

# **Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcen- management**

## **Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 12. Oktober 2010

---

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,  
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte,

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (GPK-S) hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, eine Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) durchzuführen und dabei die strategische Führung sowie das Aufgaben- und Ressourcenmanagement der EZV zu überprüfen. Insbesondere sollte die Untersuchung die Zweckmässigkeit der normativen Grundlagen sowie der Steuerungselemente bewerten und die Zusammenarbeit der EZV mit den Kantonen beschreiben und beurteilen.

Basierend auf dem Bericht der PVK und nach Anhörung des Vorstehers des EFD und des Oberzolldirektors hat die GPK-S ihre Schlussfolgerungen gezogen, die im folgenden Bericht präsentiert werden.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. Oktober 2010

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission  
des Ständerates

Der Präsident: Claude Janiak

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres



# Bericht

## Vorbemerkung:

Der vorliegende Bericht stützt sich im Wesentlichen auf die Evaluation der PVK (*Anhang*). Die GPK-S versteht ihren Bericht als Ergänzung zur genannten Evaluation und beschränkt sich daher im Folgenden auf die Darlegung ihrer wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

## 1 Einleitung

Nachdem in Politik und Medien verschiedentlich über Probleme in der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und insbesondere im Grenzwachtkorps (GWK) berichtet wurde, hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation der EZV beauftragt. Diese sollte erstens die strategische und operative Steuerung der EZV beurteilen und zweitens die im letzten Jahr häufig thematisierte Zusammenarbeit zwischen dem GWK und den kantonalen Sicherheitsorganen und der Armee beleuchten und bewerten.

Am 11. Juni 2010 hat die PVK ihren Bericht zuhanden der GPK-S verabschiedet. Sie hält darin fest, dass die EZV in den letzten Jahren grosse Veränderungen ihres Umfelds und interne Neustrukturierungen sowie Personalreduktionen ohne grössere Friktionen gemeistert hatte. Die PVK hat aber auch drei Hauptprobleme identifiziert, welche eine effiziente und zweckmässige Aufgabenerfüllung der EZV erschweren. Um den Hintergrund sowie die Relevanz der von der PVK thematisierten Probleme besser zu verstehen und um mögliche Lösungen zu diskutieren, hat die zuständige Subkommission der GPK-S<sup>1</sup> Oberzolldirektor Rudolf Dietrich sowie den zuständigen Departementsvorsteher, Bundesrat Hans-Rudolf Merz, am 20. August 2010 angehört.

Im folgenden Bericht werden die Schlussfolgerungen der Kommission dargelegt, die diese gestützt auf die Analyse der PVK und die Anhörung gezogen hat. Der Bericht wurde von der GPK-S am 12. Oktober 2010 verabschiedet und zusammen mit der Evaluation der PVK zur Veröffentlichung freigegeben.

## 2 Feststellungen und Empfehlungen

### 2.1 Strategische und operative Steuerung der EZV: Erhöhung der Zweckmässigkeit des Steuerungsmodells der EZV

Die PVK hat in ihrer Evaluation festgestellt, dass das Steuerungsinstrumentarium der EZV grundsätzlich zweckmässig konzipiert ist; sie hat aber einige Schwächen in der Anwendung dokumentiert und insbesondere die fehlende Verknüpfung von

<sup>1</sup> Der Subkommission EFD/EVD der GPK-S gehören an: Helen Leumann-Würsch (Präsidentin), Peter Briner, Konrad Graber, Paul Niederberger, Maximilian Reimann und Markus Stadler.



rungsmodell gezogen werden. Insbesondere müssen Lösungen gefunden werden, die keine administrative Aufblähung der Verwaltung zur Folge haben.

*Empfehlung 2*

Lehren ziehen für ein flächendeckendes ergebnisorientiertes Steuerungsmodell Bund

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, bei der Entwicklung eines neuen, ergebnisorientierten Steuerungsmodells für die gesamte Bundesverwaltung die Erfahrungen mit dem spezifischen Steuerungsmodell der EZV einzubeziehen und insbesondere Lösungen für eine prozessorientierte Produktedefinition in Dienststellen mit komplexen und vielfältigen Aufgaben zu erarbeiten.

Die EZV vollzieht rund 150 Gesetze und Verordnungen für verschiedenste Auftraggeber, darunter zahlreiche Bundesämter. Der Oberzolldirektor hat vor der Kommission argumentiert, dass die EZV diese Aufgaben alle vollziehen muss und dabei nicht einige den anderen vorziehen könne, so dass man nur in einem geringen Ausmass Schwerpunkte setzen könne. Die Kommission ist damit einverstanden, dass die EZV nicht auf den Vollzug bestimmter Gesetze verzichten kann. Sie ist aber der Meinung, dass die EZV – wie andere Verwaltungsstellen auch – im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags und vor dem Hintergrund der knappen Ressourcen Schwerpunkte setzen bzw. vorschlagen muss. Wichtig erscheint der Kommission, dass über die Schwerpunktsetzung auf der politischen Ebene diskutiert und entschieden wird. Dies ist nach Ansicht der Kommission mit dem gegenwärtigen Steuerungsmodell der EZV nicht erfüllt. Die Leistungsaufträge werden zwar vom Vorsteher des EFD erteilt. Wie aber die Evaluation der PVK gezeigt hat, nimmt das Departement inhaltlich wenig Einfluss, so dass die EZV die Schwerpunkte grundsätzlich selber setzt bzw. eben zu wenig setzt. Zu prüfen ist auch eine angemessene Mitbestimmung auf parlamentarischer Ebene, vergleichbar mit dem Konsultationsrecht der Kommissionen zu FLAG-Leistungsaufträgen (Art. 44 RVOG) oder zu wichtigen Verordnungen des Bundesrates (Art. 151 ParlG).

*Empfehlung 3*

Konsultation durch eine parlamentarische Kommission

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, im Hinblick auf die geplante Überarbeitung des FLAG-Konzepts zu prüfen, ob die Leistungsaufträge der EZV künftig wie die Leistungsaufträge der FLAG-Ämter vom Bundesrat verabschiedet und auf Ebene Parlament bzw. in den zuständigen parlamentarischen Kommissionen diskutiert werden sollen. Damit würde nach Ansicht der Kommission gewährleistet, dass die wesentlichen Ziele und insbesondere die Schwerpunkte der EZV von der Politik festgelegt und breiter abgestützt werden.

Das Reportingsystem in der EZV ist zurzeit weder effizient noch zweckmässig. Wie der Oberzolldirektor gegenüber der Kommission erklärte, ist man sich dieses Problems bewusst. Nachdem ein erstes Projekt für ein informatikgestütztes Reportingsystem gescheitert ist, nimmt die EZV einen weiteren Anlauf für ein neues Projekt. Nach Auffassung der Kommission ist die Entwicklung eines informatikgestützten Reportingsystems zu begrüssen. Dieses muss sich jedoch auf klare Definitionen der zu messenden Leistungen bzw. klare Produktedefinitionen im Sinne der Empfehlung 1 der Kommission abstützen können. Das Reporting muss im Übrigen mit einem vertretbaren administrativen Aufwand betrieben werden können.

#### *Empfehlung 4*

#### Berichterstattung über ein neues Projekt eines informatikgestützten Reportingsystems

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, ihr in einem Bericht die Grundzüge sowie den Zeitplan und die Kosten für ein informatikgestütztes Reportingsystem in der EZV, das sich auf die Umsetzung der Empfehlung 1 stützt, darzulegen.

## 2.2

### **Zusammenarbeit GWK – Kantone: Klärung der Aufgaben und Kompetenzen des GWK**

Die GPK-S ist einerseits zur Überzeugung gelangt, dass die Zusammenarbeit von EZV und GWK mit den kantonalen Sicherheitsorganen grundsätzlich pragmatisch organisiert ist und gut funktioniert. Andererseits stellt die Kommission aber auch fest, dass die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen dem Bund (der EZV) und den Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit, die seit längerer Zeit politisch umstritten ist<sup>4</sup>, nicht hinreichend klar ist (siehe Kapitel 5.3, 6.3 und 6.4 im Bericht der PVK, Anhang). Konkret geht es dabei um die Frage, welche polizeilichen Aufgaben das GWK zuhanden der Kantone wahrnehmen darf.

Gemäss der Oberzolldirektion übernimmt das GWK nur Aufgaben, welche einen klaren Bezug zu den originären Zollaufgaben der EZV haben und somit Synergien generieren. Klar ist auch, dass das GWK nur jene Tätigkeiten wahrnehmen kann, welche ihm von den einzelnen Kantonen mittels Vereinbarung delegiert werden. Die Kommission beurteilt diese bedürfnisgerechte und pragmatische Zusammenarbeit grundsätzlich als sinnvoll und effizient. Sie hat aber auch festgestellt, dass die Kantone bezüglich der Delegation von Aufgaben an das GWK sehr unterschiedliche Meinungen vertreten bzw. unterschiedlich weit gehen. Die GPK-S hegt zudem Zweifel, ob tatsächlich alle Aufgaben, welche das GWK zu Gunsten der Kantone wahrnimmt, einen Bezug zu den Zollaufgaben haben<sup>5</sup>. Der Kommission ist bewusst, dass das GWK insbesondere für Kantone mit knappen (Polizei-)Ressourcen eine willkommene Unterstützung darstellt. Das GWK soll aber nicht eine nationale Hilfspolizei werden.

Die GPK-S kommt daher zum Schluss, dass hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen dem GWK und den Kantonen klare Regelungen nötig sind. Insbesondere muss geprüft werden, welche Aufgaben das GWK sinnvollerweise für die Kantone erledigen darf und mit welchen Kompetenzen. Die Kommission hat festgestellt, dass die geltenden rechtlichen Vorgaben nur soweit klar sind, wie es um die Zollaufgaben der EZV geht. Die Regelungen bezüglich der sicherheitspolizeilichen Aufgaben sind hingegen nach Ansicht der GPK-S lückenhaft und lassen zu grosse Ermessensspielräume offen.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Aufgaben und Kompetenzen des GWK in den geltenden Gesetzen und Verordnungen nicht spezifisch ausgeführt werden. Faktisch halten die relevanten Regelungen nur wenig mehr als die Existenz des GWK fest:

<sup>4</sup> Postulat 10.3045 „Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen“ vom 3.3.2010.

<sup>5</sup> So war beispielsweise in Medienberichten die Rede davon, dass das GWK in einem bestimmten Kanton auch bei Einbrüchen oder Fällen von häuslicher Gewalt aufgeboten wird.

- Zum ersten Mal erwähnt wird das GWK in Artikel 91 Absatz 2 des Zollgesetzes (ZG)<sup>6</sup>: «Das Grenzwachtkorps ist ein bewaffneter und uniformierter Verband.»
- Weiter wird im ZG festgehalten, dass das Personal des GWK Waffen tragen darf und unter welchen Umständen es diese einsetzen darf (Art. 106 ZG).
- In der Zollverordnung (ZV)<sup>7</sup> wird geregelt, dass das Gebiet der Schweiz in Zollkreise und Grenzwachregionen aufgeteilt wird, welche vom EFD festgelegt werden. Weiter regelt die ZV, unter welchen Umständen das GWK-Personal Zwang anwenden und die Schusswaffe gebrauchen kann.
- In der Zollverordnung des EFD (ZV-EFD)<sup>8</sup> werden schliesslich die Funktionen und Grade im GWK spezifiziert.
- In der neuen Organisationsverordnung des EFD (OV-EFD)<sup>9</sup> vom 17. Februar 2010 wird – im Unterschied zur früheren Version der OV-EFD – das GWK nicht mehr explizit erwähnt.

Die gesetzliche Grundlage für die umstrittenen sicherheitspolizeilichen Aufgaben von EZV und GWK finden sich in den Artikeln 96 und 97 ZG. Artikel 96 regelt, dass die EZV «in Koordination mit der Polizei des Bundes und der Kantone» Sicherheitsaufgaben im Grenzraum wahrnimmt, «um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen». Artikel 97 hält fest, dass das EFD «auf Begehren eines Grenzkantons» die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum der Zollverwaltung übertragen kann.

*Empfehlung 5*

Aufgaben und Kompetenzen des GWK klarer regeln

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, klarere Regelungen hinsichtlich der Aufgaben und Kompetenzen des GWK zu schaffen, insbesondere bezüglich dessen sicherheitspolizeilichen Aufgaben und den Aufgaben, welche es zuhanden der Kantone erbringt. Insbesondere muss geprüft werden, welche polizeilichen Aufgaben tatsächlich synergetisch mit den originären Zollaufgaben des GWK erfüllt werden können. Der Bundesrat soll auch sicherstellen, dass das GWK nicht zur nationalen «Hilfspolizei» wird und dazu festlegen, welche sicherheitspolizeilichen Aufgaben das GWK auf Wunsch eines Kantons übernehmen kann.

Die Evaluation der PVK hat auch gezeigt, dass das GWK verschiedene Spezialdienstleistungen zuhanden der Kantone erbringt, welche nicht oder nur in geringem Mass abgegolten werden (siehe Kapitel 5.3 im Bericht der PVK).

*Empfehlung 6*

Erhebungen zu den Spezialdienstleistungen für die Kantone und angemessene Abgeltungen

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, zu prüfen, wie hoch Umfang und Kosten der Spezialdienstleistungen sind, die die EZV und das GWK zuhanden der Kantone erbringen. Weiter ist zu prüfen, für diese Leistungen von den Kantonen eine angemessene Abgeltung zu verlangen.

<sup>6</sup> Zollgesetz vom 18.3.2005 (SR **631.0**).

<sup>7</sup> Zollverordnung vom 1.11.2006 (SR **631.01**).

<sup>8</sup> Zollverordnung des EFD vom 4.4.2007 (SR **631.011**).

<sup>9</sup> Organisationsverordnung vom 17.2.2010 für das EFD (SR **172.215.1**).

Die GPK-S stellt generell fest, dass Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit immer wieder zu politischen Diskussionen führen. Dies hat sich beispielsweise auch bei den sicherheitspolizeilichen Aufgaben der Bundeskriminalpolizei (BKP) gezeigt.<sup>10</sup> Dies ist nicht zuletzt in der verfassungsmässigen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen angelegt, die den Zoll und den Grenzschutz der Bundeszuständigkeit zuweist, die polizeilichen Aufgaben jedoch zur Hauptsache den Kantonen. An dieser Grundordnung ist nach Meinung der GPK-S nicht zu rütteln. Der Bundesrat sollte sich jedoch einer breiten und offenen Diskussion über eine zeitgemässe Auslegung dieser Kompetenzordnung stellen und im Rahmen von klaren gesetzlichen Grundlagen – sei es im kommenden Polizeigesetz, in anderen Erlassen oder wenn nötig sogar auf Verfassungsstufe - praktikable und transparente Regelungen der Kompetenzabgrenzungen vorlegen.

Auch in Bezug auf die Frage der Unterstellung des Grenzwachtkorps ist es am Bundesrat, im Rahmen seiner Organisationskompetenz eine Entscheidung zu treffen. Die GPK-S verzichtet in diesen zwei Bereichen auf konkrete Empfehlungen, erwartet jedoch vom Bundesrat, dass er nach objektiven Kriterien praktikable und lösungsorientierte Vorschläge erarbeitet und die entsprechenden Entscheidungen trifft.

### **2.3                   Aufhebung des Beschlusses zum Mindestbestand des GWK**

Die PVK legt in ihrem Bericht dar, wie die Festlegung des GWK-Mindestbestands im Bundesbeschluss zum Schengen-Abkommen<sup>11</sup> die Steuerungsmöglichkeiten der EZV stark einschränkt. Diese Feststellung wurde sowohl vom Oberzolldirektor als auch vom Departementsvorsteher bestätigt.

Die GPK-S kann die Festlegung eines Mindestbestands GWK im Bundesbeschluss zu Schengen im Jahr 2004 im damaligen politischen Kontext nachvollziehen. Sie ist sich aber auch bewusst, dass eine Festschreibung von Stellenbeständen auf Gesetzebene problematisch ist und auch in einem gewissen Gegensatz zur ansonsten restriktiven Gewährung von Personalressourcen steht. Zudem hat der Beschluss tatsächlich weitreichende Folgen für die Steuerung der EZV. Insbesondere hat er dazu geführt, dass die Zollverwaltung im Rahmen der Entlastungsprogramme nur beim zivilen Zoll Personal abbauen konnte, nicht aber beim GWK. Dies führte gemäss dem Oberzolldirektor in letzter Konsequenz auch dazu, dass die EZV Dienstleistungen zuhanden der Wirtschaft abbauen musste.

Die Kommission ist über diese Entwicklung beunruhigt. Die Festlegung eines Stellenbestands eines einzelnen Amtes oder – wie im vorliegenden Fall – einer einzelnen Abteilung eines Amtes auf Stufe eines formellen Gesetzes ist weder stufengerecht noch zweckmässig. Deshalb befürwortet die Kommission grundsätzlich eine Streichung des betreffenden Absatzes im Schengen-Bundesbeschluss. Zugleich

<sup>10</sup> Vgl. Bericht der GPK-S vom 26.11.2009, Überprüfung der Einsatzgruppe „Tigris“, BBl 2010 2391.

<sup>11</sup> Bundesbeschluss vom 17.12.2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin, SR 362. Art. 1 Abs. 3 Satz 3 hält fest: Das Grenzwachtkorps behält mindestens den Bestand vom 31. Dezember 2003.

muss aber darauf geachtet werden, dass eine Streichung der betreffenden Bestimmung nicht zu einem starken Abbau des Grenzschutzes und letztlich zu einer Abnahme der inneren Sicherheit führt. Dies war die Befürchtung, die das Parlament in der Schengen-Diskussion veranlasste, den Mindestbestand in den Bundesbeschluss aufzunehmen. Für die GPK-S ist klar, dass ein starker und zweckmässiger Grenzschutz weiterhin eine hohe Priorität bleiben muss. Es ist daher zu überlegen, wie dieses Ziel trotz der Streichung des GWK-Mindestbestands erreicht werden und wie das Parlament dabei Einfluss nehmen kann. Die Kommission denkt beispielsweise an die Möglichkeit, dass das Parlament oder die zuständigen Kommissionen dem Bundesrat entsprechende Ziele und Massnahmen vorgeben oder zumindest im Rahmen einer Konsultation nahelegen kann. Diese Einflussmöglichkeit ist aber zurzeit nicht gegeben, weil die Leistungsaufträge der EZV (anders als Leistungsaufträge im Rahmen von FLAG) dem Parlament bzw. den zuständigen parlamentarischen Kommissionen nicht vorgelegt werden.

*Postulat*

Prüfung der Aufhebung des Mindestbestandes des Grenzwachtkorps im Schengen-Bundesbeschluss

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob und wie die Regelung in Art. 1 Abs. 3 des Schengen-Bundesbeschlusses, wonach das Grenzwachtkorps GWK mindestens seinen Bestand vom 31. Dezember 2003 beibehalten soll, aufgehoben werden soll.

Zugleich soll der Bundesrat darlegen, wie trotz der Aufhebung des Mindestbestandes GWK auch in Zukunft ein starker und zweckmässiger Grenzschutz sichergestellt werden kann. Dabei klärt er insbesondere ab, welche Einflussmöglichkeiten dem Parlament zur Verfügung stehen oder gewährt werden können, damit es der Eidgenössischen Zollverwaltung Ziele – beispielsweise das Ziel eines effizienten und zweckmässigen Grenzschutzes – vorgeben und deren Erreichung überprüfen kann.

## 2.4

### Zusammenarbeit GWK – Armee

Die PVK kommt in ihrem Bericht zum Schluss, dass die Steuerung und Umsetzung der Zusammenarbeit zwischen GWK und Armee grundsätzlich zweckmässig ist, obwohl auch hier teilweise Unklarheiten bei der Kompetenzabgrenzung festgestellt wurden (siehe Kapitel. 5.4 des Berichts der PVK, Anhang). Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Zusammenarbeit wird von der PVK dagegen weniger günstig beurteilt. Gemäss Bundesbeschluss<sup>12</sup> ist der Assistenzdienst bis längstens Ende 2012 befristet. Über eine weitere Verlängerung der Kooperation der Armee mit dem GWK müsste das Parlament entscheiden. Dabei wird zu beachten sein, dass solche Assistenzdienste nach dem Militärgesetz nicht auf Dauer angelegt sind. Nach Meinung der GPK-S muss bei einem allfälligen Wegfall der Unterstützung des GWK durch die Armee der personellen Dotierung des GWK – auch ohne Mindestbestandsgarantie – im Sinne eines starken und zweckmässigen Grenzschutzes (vgl. Ziff. 2.2) gebührend Rechnung getragen werden.

<sup>12</sup> Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des Grenzwachtkorps bei den Grenzschutzaufgaben vom 19.12.2007, BBl 2008 171.

### 3 **Schlussbemerkungen**

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, bis zum 31. Januar 2011 zu ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen sowie zur Evaluation der PVK Stellung zu nehmen. Sie bittet ihn, in seiner Stellungnahme klar aufzuzeigen, wie und bis wann er die Empfehlungen der Kommission umsetzen will.

12. Oktober 2010

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission  
des Ständerats

Der Präsident: Claude Janiak

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Die Präsidentin der Subkommission EFD/EVD:  
Helen Leumann

Die Sekretärin der Subkommission EFD/EVD:  
Irene Moser

**Anhang:** Evaluation der Eidgenössischen Zollverwaltung: Strategische Führung, Aufgaben- und Ressourcenmanagement  
Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. Juni 2010

## **Abkürzungsverzeichnis**

BKP	Bundeskriminalpolizei
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GWK	Grenzwachtkorps
OV-EFD	Organisationsverordnung für das eidgenössische Finanzdepartement vom 17. Februar 2010, SR <i>172.215.1</i>
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, SR <i>171.10</i>
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR <i>172.010</i>
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005, SR <i>631.0</i>
ZV	Zollverordnung vom 1. November 2006, SR <i>631.01</i>
ZV-EFD	Zollverordnung des EFD vom 4. April 2007, SR <i>631.011</i>