



Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 23. Mai 2022

Das Wichtigste in Kürze

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), die kürzlich in Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) umbenannt wurde, befindet sich derzeit in einem umfassenden Transformationsprozess, mit dem erreicht werden soll, dass sie ihren Auftrag – d. h. die umfassende Sicherheit an der Grenze für Bevölkerung, Wirtschaft und Staat zu gewährleisten – noch besser und wirksamer wahrnehmen kann.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat sich mit verschiedenen Aspekten der Reorganisation befasst, namentlich mit dem neuen Berufsbild für die Mitarbeitenden des BAZG, der Regionalstruktur und der Zusammenführung von Zoll und Grenzschutzkorps (GSK). In Bezug auf den letzten Punkt ist sie der Ansicht, dass die EZV und das EFD, indem sie der Zollgesetzrevision vorgreifen, Entscheidungen trafen, deren Zweckmässigkeit in politischer Hinsicht fragwürdig ist. Die neue Organisation des BAZG stellt das Parlament vor vollendete Tatsachen, insbesondere betreffend die Zusammenführung von Zoll und Grenzschutzkorps und wäre problematisch, wenn das Parlament vom Gesetzesentwurf abweichen würde. Aus diesen Gründen erwartet die GPK-S vom Bundesrat, dass er entsprechende Vorkehrungen trifft, damit sich eine solche Situation nicht wiederholt, und dass er bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes, das eine entsprechende Gesetzesgrundlage schaffen wird, die folgenden Bedingungen einhält:

- Die zivilen Zollbeamtinnen und -beamten tragen vor dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision weder Waffe noch Uniform.*
- Die Zahl der Personen, die mit Sicherheitsaufgaben betraut sind, Waffe und Uniform tragen und Zugang zu sensiblen Daten haben, wird vor dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision nicht signifikant erhöht.*

Zudem ist die GPK-S der Auffassung, dass das Ausmass der späteren Reorganisation nicht aus der Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DazIT) hervorgeht, die dem Parlament 2017 vorgelegt wurde. Damit das Parlament in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden kann, ersucht sie den Bundesrat, die Bundesversammlung in seinen Botschaften transparent und detaillierter über die organisatorischen Massnahmen zu informieren, die sich als Folge von wichtigen Informatikprojekten ergeben.

Die GPK-S hat sich über die Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal informiert und diesbezüglich mehrmals die Gewerkschaften, das BAZG und den Vorsteher des EFD angehört. Sie hält fest, dass die Ansichten der Gewerkschaften und des BAZG stark voneinander abweichen und es teilweise an handfesten Informationen fehlt, um die Situation präzise zu erfassen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht Aufgabe der Oberaufsicht, zwischen diesen beiden Positionen zu vermitteln.

Dennoch kann die Kommission aus den erhaltenen Informationen gewisse Schlussfolgerungen ziehen:

Die Kommission hat festgestellt, dass bei der Vorbereitung der Reorganisation dem BAZG klar war, dass der verlangte Kulturwandel für das Personal nicht einfach sein wird. Auch nach Auffassung des Vorstehers des EFD gehe eine Transformation dieser Grössenordnung nie ohne Nebengeräusche vonstatten; er ist aber der Auffassung,

dass eine klare Mehrheit hinter dem angestossenen Transformationsprozess stehe. Ausserdem deuten die Personalbefragungen und das Ausbleiben eines nennenswerten Anstiegs der Abgänge nicht auf eine allgemeine Unzufriedenheit hin.

Andererseits zeigen die Anhörungen der GPK-S mit den Gewerkschaften und ehemaligen Mitarbeitenden der EZV allerdings, dass die Lage bei der EZV angespannt war und es vermutlich zum Teil nach wie vor ist. Die GPK-S hat festgestellt, dass eine Reihe von Reorganisationsmassnahmen aufeinander folgten, deren Ziele und gewisse Aspekte, die für das Personal besonders heikel sind (z. B. die Frage der Überführung der derzeitigen zivilen Berufe in das künftige Berufsbild, die Unsicherheiten betreffend die organisatorische Integration des Grenzwachkorps und die Frage des Waffentragens), erst sehr spät – und lange nach der Ankündigung der Reorganisationsmassnahmen – geklärt wurden.

Die GPK-S ist daher der Ansicht, dass der Begleitung des Personals, namentlich der Einbindung der Mitarbeitenden und der Kommunikation ihnen gegenüber, noch mehr Aufmerksamkeit hätte geschenkt werden müssen. In diesem Zusammenhang ersucht sie den Bundesrat, zu prüfen, ob es nicht zweckmässig wäre, den Anwendungsbereich des Sozialplans des Bundes auf Reorganisationen mit erheblichen Auswirkungen für das Personal auszuweiten, oder einen spezifischen analogen Prozess auszuarbeiten.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Untersuchungsgegenstand	7
2	Beschlüsse und Massnahmen zur Reorganisation	8
2.1	Ziele des Programms DaziT	8
2.2	Arbeiten vor der DaziT-Botschaft und organisatorische Massnahmen 2016–2018	9
2.3	Informationsnotiz des EFD vom 1. November 2018	10
2.4	Aussprachepapier des EFD vom 2. April 2019	11
2.5	Bundesratsbeschluss vom 10. April 2019	12
3	Spezifische Elemente der Reorganisation	12
3.1	Neues Berufsbild	13
3.1.1	Rechtsgrundlagen	14
3.1.2	Beurteilung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit	14
3.2	Regionalstruktur und Zusammenführung von Zoll und Grenzwachtkorps	15
3.2.1	Regionalstruktur	15
3.2.2	Rechtsgrundlage zur Regionalstruktur	16
3.2.3	Leitung des neuen Direktionsbereichs «Operationen»	17
3.2.4	Beurteilung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit	18
3.3	Namensänderung	19
3.3.1	Rechtsgrundlagen	20
3.3.2	Beurteilung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit	20
3.4	Zwischenfazit	21
4	Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal	22
4.1	Vorbereitung des Kulturwandels und der Begleitmassnahmen für das Personal	22
4.2	Kritik an der fehlenden Begleitung der Mitarbeitenden und konkrete Massnahmen	24
4.2.1	Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern	25
4.2.2	Interne Kommunikation	26
4.2.3	Umgang mit gemeldeten Problemen	27
4.2.4	Personalbefragungen	27
4.3	Begleitung der Reorganisation durch das EFD	28
4.4	Zwischenfazit	29
5	Weiteres Vorgehen	31

Abkürzungsverzeichnis	32
Anhang 1: Personalbefragungen 2017 und 2020 – EZV	34
Anhang 2: EZV/BAZG: Personalbestand und Austritte pro Jahr, 2016– 2020	35

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), die kürzlich in Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)¹ umbenannt wurde, befindet sich derzeit in einem umfassenden Transformationsprozess, mit dem erreicht werden soll, dass sie ihren Auftrag – d. h. umfassende Sicherheit an der Grenze für Bevölkerung, Wirtschaft und Staat – noch besser und wirksamer wahrnehmen kann. Diese Transformation stützt sich auf zwei Pfeiler: zum einen auf die Vereinfachung und die Digitalisierung der Prozesse durch das Programm DaziT, das am 1. Januar 2018 lanciert wurde und bis Ende 2026 dauert, zum anderen auf die organisatorische Weiterentwicklung, die insbesondere bei der Organisation der Verwaltungseinheit und beim Personal ansetzt. Diese organisatorische Weiterentwicklung wurde in der DaziT-Botschaft von 2017 skizziert und im April 2019 mit den Grundsatzentscheiden des Bundesrates konkretisiert. Das Projekt DaziT aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) war Gegenstand einer Botschaft des Bundesrates² und die entsprechenden Verpflichtungskredite wurden vom Parlament am 15. Februar 2017 genehmigt (BB1 2017 6423). In Bezug auf die organisatorische Weiterentwicklung ist vorgesehen, dass jene Elemente, für die Anpassungen in den relevanten Rechtsgrundlagen erforderlich sind, in die Totalrevision des Zollgesetzes (ZG; SR 631.0) und in ein neues Vollzugsaufgabengesetz für das BAZG aufgenommen werden. Beide Vorlagen wurden 2020 in die Vernehmlassung geschickt.³

Im November 2020 behandelten die Subkommissionen EFD/WBF der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) den Bericht des Bundesrates zum Personalmanagement («Reporting Personalmanagement»). In diesem Rahmen wurden sie von den Gewerkschaften Garanto und Transfair informiert, dass die Reorganisation der EZV und die künftigen Arbeitsbedingungen das Personal der Verwaltungseinheit stark verunsichern. Die Kommission wurde zudem durch verschiedene Presseartikel, insbesondere aus dem Jahr 2021, auf die Situation in der Verwaltungseinheit aufmerksam.

Die GPK beauftragten die Subkommissionen EFD/WBF der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), die rechtlichen Aspekte und die Zweckmässigkeit der Reorganisation der EZV abzuklären.

¹ Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) wurde am 1.1.2022 in Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) umbenannt.

² Botschaft des Bundesrates vom 15.2.2017 zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) (BB1 2017 1719)

³ Vernehmlassungsverfahren. EFD. Gesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG) sowie Totalrevision des Zollgesetzes (ZG) zum neuen Zollabgabengesetz (ZoG) (BB1 2020 7406); siehe auch www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > 2020 (Stand: 20.1.2022)

2 **Beschlüsse und Massnahmen zur Reorganisation**

Um besser zu verstehen, wieso und vor welchem Hintergrund die Reorganisationsmassnahmen ergriffen wurden, werden diese Massnahmen in den folgenden Kapiteln chronologisch präsentiert. Die Chronologie beginnt mit der Botschaft des Bundesrates zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung. Danach wird detailliert auf die Projekte des EFD und die Beschlüsse eingegangen, die bis zu den Grundsatzentscheiden des Bundesrates vom 10. April 2019 zur Reorganisation gefällt wurden. Dank diesem Vorgehen wird es auch möglich sein, die in Kapitel 3 untersuchten spezifischen Massnahmen in einen Zusammenhang zu stellen.

2.1 **Ziele des Programms DaziT**

Am 15. Februar 2017 verabschiedete die Bundesversammlung die Verpflichtungskredite⁵ für das IKT-Projekt DaziT, das «eine umfassende organisatorische Modernisierung und Digitalisierung der EZV, insbesondere eine erhebliche Vereinfachung der Grenzformalitäten sowie bedeutende Effizienzgewinne inner- und ausserhalb der Verwaltung»⁶ herbeiführen soll. In seiner Botschaft umriss der Bundesrat das Projekt und erläuterte: «Das Programm [DaziT] wird auch die EZV als Organisation grundlegend verändern: Die konsequente Digitalisierung der Geschäftsprozesse ermöglicht es, den Ressourceneinsatz und damit die Organisation der EZV wieder auf das Wesentliche auszurichten. Ressourcen, die heute vollständig mit administrativen Arbeiten und formellen Kontrollen gebunden sind, lassen sich künftig wieder direkt für den gesetzlichen Auftrag der EZV nutzen. Dabei wird die EZV ihren Fokus auf die Sicherung der Grenzen im Personen- und Warenverkehr richten. DaziT ist damit als ein umfassendes Transformationsvorhaben zu verstehen.»⁷ Der Bundesrat zeigte sich auch überzeugt, «dass mit DaziT zwingend eine organisatorische Modernisierung zu verbinden ist, damit die mit DaziT angestrebte Produktivitätssteigerung [...] vollumfänglich zum Tragen kommt. Mit der zeitlichen Parallelität von technologischer und organisatorischer Neuausrichtung verfolgt DaziT einen ganzheitlichen Ansatz zur Modernisierung der EZV.»⁸

Der Bundesrat verbindet mit DaziT die Erwartung, dass «die neuen technologischen Möglichkeiten für Effizienzgewinne vollumfänglich ausgeschöpft werden» und «die durch Effizienzgewinne frei gewordenen Ressourcen zur gezielten Vollzugsoptimierung (u. a. Erhöhung der Kontrollquote) eingesetzt oder aber abgebaut werden».⁹ Die Geschäftsstrategie der EZV¹⁰ sah vor, dass «der Fokus auf Sicherheitsaufgaben und Missbrauchsbekämpfung im Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr liegt»,

⁵ Bundesbeschluss über die Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) (BBl 2017 6423)

⁶ Botschaft des Bundesrates vom 15.2.2017 zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) (BBl 2017 1719 1721) (im Folgenden «DaziT-Botschaft»)

⁷ DaziT-Botschaft (BBl 2017 1719 1740)

⁸ DaziT-Botschaft (BBl 2017 1719 1745)

⁹ DaziT-Botschaft (BBl 2017 1719 1745)

¹⁰ DaziT-Botschaft (BBl 2017 1719 1745)

«eine maximale Automatisierung der Einnahmenerhebung erfolgt», «alle Zollkundinnen und -kunden ihre Verpflichtungen digital, zeit- und ortsunabhängig erfüllen können» und «die vorhandenen Daten die EZV in ihrer Aufgabenerfüllung bestmöglich unterstützen».

2.2 Arbeiten vor der DaziT-Botschaft und organisatorische Massnahmen 2016–2018

Die EZV informierte die GPK-S über die verschiedenen Massnahmen, welche sie und das EFD vor 2017 sowie parallel zur Annahme des DaziT-Programms durch das Parlament geplant hatten.¹¹

Zwischen 2010 und 2015 gab die EZV mehrere Studien zur IKT-Landschaft in Auftrag. Im Jahr 2015 zeigte eine Studie auf, «dass die EZV eine komplexe IKT-Landschaft mit teilweise redundanten Anwendungen habe, dass die Geschäftsprozesse durch diese IKT-Landschaft nicht optimal unterstützt würden und dass die ungenügende Integration der Anwendungslandschaft die Wiederverwendbarkeit von Daten und die Umsetzung von politischen und wirtschaftlichen Erwartungen erschweren würde».¹² Diese Arbeiten machten deutlich, dass eine Überarbeitung der IKT-Organisation und der Prozesse innerhalb der EZV erforderlich war. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich diese Studien auf die Analyse der IKT-Landschaft beschränkten.

Im zweiten Halbjahr 2016 erarbeitete die Geschäftsleitung der EZV eine Unternehmensstrategie für die Verwaltungseinheit¹³ und besprach diese auch mit dem Vorsteher des EFD. Gestützt auf diese Strategie wurden verschiedene organisatorische Massnahmen ergriffen¹⁴ und Detailstrategien¹⁵ für verschiedene Bereiche – insbesondere für das Change-Management – mit einem kurz- bis mittelfristigen Zeithorizont (bis 2019) entwickelt. Die strategischen Massnahmen wurden für jeden Bereich auf der Grundlage einer Situationsanalyse und einer daraus abgeleiteten Zielvorstellung festgelegt. Die Detailstrategien und ihre Umsetzung wurden regelmässig in der Geschäftsleitung besprochen. Den Mitarbeitenden wurden die Detailstrategien Mitte Januar 2018 kommuniziert.¹⁶

¹¹ Synthetisches Dossier der EZV vom 1.12.2021 aller wesentlichen Vorbereitungsarbeiten und Entscheidungsgrundlagen der EZV und des EFD, die vor der Informationsnotiz [recte: Aussprachepapier] des Bundesrates vom 2.4.2019 vorgenommen wurden (im Folgenden «Bericht der EZV vom 1.12.2021»)

¹² Bericht der EZV vom 1.12.2021, S. 1

¹³ Strategische Grundsätze der EZV vom Januar 2018 «Umfassende Sicherheit für Bevölkerung, Wirtschaft und Staat»

¹⁴ Zu diesen Massnahmen zählten die Schaffung einer neuen Einheit Zoll per 1.1.2018, die Konzentration der Aufgaben der Zollfahndung in einer einzigen Einheit per 1.1.2019, die Überprüfung der Anzahl und der geografischen Struktur der Zollkreise, die Vorbereitung der Vereinheitlichung der Personal- und Ausbildungsprozesse in der EZV und die Neuaufstellung der Hauptabteilung Ressourcen.

¹⁵ Detailstrategien 2018 – 2019 der EZV vom 18.12.2019

¹⁶ Bericht der EZV vom 1.12.2021, S. 3

Im Jahr 2018 wurde die Strategie «Einsatz und Kontrolle»¹⁷, die alle Tätigkeitsfelder der EZV gesamtheitlich anging, erarbeitet und in der Geschäftsleitung diskutiert. Kommuniziert wurde diese Strategie direkt im Anschluss im August 2018 mit einem Informationsbulletin. Die Geschäftsleitung entschied, einen sogenannten «Leuchtturm»¹⁸ mit einem Horizont bis 2026 und teilweise bis zu 20 Jahren darüber hinaus zu entwickeln. Dieser Leuchtturm umfasst elf Ebenen¹⁹. Er wurde durch eine Arbeitsgruppe «bottom-up» mit allen Geschäftsleitungsmitgliedern individuell besprochen, dann formell durch die Geschäftsleitung verabschiedet und am 1. Mai 2019 den Mitarbeitenden in einem internen Informationsbulletin vorgestellt. Den Angaben der EZV zufolge waren die Detailstrategien und der Leuchtturm immer Inhalt des strategischen Führungsdialogs mit dem Departementsvorsteher.²⁰

2.3 Informationsnotiz des EFD vom 1. November 2018

Am 1. November 2018 informierte das EFD den Bundesrat über die damaligen organisatorischen Herausforderungen der EZV. Das EFD hielt in seiner Informationsnotiz²¹ insbesondere folgende Probleme fest:

- Die Digitalisierung der Prozesse verändert die Aufgaben der EZV an den Grenzen. Lastwagen müssen z. B. nicht mehr zwingend an der Grenze anhalten, weshalb für die erforderlichen Kontrollen eine höhere Mobilität der Mitarbeitenden der EZV notwendig ist.
- Es sind keine personellen Verschiebungen zwischen den operativen Einheiten Zoll und Grenzwachtkorps (GWK) möglich, weshalb die Verwaltungseinheit nicht die Flexibilität hat, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Die Ausbildung einer Grenzwächterin oder eines Grenzwächters dauert mindestens 18 Monate (und weitere zwei Jahre mit praktischen Einsätzen bis die Person voll ausgebildet ist), weshalb die EZV im Bedarfsfall auf die Unterstützung der Armee oder der Polizei²² angewiesen ist.
- Es häufen sich die Fälle von Mitarbeitenden, die mit der erhöhten Arbeitsbelastung nicht mehr zurechtkommen, und es bestehen nur sehr beschränkt Möglichkeiten, diesen Mitarbeitenden eine andere Funktion innerhalb der EZV anzubieten.
- Das Parlament und die Kantone erwarten, dass die EZV ihre regionale Präsenz aufrechterhält. Kleinere Grenzübergänge können aber nicht sowohl mit Zöllnerinnen und Zöllnern als auch mit Grenzwächterinnen und Grenzwächtern

¹⁷ Strategie «Einsatz und Kontrolle» der EZV vom Januar 2019

¹⁸ Leuchtturm 2026 BAZG 4.0 vom 29.4.2019

¹⁹ Diese Ebenen sind: das Gegenüber; die Leistungen; die Kanäle, über welche diese Leistungen angeboten werden; die Prozesse; die Unternehmenskultur; die Organisation und die Governance; das Personal; das Ökosystem und die Partner der EZV; Daten; Systeme und die Infrastruktur.

²⁰ Bericht der EZV vom 1.12.2021, S. 4

²¹ Informationsnotiz des EFD vom 1.11.2018 an die Mitglieder des Bundesrates

²² Siehe Verordnung vom 3.9.1997 über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst (VGD; SR 513.72)

besetzt werden. Zudem bedingen gewisse Einsatzformen die Präsenz von bewaffneten Kräften.

- Die Aufteilung in Waren- und Personenkontrolle verhindert eine konsequente Vernetzung der Kontrollen.

Vor diesem Hintergrund präsentierte das EFD dem Bundesrat seine Überlegungen für eine organisatorische Weiterentwicklung der EZV und sein Projekt zur Schaffung einer neuen operativen Einheit, welche Zoll und GWK vereint. Vorgeschlagen wurde, dass die Mitarbeitenden, die Kontrollen in den Bereichen Warenverkehr, Personenverkehr und Transportmittel vornehmen, über eine Basisausbildung sowie über eine zusätzliche Spezialisierung in einem dieser drei Bereiche verfügen und dass die Mitarbeitenden, deren Aufgaben dies erfordern, bewaffnet werden.

2.4 Aussprachepapier des EFD vom 2. April 2019

Das EFD übermittelte dem Bundesrat am 2. April 2019 ein Aussprachepapier²³, das an die Informationsnotiz vom 1. November 2018 anknüpfte. Darin führte das EFD nochmals die Herausforderungen für die EZV auf:

- Mit dem Voranschlag 2019 bewilligte das Parlament Mittel für eine Erhöhung des GWK-Personalbestands um 44 Stellen. Gleichzeitig forderte es den Bundesrat auf, den entsprechenden Mehraufwand departementsübergreifend zu kompensieren. Der Bundesrat beschloss in der Folge, die benötigten Mittel amtsintern bei der EZV zu kompensieren. Diese Kompensation sollte im Rahmen der Umsetzung des Programms DaziT und der damit zusammenhängenden Umstrukturierung der EZV erfolgen.
- Die Regionalstruktur der EZV (vier Zollkreise und sieben Grenzschutzregionen) führt zu Doppelspurigkeiten bei der Organisation und der Infrastruktur, ausserdem wird das Synergiepotenzial nicht genutzt.
- Die Arbeiten der EZV verändern sich und bestimmte Aufgaben und Funktionen werden wegfallen. Daher ist es nötig, dass die EZV ihre Organisation und die Berufsbilder rechtzeitig angepasst. Das EFD hält fest, dass es eine Herausforderung sein wird, eine Reorganisation parallel zur Erfüllung des Tagesgeschäfts durchzuführen.
- Das Rentenalter für die Mitarbeitenden des GWK wurde erhöht, doch es fehlt an Möglichkeiten, diese älteren Mitarbeitenden flexibel zu beschäftigen.

Das EFD wies in seinem Papier auch auf die Risiken der organisatorischen Weiterentwicklung der EZV hin. Es ging davon aus, dass die Änderungen in Bezug auf die Aufgaben «an der Front» vom Zollpersonal, das mit grösseren Änderungen konfrontiert ist, anders wahrgenommen werden als von den GWK-Mitarbeitenden, deren Aufgaben sich weniger ändern. Als weitere Herausforderungen der Reorganisation nennt das EFD internen Widerstand gegen die geplante Änderung sowie die regelmässige und transparente Kommunikation.

²³ Aussprachepapier des EFD vom 2.4.2019 an den Bundesrat

2.5 Bundesratsbeschluss vom 10. April 2019

Das EFD beschrieb in dem oben erwähnten Aussprachepapier das Projekt zur Reorganisation der EZV. Dieses umfasst ein neues und einheitliches Berufsbild, welches die bisherigen Berufe Grenzwächterin und Grenzwächter und Zollfachfrau und Zollfachmann ablöst. Es sieht vor, eine neue Einheit «Operationen» zu schaffen, welche die Einheiten Zoll und GWK vereint. Das EFD informierte den Bundesrat mit der Notiz auch über vier andere Organisationsvarianten, die jedoch verworfen wurden.

Am 10. April 2019 beauftragte der Bundesrat das EFD, verschiedene Elemente in die Vernehmlassungsvorlage aufzunehmen, insbesondere die neue organisatorische Gliederung und der Verzicht auf die Erwähnung des GWK als Organisationseinheit.

Die vorgeschlagene Namensänderung der Eidgenössischen Zollverwaltung in Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) wurde vom Bundesrat ebenfalls angenommen. Letzterer beauftragte das EFD, ihm einen Entwurf zur Änderung der einschlägigen Verordnung vorzulegen.

Ausserdem wurde die Frage der Bewaffnung aufgeworfen. Eine Bewaffnung des gesamten Personals der EZV wurde nicht vorgesehen, jedoch sollte das neue Bundesamt im Sinne der Flexibilität über möglichst viel Personal verfügen, welches die Anforderungen zum Waffentragen erfüllt. Das EFD wurde beauftragt, einen Verordnungsentwurf auszuarbeiten, in welchem Artikel 106 Absatz 2 ZG «Waffentragen und Waffengebrauch» konkretisiert wird.

Die wichtigsten Beschlüsse des Bundesrates wurden in einer Medienmitteilung kommuniziert.²⁴

3 Spezifische Elemente der Reorganisation

Die GPK-S befasste sich bei ihrer Untersuchung mit verschiedenen Aspekten der Reorganisation. Wie bereits in Kapitel 1.2 erwähnt, konzentriert sie sich in ihrem Bericht auf bestimmte spezifische Elemente der Reorganisation, die sie für besonders wichtig hält und zu denen sie eine Beurteilung abgibt. Es handelt sich hierbei um das neue Berufsbild (Ziff. 3.1), die Regionalstruktur der EZV und die Zusammenführung von Zoll und Grenzwachtkorps (Ziff. 3.2) sowie um die Namensänderung (Ziff. 3.3).

²⁴ Bundesrat stellt Weichen für die Weiterentwicklung der Zollverwaltung, Medienmitteilung des Bundesrates vom 10.4.2019

3.1 Neues Berufsbild

In den Unterlagen, die der GPK-S übermittelt wurden, greift die EZV die Idee von «360°-Basiskontrollen»²⁵ (Personen, Waren, Transportmittel) zum ersten Mal in ihrer Strategie Einsatz und Kontrolle²⁶ vom Januar 2019 auf. Diese neue Auffassung von den Kontrollen führte zu einer Änderung der Aufgaben der bisherigen Ausbildungsgänge «Grenzwächterin bzw. Grenzwächter» und «Zollfachfrau bzw. Zollfachmann» sowie zur Schaffung eines neuen, einheitlichen Berufsbildes «Fachspezialistin bzw. Fachspezialist Zoll und Grenzsicherheit»²⁷.

Die EZV begann bereits im August 2021 damit, Aspirantinnen und Aspiranten nach dem neuen Berufsbild auszubilden. Die neue zweijährige Ausbildung²⁸ umfasst eine Grundausbildung, auf die eine Spezialisierung in einem der drei spezifischen Bereiche – Waren, Personen und Transportmittel – folgt. Die EZV teilte mit, sie könne sich so auf die Zukunft vorbereiten, ohne zwei weitere Jahre mit der Ausbildung nach dem neuen Berufsbild zuwarten zu müssen. So könne sie die gewünschte Agilität bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Zollgesetzes erreichen.²⁹ Ab 2022 wird zudem eine Weiterbildung für die bestehenden Mitarbeitenden durchgeführt, um die Anforderungen des neuen Berufsbildes zu erfüllen.

Das neue Berufsbild «Fachspezialistin bzw. Fachspezialist Zoll und Grenzsicherheit» wurde auch vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) genehmigt.

Die Beschlüsse über das neue Berufsbild wurden dem Vorsteher des EFD unterbreitet. Dieser erklärte gegenüber der GPK-S, dass das Berufsbild geändert werden musste, da die veränderte Aufgabenstellung an der Grenze eine Anpassung der zwei bisherigen Berufe erforderlich machte.³⁰ Der Beruf müsse sich weiterentwickeln und das Personal werde für die neuen Aufgaben entsprechend ausgebildet. So werde auch das Personal an der Front flexibler eingesetzt werden können.

²⁵ Bis 2021 gab es in der EZV zwei Ausbildungen und somit zwei Berufsbilder: zum einen die für die Zollabfertigung und den Warenverkehr ausgebildeten Zollbeamtinnen und Zollbeamten – Fachpersonen, die in Bezug auf den beruflichen Inhalt mit Steuerbeamtinnen und Steuerbeamten vergleichbar sind – und zum anderen die Grenzwächterinnen und Grenzwächter, die für sicherheitsrelevante Aufgaben (insbesondere Personenkontrolle und Grenzschutz) zuständig sind und deren Tätigkeit der Polizeiarbeit ähnelt. Die «360°-Basiskontrollen» zielen darauf ab, dass alle Kontrollen (Personen, Waren, Transportmittel) von einer Person durchgeführt werden können, die bei Bedarf von spezialisierten Mitarbeitenden unterstützt wird.

²⁶ Strategie Einsatz und Kontrolle der EZV vom Januar 2019, S. 9 und 17/18

²⁷ Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit, www.BAZG.admin.ch > Das BAZG > Berufe und Ausbildung (Stand: 11.1.2022)

²⁸ Ausbildung, www.bazg.admin.ch > Das BAZG > Berufe und Ausbildung > Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit (Stand: 1.1.2022)

²⁹ Bericht der EZV vom 4.6.2021 «Personalfragen im Zusammenhang mit der Reorganisation der EZV», S. 6

³⁰ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 21.6.2021 (Anhörung des Vorstehers des EFD und der Geschäftsleitung der EZV)

3.1.1 Rechtsgrundlagen

Die EZV informierte die GPK-S, dass die Beschlussfassung im Hinblick auf das neue Berufsbild «unter dem Vorbehalt der Totalrevision des Zollgesetzes [steht].»³¹ Da sie gemäss Artikel 235 Absatz 2 ZV für die berufliche Ausbildung ihrer Mitarbeitenden zuständig sei, sei sie befugt, «die neuen Zoll- und Grenzsicherheitspezialistinnen und -spezialisten nach neuem Berufsbild auszubilden, noch bevor das revidierte ZG in Kraft tritt, sofern die Aspirantinnen und Aspiranten danach entsprechend der zusätzlich zur Grundausbildung erworbenen Spezialisierung in die weiterhin unterschiedlichen Einheiten von Zoll und GWK integriert werden.»³²

Die EZV orientierte die GPK-S, dass die nach dem neuen Berufsbild ausgebildeten Personen unabhängig von ihrer Spezialisierung technisch gesehen auch künftig Grenzwächterinnen und Grenzwächter im Sinne des geltenden Rechts sind.³³ Nach geltendem Recht verfügt das GWK über ihm eigens vorbehaltene Befugnisse³⁴, die auch alle neu ausgebildeten Personen haben werden, die nebenbei auch zollspezifische Aufgaben wahrnehmen. Dies ist bereits im Kanton Graubünden der Fall, wo die Grenzwächterinnen und Grenzwächter teilweise Aufgaben übernehmen, die ansonsten dem Zoll obliegen.

3.1.2 Beurteilung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit

Die GPK-S liess sich im August 2020 bei einem Besuch des EZV-Campus das neue Berufsbild präsentieren. Sie anerkennt den erhöhten Flexibilitätsbedarf des BAZG, weshalb sie das neue Berufsbild nicht infrage stellt.

Die Zuständigkeiten für die Ausbildung sind nicht im Zollgesetz geregelt. Gemäss Artikel 235 der Zollverordnung gilt das BAZG allerdings als Organisation der Arbeitswelt im Sinne des Berufsbildungsgesetzes³⁵ und hat die Aufgabe, «die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel» für die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen des BAZG-Personals zu definieren. Die GPK-S ist deshalb der Auffassung, dass das BAZG für die Ausbildung seines Personals zuständig ist.

³¹ Bericht der EZV vom 4.6.2021 «Personalfragen im Zusammenhang mit der Reorganisation der EZV», S. 6

³² Bericht der EZV vom 4.6.2021 «Personalfragen im Zusammenhang mit der Reorganisation der EZV», S. 6

³³ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 3.2.2021 (Anhörung der EZV)

³⁴ Es handelt sich hierbei insbesondere um die Anwendung von Zwang und das Tragen von Waffen (Art. 106 ZG in Verbindung mit Art. 231 ZV), die dem GWK und dem in Artikel 228 ZV genannten BAZG-Personal vorbehalten sind. Auch der Zugang zu bestimmten Informationssystemen ist dem GWK vorbehalten.

³⁵ Art. 28 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 13.12.2002 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10)

Der derzeit geltende Artikel 91 ZG hält indes fest, dass das «Grenzwachtkorps [...] ein bewaffneter und uniformierter Verband [ist]». Im Vorentwurf des Gesetzes, der 2020 in die Vernehmlassung geschickt wurde, wird in Übereinstimmung mit dem Auftrag des Bundesrates vom 10. April 2019 auf die spezifische Nennung des GWK als Organisationseinheit verzichtet. Ganz allgemein wird in beiden Vorentwürfen das GWK überhaupt nicht mehr erwähnt, sondern es ist lediglich die Rede vom «Personal des BAZG».³⁶ Die GPK-S hält fest, dass mit dem neuen Berufsbild bereits jetzt die beiden bisherigen Ausbildungen zusammengeführt werden sollen und auf die spezifische Identität des GWK verzichtet wird. Auch wenn die nach dem neuen Berufsbild ausgebildeten Personen technisch gesehen auch künftig Grenzwächterinnen und Grenzwächter im Sinne des geltenden Rechts sind, hält es die GPK-S dennoch für problematisch, dass die EZV und das EFD bereits grundlegende Beschlüsse über die Ausbildung des Personals des BAZG gefasst haben, obwohl das Parlament über die Abschaffung der entsprechenden organisatorischen Bestimmungen des heutigen Zollgesetzes, in welchen das Grenzwachtkorps explizit erwähnt ist (Art. 91, 106, 110e) erst noch befinden muss. Auf diese Weise wird das Parlament in Bezug auf die künftige Organisation des BAZG und die Zukunft des GWK vor vollendete Tatsachen gestellt. Die GPK-S hält die Beschlüsse zum neuen Berufsbild nicht unbedingt aus Sicht der Rechtmässigkeit, sondern vielmehr aus Sicht der Zweckmässigkeit für problematisch.

Die GPK-S hält fest, dass der Name «Grenzwachtkorps» – trotz dessen Nennung im Gesetz – auf der Website des BAZG kaum noch zu finden ist, und ist der Auffassung, dass das neue Berufsbild problematisch sein könnte, sollte der Beschluss des Parlaments vom Entwurf abweichen. Das BAZG hat im Übrigen in einem seiner Berichte zuhanden der GPK-S geschrieben, dass jede Beschlussfassung zur Ausbildung «unter dem Vorbehalt der Totalrevision des Zollgesetzes [steht]».

3.2 Regionalstruktur und Zusammenführung von Zoll und Grenzwachtkorps

3.2.1 Regionalstruktur

Gestützt auf den Auftrag des Bundesrates vom 10. April 2019 an das EFD und im Hinblick auf die Schaffung des neuen Berufsbildes bereitete die EZV die Struktur des künftigen BAZG vor, indem sie schrittweise die Silos zwischen Zoll und GWK aufbrach. Vor diesem Hintergrund wurde am 5. Februar 2020 die neue Regionalstruktur definiert und kommuniziert.³⁷ Die entsprechende Verordnung des EFD wurde am 25. Mai 2020 geändert und trat am 1. Juli 2020 in Kraft.³⁸ Anschliessend passte die EZV ihre Lokalstruktur an und ernannte die entsprechenden Verantwortlichen.³⁹ Ab diesem Zeitpunkt führten die Regionalchefs in ihrem jeweiligen Gebiet das GWK und

³⁶ Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit, 9. Titel, 2. Kapitel, www.fedlex.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2020 (Stand: 20.1.2022)

³⁷ Neue Regionalstruktur, Medienmitteilung der EZV vom 5.2.2020

³⁸ Änderung vom 25.5.2020 (AR 2020 2135) der Zollverordnung des EFD vom 4.4.2007 (ZV-EFD, SR 631.011), insbesondere Art. 29

³⁹ Neue Lokalstruktur, Medienmitteilung der EZV vom 3.9.2020

den Zoll in Personalunion. Davor gab es zwei parallele hierarchische Organisationen (Zollkreise und Grenzwachregionen).

Im Jahr 2020 waren die Regionalchefs noch der Leitung des Direktionsbereichs «Operationen» und dem Kommando GWK unterstellt. Seit 1. Januar 2021 unterstehen die beiden Einheiten Zoll und GWK nicht nur regional und lokal, sondern auch zentral – über den neuen Direktionsbereich «Operationen» – einer gemeinsamen Leitung; das Kommando GWK wurde abgeschafft.

Ehemalige EZV-Mitarbeitende, die von der GPK-S angehört wurden, kritisierten, dass innerhalb der Regionalstruktur und der Stäbe neue Hierarchien geschaffen wurden, obwohl die vorgängigen Reformen eigentlich zum Ziel gehabt hatten, überflüssige Hierarchiestufen zu beseitigen. Der Vorsteher des EFD verneinte dies und erklärte, dass durch die Zusammenführung von Zoll und GWK Synergien geschaffen wurden und dass in der gesamten Verwaltungseinheit die Zahl der Hierarchiestufen eher zurückging.⁴⁰

Kritisiert wurde zudem, dass es den Geschäftsleitungsmitgliedern an praktischer Front-Erfahrung fehlt. Der Vorsteher des EFD bestätigte diesen Mangel und ist rückblickend der Meinung, dass es ein bis zwei Personen mehr gebraucht hätte, die praktische Front-Erfahrung mitbringen.⁴¹ Aktuell verfügt die Hälfte der Mitglieder der Geschäftsleitung über Front-Erfahrung.

3.2.2 Rechtsgrundlage zur Regionalstruktur

Was die Kompetenzen für die Organisation des BAZG betrifft, so gibt das Zollgesetz die Grundsätze vor. Nach Artikel 91 Absatz 1 ZG «gliedert sich [das BAZG] in die Oberzolldirektion, die Zollkreisdirektionen und die Zollstellen». Gestützt auf diesen Artikel sieht Artikel 221e Absätze 1 und 2 der Zollverordnung⁴² vor, dass «das Gebiet der Schweiz in Zollkreise und Grenzwachregionen gegliedert [ist]» und dass «das EFD die Zollkreise und Grenzwachregionen fest[legt]». Die ZV-EFD⁴³ präzisiert diese regionale Organisation. Darüber hinaus liegt die Organisation der Verwaltungseinheit gemäss Artikel 43 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)⁴⁴ in der Kompetenz der zuständigen Departementsvorsteherin bzw. des zuständigen Departementsvorstehers. Die ZV-EFD wurde am 25. Mai 2020 vom Vorsteher des EFD angepasst. Gemäss Artikel 29 ZV-EFD gibt es nun sechs Zollkreise und entsprechen die Grenzwachregionen den Zollkreisen.

In Bezug auf die gemeinsame Führung von Zoll und GWK auf Regionalebene ist das BAZG der Auffassung, dass nach geltendem Recht das GWK und der Zoll auch weiterhin zwei verschiedene Bereiche sind, wobei der Einsatz von Waffen und anderen

⁴⁰ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 11.10.2021 (Anhörung des Vorstehers des EFD)

⁴¹ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 11.10.2021 (Anhörung des Vorstehers des EFD)

⁴² Zollverordnung vom 1.11.2006 (ZV; SR **631.01**)

⁴³ Zollverordnung des EFD vom 4.4.2007 (ZV-EFD; SR **631.011**)

⁴⁴ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997 (RVOG; SR **172.010**)

Selbstverteidigungs- und Zwangsmitteln dem GWK und den in der ZV abschliessend aufgezählten spezifischen Einheiten des Zolls vorbehalten bleiben. Dem BAZG und dem EFD zufolge steht das Zollgesetz «der Leitung beider Bereiche auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen (zentral, regional, lokal) in Personalunion durch eine Person nicht entgegen, sofern die Funktionen des GWK und des Zolls wie bisher klar getrennt sind und auch erkennbar bleibt, wer Zwangsmittel einsetzen darf».⁴⁵ Das BAZG ist deshalb der Meinung, dass die neue Struktur mit Artikel 91 ZG vereinbar ist.

3.2.3 Leitung des neuen Direktionsbereichs «Operationen»

Der Vorsteher des EFD unterrichtete die GPK-S, dass ursprünglich die ehemalige stellvertretende Direktorin der EZV den neuen Direktionsbereich «Operationen» hätte führen sollen. Diese verliess jedoch die EZV, um Anfang 2021 die Leitung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) zu übernehmen. Der Vorsteher des EFD und die Vorsteherin des VBS hatten sich darauf geeinigt, dass diese Mitarbeiterin nach den Problemen beim BABS im Zusammenhang mit dem Informatikprojekt Polycom für die Leitung des BABS zur Verfügung gestellt wird.

Anschliessend wurde im Einvernehmen mit dem Vorsteher des EFD beschlossen, die Stelle des Chefs bzw. der Chefin des Direktionsbereichs «Operationen» intern zu besetzen, um die für den Aufbau dieses neuen Direktionsbereichs nötige Kontinuität zu gewährleisten. Deshalb wurde auf eine Ausschreibung verzichtet und beschloss der Direktor der EZV, neben der Amtsleitung auch die Führung des neuen Direktionsbereichs zu übernehmen.

In diesem Zusammenhang teilten ehemalige EZV-Mitarbeitende, die von der GPK-S angehört wurden, der Kommission mit, dass die Arbeitsbelastung für eine einzige Person zu hoch sei und dass es aufgrund der Aufgabenfülle nicht möglich sei, alle Aufgaben zufriedenstellend zu erledigen.

Der Vorsteher des EFD räumte gegenüber der GPK-S ein, dass diese Doppelfunktion problematisch ist, obwohl der Beschluss mit seinem Einverständnis gefasst wurde.⁴⁶ Er teilte der GPK-S mit, dass in der Zwischenzeit eine Stellvertretung bestimmt wurde, welche den Direktionsbereich «Operationen» mitleitet, dass die Leitung dieses Bereichs ausgeschrieben werde.

⁴⁵ Bericht der EZV vom 4.6.2021 «Personalfragen im Zusammenhang mit der Reorganisation der EZV», S. 5

⁴⁶ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 11.10.2021 (Anhörung des Vorstehers des EFD)

3.2.4 Beurteilung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit

Gemäss den der GPK-S vorliegenden Informationen war die Änderung der Regionalstruktur insofern wichtig, als diese dazu diene, Synergien zu schaffen und die Flexibilität des BAZG zu gewährleisten. Diese neue Regionalstruktur wurde früher als vorgesehen in der ersten Welle der Covid-19-Pandemie eingeführt. Zur Effizienzsteigerung nahm die EZV im Frühjahr 2020, mitten in der Krise, allerdings einige Anpassungen vor. So nahmen die neuen Regionalleiter, die im Übrigen bereits alle einen Zollkreis oder eine Grenzwachregion leiteten, eine Funktion im Krisenstab Corona der EZV ein. Die neue Struktur wurde nach der Änderung der Verordnung schrittweise umgesetzt.

Angesichts der im geltenden Recht definierten Zuständigkeitskaskade für die Organisation der Zollkreise und Grenzwachregionen (Art. 221e ZV, siehe vorhergehendes Kapitel) ist die GPK-S allerdings der Auffassung, dass es für die Kohärenz der Rechtsordnung besser gewesen wäre, zuerst die Verordnung des Bundesrates und erst dann die nachgeordnete Verordnung des EFD zu ändern.

Die GPK-S hat sich zudem eingehend mit der Frage befasst, ob die Änderung der Regionalstruktur und der Gesamtorganisation des BAZG sowie die Führung von Zoll und GWK in Personalunion mit Artikel 91 ZG vereinbar sind. Da der Wortlaut dieses Artikels nicht eindeutig ist, ist dessen Auslegung durch das BAZG in den Augen der Kommission nicht unhaltbar. Die Kommission erachtet die Massnahmen betreffend die Regionalstruktur zwar als mit diesem Artikel rein rechtlich vereinbar, hält es aber in politischer Hinsicht für sehr problematisch, dass die Organisation des BAZG so tiefgreifend geändert wurde, noch bevor die parlamentarische Beratung der Revision des Zollgesetzes überhaupt begonnen hat. Die Nennung des GWK in Artikel 91 ZG als eigenständige Einheit zeigt, dass diese Eigenständigkeit für den Gesetzgeber wichtig ist. Sollte das Parlament im Rahmen der Gesetzesrevision beschliessen, diesen Artikel beizubehalten, wäre die Neuorganisation des BAZG nach Meinung der GPK-S problematisch.

Die GPK-S hat diesbezüglich⁴⁷ auch das Bundesamt für Justiz (BJ) konsultiert. Das BJ hat sich ausserdem – soweit Gegenstand von Bundesratsgeschäften – wiederholt zu den Transformationsschritten geäussert, mit denen Bewaffnung und Uniformierung als vom Gesetzgeber vorgesehene Alleinstellungsmerkmal des Grenzwachkorps (GWK) bereits vor der Totalrevision des Zollgesetzes unumkehrbar aufgegeben werden.

Das BJ kommt zum Schluss, dass die Vereinigung der Leitung von GWK und Zoll in der Hand des Chefs bzw. der Chefin Operationen mit Artikel 91 Absatz 2 ZG vereinbar ist. Dieser Entscheid fällt in die Kompetenz des Bundesrates.⁴⁸ Artikel 91 ZG steht auch der Führung von GWK und Zoll in den Regionen durch jeweils eine Person nicht

⁴⁷ Schreiben des BJ zuhanden der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 8. April 2022

⁴⁸ Bei den Beratungen im Nationalrat wurde Art. 91 Abs. 2 dahingehend präzisiert, dass das GWK der Oberzolldirektion zu unterstehen hat. Diese Ergänzung wurde kürzlich mit Verweis auf die Kompetenz des Bundesrates im Bereich der Organisation im Sinne des RVOG abgelehnt (AB 2004 S 793).

entgegen, solange die Funktionalität des uniformierten und bewaffneten Teils einerseits und des zivilen Zolls andererseits erhalten bleibt. Problematisch wäre laut BJ hingegen, wenn schon vor Inkrafttreten der Revision des Zollgesetzes nicht mehr nur Angehörige des GWK uniformiert und bewaffnet auftreten, sondern auch Angehörige des zivilen Zolls. Artikel 91 Absatz 2 ZG stellt in der Tat klar, dass es neben dem Zoll ein GWK mit klar definierten Funktionen, Rechten und Pflichten geben soll. Wenn die Anzahl der Personen, die solche Sicherheitsaufgaben mit Uniform und Bewaffnung und unter Zugriff auf besonders schützenswerte Personendaten wahrnehmen, markant erhöht bzw. vermutlich verdoppelt werden soll, braucht dies nach Auffassung des BJ einen Entscheid des Parlaments. Eine substantielle Erhöhung der Anzahl Personen unter Waffen würde das Kräftegleichgewicht zwischen den Organen des Bundes verschieben. Sie darf deshalb nicht ohne Zustimmung des Parlaments erfolgen. Werden vor Inkraftsetzung der entsprechenden Rechtsgrundlagen Reorganisationsmassnahmen umgesetzt, die grössere, kaum reversible Investitionen sowie erhebliche vertragliche Bindungen des Bundes zur Folge haben (Ausbildungen, Beschaffungen, bauliche Massnahmen etc.), verletzt dies das Legalitätsprinzip nach Artikel 5 Absatz 1 der Bundesverfassung. Ein solches Vorgehen würde zudem den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers stark einschränken.

Die GPK-S hält die Doppelfunktion des Amtsleiters, die sich durch dessen Führung des Direktionsbereichs «Operationen» ergibt, – ebenso wie der Vorsteher des EFD – insbesondere aufgrund der damit verbundenen hohen Arbeitsbelastung für problematisch. Sie nimmt daher erfreut zur Kenntnis, dass demnächst eine neue Bereichsleitung bestimmt wird und die Aufgaben wieder geteilt werden.

3.3 Namensänderung

Im Rahmen der Reorganisation beschloss der Bundesrat, die EZV in Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) umzubenennen. Er beauftragte das EFD am 10. April 2019 mit der Vorbereitung der Namensänderung (siehe Ziff. 2.5). Den definitiven Beschluss fällte der Bundesrat am 12. Juni 2020⁴⁹ mit der Änderung der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD)⁵⁰, der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)⁵¹ und der Zollverordnung (ZV).

⁴⁹ Änderung vom 12.6.2020 (AS 2020 2741) der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR 172.010.1) und der Zollverordnung vom 1.11.2006 (ZV; SR 631.01)

⁵⁰ Organisationsverordnung vom 17.2.2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD; SR 172.215.1)

⁵¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR 172.010.1)

3.3.1 Rechtsgrundlagen

Die Namensänderung trat per 1. Januar 2022 in Kraft, weshalb alle Erlasse mit Verweisen auf die EZV auf dieses Datum hin angepasst werden mussten. Artikel 20 Absatz 2 der Publikationsverordnung (PublV)⁵² legt Folgendes fest: «Formlos angepasst werden Bezeichnungen von Verwaltungseinheiten, die sich aufgrund von Organisationsentscheiden des Bundesrates, der Departemente und der Ämter nach Artikel 8 Absatz 1 RVOG ändern». Die Anpassung der formellen Gesetze, die die Verwaltungseinheit erwähnen, erfolgte also ohne Zutun des Parlaments.

Für die Namensänderung eines Bundesamtes und für die Organisation der einzelnen Departemente ist gemäss Artikel 8 Absatz 1 und Artikel 43 Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) und gemäss Artikel 28 RVOV in der Regel der Bundesrat zuständig.

Bei der Ämterkonsultation 2020 sprachen sich die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz (BJ) gegen eine Namensänderung zum vorgeschlagenen Zeitpunkt⁵³ aus. Die Änderung an sich stellten sie nicht in Frage, sie erachteten jedoch den Zeitpunkt kurz vor der Totalrevision des Zollgesetzes als nicht optimal. Das BJ konnte auch das Argument des EFD, wonach die Namensänderung die Legitimität der Verwaltungseinheit erhöhe, nicht nachvollziehen, da die Änderung erst 2022 in Kraft treten sollte.

3.3.2 Beurteilung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit

Unumstritten ist, dass die Änderung des Namens von EZV zu BAZG dem Bundesrat obliegt und dass dieser Schritt rechtmässig war. Die GPK-S kann jedoch nicht nachvollziehen, wieso diese Änderung vor der Totalrevision des Zollgesetzes erfolgte. Der Entscheid für die Namensänderung fiel 2020 und trat Anfang 2022 in Kraft, rund sechs Monate, bevor die Gesetzesvorlage voraussichtlich dem Parlament unterbreitet wird.

Aus Sicht der GPK-S hätte die Namensänderung im Rahmen der Gesetzesvorlage präsentiert und vom Bundesrat nach der Parlamentsdebatte verabschiedet werden sollen. Darüber hinaus ist der Kommission nicht klar, welchen Mehrwert die Einführung des neuen Namens auf Anfang 2022 hatte, da sich dadurch weder die Struktur noch die Stellung des Bundesamtes änderten.

⁵² Art. 12 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18.6.2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG; SR 170.512) in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 der Verordnung vom 7.10.2015 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsverordnung, PublV; SR 170.512.1)

⁵³ Beschluss des Bundesrates vom 12.6.2020

3.4 Zwischenfazit

Die GPK-S hält fest, dass die EZV das EFD regelmässig über die Reorganisation orientierte und dass die wichtigen Entscheide im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher getroffen wurden. Zudem hat sie davon Kenntnis genommen, dass der Gesamtbundesrat regelmässig und transparent vom EFD informiert wurde (siehe Ziff. 2).

Wie in den vorangehenden Kapiteln erwähnt, ist die GPK-S der Ansicht, dass die EZV und das EFD, indem sie der Zollgesetzrevision vorgriffen, Entscheide trafen, deren Zweckmässigkeit in politischer Hinsicht fragwürdig ist. Je nachdem, wie das Parlament im Rahmen der Zollgesetzrevision entscheidet (z. B. Ablehnung der Bundesratsvorlage oder Annahme eines klar davon abweichenden Entwurfs), könnte die aktuelle Organisation des BAZG unter gewissen Gesichtspunkten problematisch sein und müsste somit vielleicht schon bald überarbeitet werden.

Die GPK-S erwartet daher vom Bundesrat, dass die vom BJ genannten Bedingungen bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes eingehalten werden, welches gegebenenfalls eine gesetzliche Grundlage für eine Änderung des Kräftegleichgewichts zwischen den verschiedenen Einheiten des Bundes schaffen wird.

Empfehlung 1 Wahrung des Handlungsspielraums des Gesetzgebers

Der Bundesrat hat sicherzustellen, dass die zivilen Zollbeamtinnen und -beamten *vor dem Inkrafttreten* der Gesetzesrevision weder Waffe noch Uniform tragen.

Er hat zudem sicherzustellen, dass die Zahl der Personen, die mit Sicherheitsaufgaben betraut sind, Waffe und Uniform tragen und Zugang zu sensiblen Daten haben, *vor dem Inkrafttreten* der Gesetzesrevision nicht merklich erhöht wird.

Mit der nachfolgenden Empfehlung ersucht die GPK-S den Bundesrat zudem, sicherzustellen, dass sich eine solche Situation nicht wiederholt.

Empfehlung 2 Rechtzeitige Schaffung der gesetzlichen Grundlagen

Der Bundesrat hat sicherzustellen, dass bei Reorganisationsen von grösseren Tragweite die notwendigen gesetzlichen Grundlagen rechtzeitig beschlossen werden und die Freiheit des Gesetzgebers durch bereits ergriffene Reorganisationsmassnahmen nicht beeinträchtigt wird.

Die GPK-S nimmt zur Kenntnis, dass das EFD und die EZV die Botschaft des Bundesrates zum DaziT-Programm mehrfach als Grundlage für die Reorganisation der EZV nannten.⁵⁴ So schrieb die EZV in ihrem Bericht vom 24. September 2021, die Botschaft enthalte «klare Hinweise darauf, dass mit dem Programm nicht nur die

⁵⁴ Protokoll der Sitzung der Subkommissionen EFD/WBF der GPK vom 27.4.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers); Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 21.6.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers und der Geschäftsleitung der EZV)

blosse Digitalisierung der Prozesse, sondern eine globale Transformation eingeleitet werden soll».⁵⁵ Die GPK-S wurde von mehreren der angehörten Personen (insbesondere den Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern) bei der Lancierung des Projekts DaziT das Ausmass und die Herausforderungen der Reorganisation nicht vorhersehbar waren. Auch als die GPK-S Ende 2018 Vertreterinnen und Vertreter der EZV zur IKT-Landschaft der Verwaltungseinheit anhörte, erwähnten diese die geplante Reorganisation nicht.⁵⁶ In der Botschaft wurde zwar an einigen Stellen darauf verwiesen, dass die Organisation der EZV überprüft werden sollte und dass sich die Aufgaben des Personals im Zuge der Digitalisierung des Programms DaziT verändern werden, doch ging es bei den entsprechenden Informationen in erster Linie um die anvisierte Effizienzsteigerung. Aus den Informationen in der Botschaft geht jedoch nicht das Ausmass der späteren Reorganisation hervor. Die GPK-S richtet deshalb folgende Empfehlung an den Bundesrat:

Empfehlung 3

Information über die organisatorischen Massnahmen als Folge von wichtigen IKT-Projekten

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, die Bundesversammlung in seinen Botschaften transparent und detaillierter über die organisatorischen Massnahmen zu informieren, die sich als Folge von wichtigen IKT-Projekten ergeben.

4 Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal

Das folgende Kapitel befasst sich mit den Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal der EZV. Zunächst werden verschiedene Begleitmassnahmen für das Personal behandelt, welche die Verwaltungseinheit während der Reorganisation vorsah (Ziff. 4.1). Im nachfolgenden Unterkapitel geht es um die Kritik an der fehlenden Begleitung der Mitarbeitenden und um die konkreten Massnahmen der EZV in diesem Bereich (Ziff. 4.2). Anschliessend thematisiert die GPK-S die Art und Weise, wie das EFD die Reorganisation der EZV begleitete (Ziff. 4.3). Zum Schluss bewertet die Kommission die Zweckmässigkeit der ergriffenen Massnahmen (Ziff. 4.4).

4.1 Vorbereitung des Kulturwandels und der Begleitmassnahmen für das Personal

Im Rahmen der Reorganisation der EZV werden gemäss Vorgaben des Parlaments bis 2026 300 Stellen auf dem Wege der natürlichen Personalfuktuation gestrichen.⁵⁷ Als

⁵⁵ Bericht der EZV vom 24.9.2021 «Organisatorische Weiterentwicklung der EZV. Umsetzung 2017–2021», S. 2

⁵⁶ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 9.10.2018 (Anhörung der EZV)

⁵⁷ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 3.2.2021 (Anhörung der EZV)

Teil der Reorganisation soll zudem die Zahl der Kader im Direktionsbereich Operationen auf Regionalebene von 11 auf 6 und auf Lokalebene von 58 auf 23 reduziert werden.⁵⁸ Zur Begleitung dieser Veränderungen arbeitete die EZV verschiedene Strategien aus, deren Grundzüge im Folgenden präsentiert werden.

Die EZV erkannte in ihrer Detailstrategie «Change-Management» von 2018 mehrere Risiken und Herausforderungen im Personalbereich (siehe auch Ziff. 2.4) und hielt fest, dass die EZV noch nicht über die nötige Veränderungskultur zu deren Bewältigung verfügt: «Grosse Veränderungen, insbesondere solche, die ins Bewusstsein drängen ohne bereits genügend fassbar zu sein (u. a. DaziT), lösen an manchen Orten Unbehagen oder gar Ängste aus. Wir haben noch keine Change- und Innovationskultur, um proaktiv und positiv damit umzugehen».⁵⁹ Die EZV setzte sich das Ziel, die Mitarbeitenden zu befähigen, «die anstehenden Veränderungen zu verstehen und aktiv mitzugestalten». Um dieses zu erreichen, sah sie vor, ein Talent- und Erfahrungsmanagement aufzubauen, das Personal im Umgang mit Veränderungen aus- und weiterzubilden und ein Klima zu schaffen, das die Veränderungsbereitschaft erhöht. Die Fähigkeiten im Umgang mit Veränderungen sollten zu einem festen Bestandteil der Auswahl von neuen Mitarbeitenden und Kadern werden.

In der Situationsanalyse im Kapitel «Personal und Ausbildung» der Detailstrategien⁶⁰ wird als Herausforderung genannt, dass Veränderungen in einer stabilen und bewährten Organisation das Selbst- und Arbeitsverständnis auf die Probe stellen, die Zielvorstellungen in einer langfristigen rollenden Planung zwangsläufig unscharf sind, der Umgang mit Neuerungen aufgrund der Grösse und Dezentralität der EZV anspruchsvoll ist und die Geschwindigkeit der Veränderungen weiter zunimmt.

Die EZV sah zudem vor, auf der Grundlage der Ergebnisse der Personalbefragung 2017 organisations-, bedarfs- und situationsgerechte Massnahmen festzulegen und die Kader bei der Umsetzung der definierten Massnahmen zu beraten und zu begleiten.⁶¹

Die EZV verabschiedete 2020 das Konzept «Kulturelle Transformation»⁶² und lancierte verschiedene Reorganisationsprojekte. So sollte zum Beispiel ein Pool aus Mitarbeitenden mit langjähriger Erfahrung in den verschiedenen Kompetenzbereichen der EZV aus der ganzen Schweiz die Kader beim Kulturwandel unterstützen (Cultura Pool).⁶³ Im Auftrag des EZV-Direktors befasste sich auch die interne Revision der EZV mit dem Kulturwandel.⁶⁴ Gemäss dem Bericht der internen Revision der EZV erfolgten die Definition der «kulturellen Werte BAZG» sowie die Herleitung der vor-

⁵⁸ Protokoll der Sitzung der Subkommissionen EFD/WBF der GPK vom 27.4.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers)

⁵⁹ Detailstrategien 2018–2019 der EZV, Kapitel «Change-Management», S. 7

⁶⁰ Detailstrategien 2018–2019 der EZV, Kapitel «Personal und Ausbildung», S. 10

⁶¹ Detailstrategien 2018–2019 der EZV, Kapitel «Personal und Ausbildung», S. 11

⁶² Konzept «Kulturelle Transformation» der EZV vom 6.7.2020

⁶³ Bericht der EZV vom 4.6.2021 «Personalfragen im Zusammenhang mit der Reorganisation der EZV», S. 8

⁶⁴ Bericht 120002 der internen Revision der EZV vom 28.11.2020 «Prüfung Kulturelle Transformation» (unveröffentlicht)

gesehenen Massnahmen in einem strukturierten und nachvollziehbaren Prozess, weshalb die interne Revision der EZV das Konzept für die kulturelle Transformation mit der Note A bewertete (A ist die beste, D die schlechteste Note).

4.2 Kritik an der fehlenden Begleitung der Mitarbeitenden und konkrete Massnahmen

Wie unter 1.1 erwähnt, wurden die GPK im November 2020 von den Gewerkschaften Garanto und Transfair darüber informiert, dass die Reorganisation einen Teil des Personals stark verunsichert.⁶⁵ Nach Ansicht der Gewerkschaften wurden die geäusserten Bedenken von der Geschäftsleitung der EZV nicht ausreichend ernst genommen. Zahlreiche Fragen zur Reorganisation seien noch offen, namentlich was die Überführung der derzeitigen zivilen Berufe in das künftige Berufsbild für die langjährigen Mitarbeitenden bedeutet. Einer der Punkte, der laut Gewerkschaften für enorme Verunsicherung sorgt, ist, dass es keine klaren Antworten auf die Frage gibt, wer bewaffnet sein muss und wie die Mitarbeitenden, die keine Waffe tragen können oder wollen, integriert werden. Im GWK würden die Unsicherheiten vor allem die organisatorische Integration in den Direktionsbereich «Operationen» betreffen.

Im Februar 2021 liess sich die GPK-S von der Gewerkschaft Garanto eingehend über die Reorganisation und deren Auswirkungen auf das Personal informieren.⁶⁶ Garanto wies darauf hin, dass es bei der EZV unter einem Dach zwei Berufsgruppen mit sehr unterschiedlichen Kulturen gibt und dies sehr herausfordernd ist. Die Gewerkschaft rief in Erinnerung, dass diese Reorganisation als reines Informatikprojekt begonnen hatte, dann rasch immer grösser wurde und sich zu einer umfassenden Restrukturierung der Verwaltungseinheit entwickelte, ohne dass dies mit ausreichenden Massnahmen begleitet wurde. Garanto sprach in diesem Zusammenhang davon, dass sich das Gefühl einstellte, von der EZV regelmässig vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Die Gewerkschaft bedauerte ausserdem die unzureichende Einbindung des Personals in die Veränderungen und angesichts der Tragweite der Reorganisation zudem das Fehlen eines gemeinsam ausgearbeiteten und auf die EZV zugeschnittenen Sozialplans. Sie kritisierte ferner, dass es in der Verwaltungseinheit keine Kultur der konstruktiven Kritik gibt. Auch die von der GPK-S angehörten ehemaligen Mitarbeitenden der EZV sprachen davon, dass es der Einheit an einer Fehlerkultur (Just-Culture) mangelt.

Garanto versicherte, die Gesetzesrevision und damit auch die Reorganisation der EZV und deren Ziele grundsätzlich zu unterstützen, wies aber drauf hin, dass die unzureichenden flankierenden Massnahmen zu Verunsicherung führen und den Erfolg des Vorhabens gefährden könnten.

⁶⁵ Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK vom 4.11.2020 (Reporting Personalmanagement 2019)

⁶⁶ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 3.2.2021 (Anhörung von Garanto)

Von ehemaligen Mitarbeitenden der EZV erfuhr die GPK-S, dass das Personal nur sehr beschränkt in die Reorganisation eingebunden wurde und dass einige Bereiche der EZV komplett aussen vor gelassen wurden. Der Vorsteher des EFD bestätigte, dass stärker mit Personen zusammengearbeitet wurde, welche das Projekt zum Erfolg führen wollen.⁶⁷ Dies hatte gemäss den der GPK-S vorliegenden Informationen zum Teil zur Folge, dass Entscheide bekannt gegeben wurden, die das Personal nicht erwartete oder die nicht dem entsprachen, was zuvor angekündigt worden war.

4.2.1 Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern

Die EZV erklärte, in regelmässigem Kontakt zu den Sozialpartnern zu stehen, und bezeichnete die Zusammenarbeit als gut.⁶⁸ Drei Gewerkschaften (Garanto, Transfair und die Vereinigung der Kader des Bundes [VKB]) sind im Steuerungsausschuss des DaziT-Programms vertreten und die EZV und die Gewerkschaften unterzeichneten Absichtserklärungen (*Memorandum of Understanding*; MoU). Die erste «Absichtserklärung zur Zusammenarbeit» wurde am 2. März 2017 nur von der Gewerkschaft Garanto unterzeichnet. Sie wurde am 10. September 2018 erneuert. In dieser Zeit wurden auch Absichtserklärungen mit Transfair und dem Personalverband des Bundes (PVB) abgeschlossen. Mit der Vereinigung der Grenzwachtoffiziere (VGO), einer Sektion des VKB, wurde zum ersten Mal am 7. Januar 2019 eine Absichtserklärung abgeschlossen. Die Einbindung der Gewerkschaften ist eine der Massnahmen, die in den Detailstrategien 2018–2019 vorgesehen sind.⁶⁹ Im Jahr 2020 fanden wöchentliche Telefonkonferenzen zwischen den Sozialpartnern und der EZV statt.⁷⁰ Der Austausch wurde mit jeder Absichtserklärung intensiver⁷¹; dies aufgrund der spezifischen Situation während der Covid-19-Pandemie.

Die EZV arbeitet in drei Arbeitsgruppen mit den Sozialpartnern zusammen⁷²: Die erste befasst sich mit Lohnfragen rund um die neuen Berufsbilder, die zweite mit den Arbeitsbedingungen und die dritte mit der Überführung des aktuellen Personals in die neue Organisation (siehe auch Ziff. 3.1). Sobald diese Gruppen die Perspektiven festgelegt haben, wird das Personal informiert. So wurde beispielsweise Anfang 2022 über die Lohnklasse des künftigen Berufsbildes und die entsprechenden Übergangsbestimmungen informiert.⁷³

⁶⁷ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 11.10.2021 (Anhörung des Vorstehers des EFD)

⁶⁸ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 3.2.2021 (Anhörung der EZV)

⁶⁹ Detailstrategien 2018–2019 der EZV, Kapitel «Change-Management», S. 9

⁷⁰ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 3.2.2021 (Anhörung der EZV)

⁷¹ Zwei Treffen pro Jahr zwischen der EZV und Garanto 2017, vier bis sechs Diskussionen pro Jahr zwischen allen Sozialpartnern und dem Leiter «Personal und Ausbildung» 2018–2019 und ab 2021 lädt der Leiter «Personal und Ausbildung» die Sozialpartner zu einer vierteljährlichen Diskussion ein.

⁷² Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 21.6.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers und des EZV-Direktors)

⁷³ Informationsbulletin des BAZG vom 21.1.2022

Die EZV teilte mit, dass die Geschäftsleitung und die Sozialpartner bei den meisten Themen einer Meinung sind, es aber gewisse Punkte gibt, bei denen grosse und teilweise unüberwindbare Differenzen bestehen. Die Verwaltungseinheit wies die GPK-S zudem darauf hin, dass einige Aspekte der Personalpolitik nicht in ihre Kompetenz fallen, sondern in jene des EFD, des EPA, des Bundesrates oder des Parlaments.

Das EFD liess verlauten, dass die Erarbeitung eines Sozialplans, wie von den Gewerkschaften gefordert, weder geplant war noch geplant ist, da es dafür an einer gesetzlichen Grundlage fehle. Der Sozialplan des Bundes⁷⁴ stützt sich auf Artikel 31 Absatz 4 des Bundespersonalgesetzes⁷⁵ und auf Artikel 105d der Bundespersonalverordnung⁷⁶ und kommt nur zur Anwendung, wenn eine Reorganisation die Kündigung von mindestens fünf Personen oder den Abbau von mindestens fünf Stellen zur Folge hat, was bei dieser Reorganisation nicht der Fall ist.

4.2.2 Interne Kommunikation

In seinen Detailstrategien 2018–2019 formuliert die EZV Ziele und Massnahmen im Bereich der Kommunikation. Die interne Kommunikation ist ein wichtiger Punkt des Kapitels «Kommunikation»⁷⁷, der auch im Kapitel «Change-Management» aufgrund der Grösse, der dezentralisierten Organisation und der unterschiedlichen und mehrsprachigen Kulturen der Verwaltungseinheit als Herausforderung bezeichnet wird.⁷⁸

Laut EZV wurde seit dem Start des DaziT-Programms kontinuierlich intern kommuniziert und wurden bei jeder wichtigen Etappe entsprechend dem Programmfortschritt und der organisatorischen Weiterentwicklung der EZV regelmässig auf transparente Art und Weise die getroffenen Entscheide und die noch zu klärenden Punkte erläutert.⁷⁹ Diese Kommunikation erfolgte in erster Linie über Informationsbulletins des Direktors, aber auch an verschiedenen Informationsveranstaltungen. Die EZV teilte der GPK-S mit, dass der Direktor zum Beispiel im Februar 2019 durch die ganze Schweiz reiste, um den Mitarbeitenden persönlich die Weiterentwicklung der EZV zu erläutern.⁸⁰ Im Jahr 2020 hätten rund 60 Informationsveranstaltungen an 13 Standorten stattgefunden. An fünf von diesen habe auch der Vorsteher des EFD teilgenommen.⁸¹

Seitdem das DaziT-Programm läuft, haben die Mitarbeitenden zudem die Möglichkeit, anonym Fragen an die Zentrale zu senden, die dann im Intranet der Verwaltungseinheit beantwortet werden. Die Geschäftsleitung der EZV und das EFD äusserten die

⁷⁴ Sozialplan für die Bundesverwaltung vom 7.11.2016, www.epa.admin.ch > Themen > Personalpolitik > Sozialpartnerschaft (Stand: 26.11.2021)

⁷⁵ Bundespersonalgesetz vom 24.3.2000 (BPG; SR **172.220.1**)

⁷⁶ Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV; SR **172.220.111.3**)

⁷⁷ Detailstrategien 2018–2019 der EZV, Kapitel «Kommunikation», S. 18

⁷⁸ Detailstrategien 2018–2019 der EZV, Kapitel «Change-Management», S. 7

⁷⁹ Bericht der EZV vom 4.6.2021 «Personalfragen im Zusammenhang mit der Reorganisation der EZV», S. 7/8

⁸⁰ Bericht der EZV vom 4.6.2021 «Personalfragen im Zusammenhang mit der Reorganisation der EZV», S. 7

⁸¹ Protokoll der Sitzung der Subkommissionen EFD/WBF der GPK vom 27.4.2021 (Anheftung des EFD-Vorstehers)

Ansicht, dass die Mehrheit der Mitarbeitenden das Ziel der Reorganisation versteht und die Sorgen schrittweise zerstreut werden können. Laut dem EFD-Vorsteher führt die Grösse der Verwaltungseinheit, die fast 4 700 Mitarbeitende umfasst, zwangsläufig dazu, dass es bei einer Reorganisation eine Zahl von unzufriedenen Personen gibt, die recht hoch scheint, in Wirklichkeit aber einen geringen Anteil darstellt.

4.2.3 Umgang mit gemeldeten Problemen

Die EZV ist der Auffassung, dass sie auf alle Probleme, zu denen sie in Kenntnis gesetzt wird, angemessen reagiert, unabhängig davon, ob diese vom Personal, von den Sozialpartnern oder von der Whistleblowing-Stelle der EFK⁸² gemeldet werden. Sie teilte der GPK-S aber mit, dass die Geschäftsleitung nur auf sehr wenige konkrete Fälle hingewiesen wurde. Als Beispiel nannte die EZV einen von der EFK signalisierten Fall, in welchem gewisse Kader ihren Mitarbeitenden untersagten, sich direkt an die Geschäftsleitung zu wenden. Die Geschäftsleitung habe in diesem Fall direkt Massnahmen ergriffen.

Die EZV erklärte ausserdem, insbesondere von den Gewerkschaften mit recht vager Kritik konfrontiert worden zu sein. Ohne konkrete Anhaltspunkte könnten aber keine angemessenen Massnahmen ergriffen werden. Die EZV weist darauf hin, dass diese vage Kritik möglicherweise die Arbeitsatmosphäre verschlechtert hat, während die Gewerkschaften betonen, dass sie ihre Mitglieder schützen müssen und nicht exponieren dürfen.

4.2.4 Personalbefragungen

Um die Kritik nachvollziehen zu können, nahm die GPK-S Kenntnis von zwei Befragungen des EZV-Personals, einer anonymen Online-Umfrage der Gewerkschaft Garanto, welche sie vom 2. bis zum 22. September 2019 unter ihren Mitgliedern durchgeführt hatte, und der EPA-Personalbefragung 2020 in der Bundesverwaltung⁸³.

In der Garanto-Umfrage kritisierten die Teilnehmenden in Bezug auf den Veränderungsprozess die Unterstützung (Durchschnittswerte 41 von 100), die Mitsprache (33) und vor allem den Einbezug (30). Auch das Arbeitsklima habe gelitten (24 von 100).

Die EZV und das EFD erklärten, diese Ergebnisse ernst zu nehmen, halten diese Umfrage aber für weniger repräsentativ als diejenige des EPA.⁸⁴

Ende 2020 führte das EPA seine dreijährliche umfassende Vollbefragung des Personals der Bundesverwaltung durch (siehe Anhang 1). Von den Mitarbeitenden der EZV nahmen 76.3 % teil. Die Ergebnisse des EZV betreffend die Arbeitszufriedenheit waren wie bei der Befragung 2017 relativ tief, verbesserten sich aber zumindest um zwei

⁸² Siehe www.efk.admin.ch > Whistleblowing (Stand: 13.1.2022)

⁸³ Siehe www.epa.admin.ch > Themen > Personalpolitik > Personalbefragung (Stand: 21.1.2022)

⁸⁴ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 21.6.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers und des EZV-Direktors)

Punkte. Die Werte in den Rubriken Commitment, Bindung und Führung sanken jeweils um einen Punkt. Die oberste Leitung der Verwaltungseinheit wurde drei Punkte schlechter bewertet und kam auf einen Wert von 57, allerdings sind die Werte in dieser Rubrik in der gesamten Bundesverwaltung schlechter als in den anderen Rubriken. Der Wert für «Identifikation und Engagement» blieb gleich.

4.3 Begleitung der Reorganisation durch das EFD

Der EFD-Vorsteher verfolgt die Reorganisation aufmerksam mit und versicherte, deren Auswirkungen und die geäusserte Kritik ernst zu nehmen.⁸⁵ Ein Reporting über die Zielerreichung wurde eingerichtet. Der EFD-Vorsteher und der BAZG-Direktor treffen sich alle vier Wochen mit einem schriftlichen Rapport zu DaziT und mit einer Berichterstattung zur aktuellen Situation beim Personal. Nach Ansicht des EFD-Vorstehers führt jede Reorganisation zu Verunsicherung und ist die Reorganisation einer Einheit mit 4 700 Mitarbeitenden und zwei unterschiedlichen Kulturen umso herausfordernder.⁸⁶

Zwar gelangten einzelne Beschwerden informell ans EFD, doch systemische Probleme wurden nicht ausgemacht. Der Vorsteher des EFD teilte mit, dass im Sommer 2021 Gespräche mit den Kadern der EZV ohne Anwesenheit von Geschäftsleitungsmitgliedern stattfanden, um allfällige Probleme in der Verwaltungseinheit zu diskutieren.⁸⁷ Bei diesen Anlässen hätten die Kader ihre Unterstützung für die Geschäftsleitung kundgetan.

Der Vorsteher des EFD informierte die GPK-S, dass geplant war, die Unzufriedenheit des Personals extern untersuchen zu lassen, und dass das EFD diesbezüglich auch bereits Kontakt mit einem Beratungsbüro aufgenommen sowie eine Umfrage vorbereitet hatte.⁸⁸ Nach Gesprächen mit den Kadern der EZV habe das EFD aber auf diese Untersuchung verzichtet, da es seiner Ansicht nach keine stichhaltigen Hinweise auf Probleme in der Verwaltungseinheit gab. Das Departement werde die Situation aber weiter im Auge behalten.

Der Gesamtbundesrat werde halbjährlich über den technischen Stand von DaziT und bei dieser Gelegenheit auch über die personelle Situation informiert. Er habe aber bis jetzt keine Aussprache zu diesem Thema gewünscht.

Der Vorsteher des EFD äusserte sich bezüglich der Reorganisation gegenüber der GPK-S in einem Brief vom 12. April 2022⁸⁹ im Rahmen der Verwaltungskonsultation wie folgt:

⁸⁵ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 11.10.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers)

⁸⁶ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 11.10.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers)

⁸⁷ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 11.10.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers)

⁸⁸ Protokoll der Sitzung der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 11.10.2021 (Anhörung des EFD-Vorstehers)

⁸⁹ Brief des Vorstehers des EFD vom 12. April 2022 zuhanden der Subkommission EFD/WBF der GPK-S

«Wie ich gegenüber der Subkommission festgehalten habe und im Bericht auch ausgeführt wird, geht eine Transformation - insbesondere in dieser Grössenordnung - nie ohne Nebengeräusche vonstatten. Die Subkommission hat sich in ihrem Bericht nun weitgehend auf die Darstellung der von ihr angehörten, kritischen (ehemaligen) Mitarbeitenden gestützt. Dadurch entsteht der Eindruck, die Nebengeräusche würden dominieren. Meine Erfahrung im persönlichen Austausch mit den Mitarbeitenden aller Stufen ist aber, dass die klare Mehrheit hinter dem angestossenen Transformationsprozess steht. Es wäre es wert, dass auch diese Stimmen vermehrt (an-)gehört werden. Dass es um die «Kultur» im BAZG nicht so schlecht bestellt sein kann, zeigt im Weiteren die Tatsache, dass sich die Resultate der Personalumfrage von 2017 bis 2020 sogar leicht verbessert haben, während gleichzeitig die hochgesteckten Ziele praktisch durchgehend erreicht werden konnten. Zudem war die Fluktuationsrate nicht nur sehr tief, sie ist in dieser Zeit sogar noch gesunken. Dies ist auch und insbesondere dem grossen Einsatz der Amtsleitung zu verdanken. Dieses persönliche Engagement verdient grossen Respekt und ich halte an dieser Stelle ausdrücklich fest, dass insbesondere Herr Direktor Bock, aber auch die Geschäftsleitung des BAZG nach wie vor mein volles Vertrauen geniessen.»

4.4 Zwischenfazit

Die GPK-S hält fest, dass die Ansichten der Gewerkschaften und des BAZG stark voneinander abweichen und es teilweise an belastbaren Informationen fehlt, um die Situation zur Gänze zu erfassen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht Aufgabe der Oberaufsicht, zwischen diesen beiden Positionen zu vermitteln. Nichtsdestotrotz ist es der Kommission möglich, aus den erhaltenen Informationen gewisse Schlussfolgerungen zu ziehen. Sie ist der Ansicht, dass ihre Entscheidungsgrundlagen angemessen und ausgewogen sind.

Die Kommission hat zunächst einmal festgestellt, dass sich die EZV bei der Vorbereitung der Reorganisation klar bewusst war, dass der verlangte Kulturwandel für das Personal nicht einfach ist. Die damit zusammenhängenden Risiken wurden klar benannt und auch in den Informationsnotizen und Aussprachepapiere zuhanden des Bundesrates erwähnt (siehe Ziff. 2.4). Es lässt sich ausserdem festhalten, dass der Bundesrat regelmässig über die Personalsituation in der EZV informiert wurde und er keine Notwendigkeit sah, dieses Thema zu vertiefen.

Die GPK-S verweist in diesem Zusammenhang auf die EPA-Personalbefragung von 2020, die keine grundlegende Verschlechterung der Situation zeigt. Die Befragung wird immer nach derselben Methodik vorgenommen und ermöglicht deshalb einen guten Vergleich mit den Vorjahren. Die GPK-S hat sich zudem über die Personalfluktuationsrate in der EZV informiert (siehe Anhang 2) und hält fest, dass kein nennenswerter Anstieg der Abgänge zu verzeichnen ist, der auf eine allgemeine Unzufriedenheit hindeuten würde. Sie verweist ferner darauf, dass die Geschäftsleitung der EZV nur wenige ausreichend konkrete Hinweise auf Probleme erhielt und es keine stichhaltigen Anhaltspunkte für systemische Probleme gibt.

Die Anhörungen der GPK-S mit den Gewerkschaften und ehemaligen Mitarbeitenden der EZV zeigen allerdings, dass die Lage bei der EZV angespannt war und es vermutlich zum Teil nach wie vor ist. Beunruhigend sind Aussagen ehemaliger Mitarbeitender, welche eine Aufgabenhäufung in einzelnen Händen, das Fehlen einer Fehlerkultur (Just-Culture) und begrenzte Möglichkeiten für konstruktive Kritik bemängeln. Die Kommission hat ausserdem festgestellt, dass sich zumindest ein Teil des Personals erhebliche Sorgen über die Zukunft macht, da die konkreten Auswirkungen der Reorganisation auf das Personals derzeit noch mit den Gewerkschaften verhandelt werden (siehe Ziff. 4.2.1).

Da die EZV die mit der Reorganisation verbundenen Risiken vorab so präzise identifiziert hatte, ist die GPK-S der Ansicht, dass der Begleitung des Personals, namentlich der Einbindung der Mitarbeitenden und der Kommunikation ihnen gegenüber, noch mehr Aufmerksamkeit hätte geschenkt werden müssen.

Auch wenn sich die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern 2021 anscheinend verbessert hat und konkrete Arbeiten am Laufen sind, hatten die Gewerkschaften das Gefühl, anfangs nicht ernst genommen worden zu sein. Die GPK-S hat in der Tat festgestellt, dass eine Reihe von Reorganisationsmassnahmen aufeinander folgten, deren Ziele und einige Aspekte, die für das Personal besonders heikel sind (z. B. die Frage der Überführung der derzeitigen zivilen Berufe in das künftige Berufsbild, die Unsicherheiten betreffend die organisatorische Integration des GWK und die Frage des Waffentragens), erst sehr spät – und lange nach der Ankündigung der Reorganisationsmassnahmen – geklärt wurden. Dieses Vorgehen führte dazu, dass sich ein Teil des Personals lange Zeit in einem Zustand grosser Unsicherheit befand. Eine bessere Zusammenarbeit in Bezug auf die Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal, eine klarere Vorstellung des Endzustandes vor Umsetzung der ersten Reorganisationsmassnahmen, eine Strategie, die aussagt, welche Probleme mit der Reorganisation überhaupt gelöst werden sollen und inwieweit diese mit DaziT zusammenspielt, sowie eine sorgfältigere Kommunikation zu den besonders heiklen Punkten hätte vielleicht die Sorgen eines Teils des Personals zerstreuen können.

Nach Ansicht der GPK-S hätten die Begleitmassnahmen im Personalbereich (und die konkreten Auswirkungen) besser auf die Reorganisationsmassnahmen abgestimmt und parallel zu diesen kommuniziert werden müssen.

Für die GPK-S stellt sich zudem die Frage, ob derartige Reorganisationsprojekte nicht gemäss einem vordefinierten Verfahren aufbauend auf den Erfahrungen mit grossen Reorganisationen, bei denen es auch darum geht, unterschiedliche Kulturen zusammenzuführen – analog dem Sozialplan des Bundes – ablaufen sollten. Die Kommission ist sich bewusst, dass der Sozialplan des Bundes nicht auf die Reorganisation der EZV anwendbar ist, fragt sich aber, ob diese Grundlagen nicht angepasst werden könnten oder ob nicht ein analoger Prozess ausgearbeitet werden könnte für künftige Reorganisationen in der Bundesverwaltung, die zwar keinen Stellenabbau, aber erhebliche Auswirkungen auf das Personal zur Folge haben.

Empfehlung 4

Anwendungsbereich des Sozialplans des Bundes ausweiten oder analogen Prozess für umfangreiche Reorganisationen ausarbeiten

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu prüfen, ob es nicht zweckmässig wäre, den Anwendungsbereich des Sozialplans des Bundes auszuweiten oder einen analogen Prozess für Reorganisationen mit erheblichen Auswirkungen auf das Personal auszuarbeiten.

5 Weiteres Vorgehen

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, bis spätestens 23. September 2022 zu diesem Bericht Stellung zu nehmen und darzulegen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen der Kommission umzusetzen gedenkt.

23. Mai 2022

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates:

Der Präsident: Matthias Michel

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission
EFD/WBF: Othmar Reichmuth

Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF:
Pierre-Alain Jaquet

Abkürzungsverzeichnis

BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (<i>seit dem 1. Januar 2022</i>)
BAZG-VG	Entwurf des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz)
BBG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (SR 412.10)
BJ	Bundesamt für Justiz
DaziT	Programm zur digitalen Transformation des BAZG (DaziT setzt sich zusammen aus «Dazi», dem rätoromanischen Wort für Zoll, und dem Anfangsbuchstaben von «Transformation»)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössischen Finanzkontrolle
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EZV	Eidgenössischen Zollverwaltung (<i>bis zum 31. Dezember 2021</i>)
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GWK	Grenzwachtkorps
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz; SR 170.512)
PublV	Verordnung vom 7. Oktober 2015 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsverordnung; SR 170.512.1)
PVB	Personalverband des Bundes
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VGD	Verordnung vom 3. September 1997 über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst (SR 513.72)
VGO	Vereinigung der Grenzwachtoffiziere
VKB	Vereinigung der Kader des Bundes
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)
ZoG	Entwurf des Bundesgesetzes über die Zollpflicht und die Bemessung der Zollabgaben (Zollabgabengesetz)

ZV Zollverordnung vom 1. November 2006 (SR 631.01)
ZV-EFD Zollverordnung des EFD vom 4. April 2007 (SR 631.011)

Personalbefragungen 2017 und 2020 – EZV

Personalbefragung in der Bundesverwaltung	Arbeitszufriedenheit	Commitment	Bindung	Identifikation und Engagement	Zielorientiertes Verhalten	Verträglichkeit Arbeit / Privatleben	Führung	Oberste Leitung	Direkte/r Vorgesetzte/r	Personalinformation	Gesundheit
Bundesverwaltung (2020) (exkl. Parlamentsdienste, Bundesanwaltschaft und Gerichte)	73	82	81	82	77	72	69	64	74	-	82
EFD (2020)	70	80	80	80	75	71	67	62	73	-	81
EZV 2020	64	75	75	76	70	61	63	57	69	-	79
EZV 2017	62	76	76	76	69	59	64	60	68	64*	78

* Die Rubrik Personalinformation gibt es nach 2017 nicht mehr.

Bei den dargestellten Werten handelt es sich um Punktwerte (Mittelwerte) zwischen 0 und 100. Sie weisen den Grad der Zustimmung der Antwortenden zu einem Thema oder einer Frage aus.

Quelle : Übersicht der Ergebnisse der Personalbefragung 2017 pro Einheit; Übersicht der Ergebnisse der Personalbefragung 2020 pro Einheit

EZV/BAZG: Personalbestand und Austritte pro Jahr, 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personalbestand (in Headcount)	4 787	4 705	4 735	4 740	4 784	4 690 ⁹⁰
Austritte nach Austrittsgrund (in Headcount)						
Kündigung Arbeitnehmer/in	92	120	104	114	107	110
<i>Mitarbeitende</i>	81	104	91	105	94	84
<i>Kader</i>	10	16	13	9	10	25
<i>Oberes/oberstes Kader</i>	1	0	0	0	3	1
Kündigung Arbeitgeberin (EZV)	43	21	31	9	28	15
<i>Mitarbeitende</i>	41	19	29	7	28	11
<i>Kader</i>	2	2	2	2	0	4
<i>Oberes/oberstes Kader</i>	0	0	0	0	0	0
Tod/Invalidität	12	9	7	5	10	6
<i>Mitarbeitende</i>	6	7	6	3	9	4
<i>Kader</i>	6	2	1	2	1	2
<i>Oberes/oberstes Kader</i>	0	0	0	0	0	0
Pensionierung	101	124	139	42	103	107
<i>Mitarbeitende</i>	60	59	95	30	66	63
<i>Kader</i>	41	63	43	11	37	43
<i>Oberes/oberstes Kader</i>	0	2	1	1	0	1

⁹⁰ Am 1. Januar 2022 besteht das Personal des BAZG aus 2 280 Grenzwächtern und 2 410 Zollfachspezialisten, Zollrevisoren, Zollassistenten und anderen Berufskategorien zusammen, insgesamt 4 690 Mitarbeitende

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total	248	274	281	170	248	238
<i>Mitarbeitende</i>	188	189	221	145	197	162
<i>Kader</i>	59	83	59	24	48	74
<i>Oberes/oberstes Kader</i>	1	2	1	1	3	2
Personalrechtliche Fälle	25	50	40	41	38	29
<i>Mitarbeitende</i>	18	42	31	31	29	27
<i>Kader</i>	7	8	9	10	9	2
<i>Oberes/oberstes Kader</i>	0	0	0	0	0	0

Stand: 01.02.2022