarzt
- > Jugend- und Auszubildendenvertretung
- > Fachkraft für Arbeitssicherheit

In meinem/ unserem Arbeitsbereich _____ (bitte genau bezeichnen)

ist zu befürchten, dass es am _____ um _____ bzw. in der Zeit von _____ bis _____ zu

- > einer erheblichen Belastung/Gefahr für die Gesundheit der Beschäftigten gekommen ist, bzw. kommen wird.
- > Schäden am Eigentum des Arbeitgebers oder am Eigentum von Dritten (Bürger, Kunden, Klienten, Patienten) eintreten werden.
- > erledigenden Aufgabe in der regulären Arbeitszeit nicht im erforderlichen Umfang und in der erforderlichen Qualität erledigt werden können/konnten.

Dies wurde/wird nach meiner/ unserer Einschätzung verursacht durch (zutreffendes unterstreichen):

Personalausfall/erhöhten ungeplanten Arbeitsanfall/Zunahme der Arbeitsmenge/keine Vertretungsregelungen/Nichteinhaltung von Pausenzeiten/unklare Arbeitsabläufe/unbesetzte Stellen/akute Notfälle/Verlängerung meiner geplanten Arbeitszeit/nicht ausreichende Qualifikation

Sonstiges: _____

Beschreibung der konkreten Situation: _____

Ich/Wir schlage(n) folgende Maßnahmen vor: _____

Ich/Wir bitte(n) um Hilfestellung in folgender Weise: _____

Ich bitte/wir bitten um Anweisung, wie ich/wir auf die Situation reagieren soll(en).

Unterbleibt ein solcher Hinweis, werde ich/werden wir nach bestem Wissen und Gewissen selbst entscheiden müssen, welche Tätigkeiten vorrangig auszuführen sind und ob z. B. die Arbeitszeit entsprechend im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften der Auftrags-erfüllung angepasst werden muss.

Mit dieser Anzeige komme ich/kommen wir der Pflicht nach, auf erhebliche Gefahren hinzuweisen und dem Arbeitgeber bzw. die Dienststelle vor Schäden zu bewahren.

Gleichzeitig weise ich/weisen wir jeglichen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch/strafrechtliche Verantwortung zurück.

Empfangsbekanntnis: (§ 174 ZPO)

Unterschrift(en) Beschäftigte(r)

Unterschrift Vorgesetzte(r)

An der Personalmangelsituation der Bundeszollverwaltung hat die Bundespolitik die Hauptschuld. Ein unschöner Satz, aber die dauerhaften, jährlichen Personaleinsparungen wurden seit den 1990er-Jahren zum Personalabbau genutzt, dem ein stetiger Aufgabenzuwachs gegenüberstand und immer noch steht. Zusätzlich zum Personalabbau kommt der demografische Wandel, der für die Zollverwaltung in den nächsten 15 Jahren einen Personalabgang von 40 Prozent der derzeit knapp 35 000 Zollbeamten bedeutet.³⁰ Die Situation der deutschen Zollverwaltung stellt einen strukturellen Personalmangel dar, der mit der gut dokumentierten und ausgeurteilten Situation der Pflege kranker und alter Menschen vergleichbar ist.

Seit Jahren sind allen Akteuren die mehr als 3 000 offenen Planstellen bekannt und keine Abhilfe wird geschaffen.

Menschen werden durch diese dauerhafte Überbelastung krank (gemacht).

Die Bundespolitik ist nach Jahren des wiederholten und intensiven Warnens der BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft endlich aufgewacht und schafft bis zu 10 000 neue Stellen zusätzlich zu den mehr als 3 000 offenen Stellen in der deutschen Zollverwaltung – allerdings nicht zur Abfederung des demografischen Wandels, sondern aufgrund neuer Aufgabenzuwächse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Das ist gut so. Aber das Problem wird kurzfristig nicht gelöst. Die Personalmangelwirtschaft wird jedoch über Jahre weiter bestehen bleiben, weil 13 000 Zollbeamte und Tarifbeschäftigte nicht „mal eben“ im Handumdrehen eingestellt und ausgebildet werden können.

Überlastungsanzeigen in der Zollverwaltung werden immer mehr zur Regel werden ...

³⁰) BDZ, BDZ Personalrätekonferenz 2018, URL: <https://www.bdz.eu/medien/nachrichten/detail/news/bdz-personalraetekonferenz-2018.html>