



Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit

Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 23. Juni 2023]

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat die Stellungnahme des Bundesrates vom 24. August 2022 zu den Empfehlungen im Untersuchungsbericht vom 23. Mai 2022 analysiert. In den vergangenen Monaten hat sie vertieft, wie der Bundesrat die Empfehlungen der GPK-S umgesetzt hat.

Mit diesem Kurzbericht schliesst die Kommission ihre Untersuchung ab, wobei sie an ihrer Beurteilung der Situation festhält. Sie hebt namentlich hervor, dass der Bundesrat bekräftigt hat, eine über das geltende Recht hinausgehende Bewaffnung des Personals des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) sei derzeit ausgeschlossen.

Die GPK-S betont jedoch, dass das Legalitätsprinzip auch in einem agilen Setting zu respektieren ist und nicht aufgrund eines agilen Projektmanagements ausgehebelt werden darf. Künftig erwartet sie vom Bundesrat ausdrücklich, dass bei Reorganisationen von grösserer Tragweite die notwendigen gesetzlichen Grundlagen rechtzeitig beschlossen werden, die Freiheit des Gesetzgebers durch bereits ergriffene Reorganisationsmassnahmen nicht beeinträchtigt wird und er die Aufsichtskommissionen proaktiv über umfangreiche Reorganisationsmassnahmen informiert.

Bericht

1 Einleitung

Am 23. Mai 2022 veröffentlichte die GPK-S ihren Untersuchungsbericht zur Transformation der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV)¹ in das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)². Sie hatte sich in ihrer Untersuchung namentlich mit dem neuen Berufsbild für die Mitarbeitenden des BAZG, der Regionalstruktur und der Zusammenführung von Zoll und Grenzwachtkorps (GWK) sowie mit den Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal befasst. In ihrem Bericht, zu welchem der Bundesrat am 24. August 2022 eine Stellungnahme verabschiedete, hatte sie vier Empfehlungen abgegeben.³ Die GPK-S beurteilt in diesem Kurzbericht die Stellungnahme des Bundesrates.

2 Allgemeine Erwägungen

2.1 Standpunkt des Bundesrates

Der Bundesrat greift in der Einleitung zu seiner Stellungnahme⁴ die verschiedenen Aspekte der Reorganisation auf, zu denen die GPK-S eine Beurteilung vorgenommen hat.

Er ist nur teilweise einverstanden mit der Feststellung der GPK-S, dass grundlegende Beschlüsse zur Ausbildung des Personals bereits gefasst worden sind, obwohl das Parlament noch über die Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen des heutigen Zollrechts befinden muss, in denen das Grenzwachtkorps (GWK) ausdrücklich genannt wird. Mit dem Entscheid, Zoll und GWK im Direktionsbereich Operationen gemeinsam zu führen und die regionalen Führungsstrukturen zu vereinheitlichen, sollten die organisatorischen Silos abgebaut werden. Laut dem Bundesrat bleibt dieser Entscheid, bis zur Verabschiedung des neuen Zollrechts, ein Vorschlag des BAZG und des Bundesrates an das Parlament, die mit der neuen organisatorischen Agilität gewonnene Flexibilität zu nutzen⁵. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Ausbildung von Grenzwächterinnen und Grenzwachtern nach dem neuen Berufsbild mit dem Entscheid der eidgenössischen Räte konform wäre, selbst wenn diese beschliessen sollten, die explizite Erwähnung des GWK im neuen Zollrecht beizubehalten.

¹ Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) wurde am 1.1.2022 in das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) umbenannt. Um die Lesbarkeit zu vereinfachen, wird in den Kapiteln über die Ausgangslage und die Beschlüsse vor 2022 die alte Bezeichnung der Verwaltungseinheit verwendet, in den Kapiteln über die Gegenwart und die Beurteilungen die neue Bezeichnung.

² Bericht der GPK-S vom 23.5.2022 «Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit» (BBl 2022 1702)

³ Stellungnahme des Bundesrates vom 24.8.2022 zum Bericht der GPK-S vom 23.5.2022 «Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit» (BBl 2022 2129)

⁴ Stellungnahme des Bundesrates vom 24.8.2022 (BBl 2022 2129), Kap. 2

⁵ Stellungnahme des Bundesrates vom 24.8.2022 (BBl 2022 2129), Kap. 2.2.1

Der Bundesrat erinnert daran, dass die Transformation der EZV in das BAZG darauf abzielt, dass das Bundesamt seinen Auftrag effizienter erfüllen kann. Mit dem Entscheid, die beiden Einheiten organisatorisch zusammenzulegen und sukzessive ein neues Organigramm gemäss der neuen Organisationsstruktur umzusetzen, sei nie beabsichtigt worden, einen künftigen Entscheid des Parlaments politisch zu beeinflussen.

In ihrem Bericht⁶ hatte die GPK-S auch kritisiert, dass das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) seine Zollverordnung (ZV-EFD)⁷ vor der übergeordneten Zollverordnung des Bundesrates (ZV)⁸ angepasst hat. Diesbezüglich ist der Bundesrat der Auffassung, dass « angesichts der im geltenden Recht festgelegten Kompetenzkaskade die Verordnung des Bundesrates vor derjenigen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) hätte berücksichtigt werden können ». Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, « dass das BAZG mit seiner neuen Regionalstruktur nicht wie von der GPK-S vermutet eine grundlegende Änderung der Organisation vorgenommen hat »⁹.

2.2 Beurteilung der GPK-S

Die GPK-S ist der Ansicht, dass ihre Analyse in ihrem Bericht vom 23. Mai 2022 weiterhin korrekt ist. Die bundesrätlichen Argumente überzeugen sie nicht. Sie ist nach wie vor der Meinung, dass die ergriffenen Massnahmen in Bezug auf die politische Zweckmässigkeit, deren Definition nicht so klar ist wie diejenige der Rechtmässigkeit, problematisch sind.

Die Kommission hält somit an ihren damaligen Feststellungen fest und betont, dass weiterhin eine Meinungsverschiedenheit mit dem Bundesrat besteht. Vor diesem Hintergrund formuliert die GPK-S in den folgenden Kapiteln verschiedene allgemeine Erwartungen an den Bundesrat, welche auf den Empfehlungen basieren, die am 23. Mai 2022 an den Bundesrat gerichtet wurden.

3 Wahrung des Handlungsspielraums des Gesetzgebers

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 weiter dafür zu sorgen, 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.

⁶ Bericht der GPK-S vom 23.5.2022 "Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit" (BBl 2022 1702), Kap. 3.2.4

⁷ Zollverordnung des EFD vom 4. April 2007 (ZV-EFD; SR 631.011)

⁸ Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV; SR 631.01)

⁹ Stellungnahme des Bundesrates vom 24.8.2022 (BBl 2022 2129), Ziff. 2.2.2

3.1 Standpunkt des Bundesrates

Der Bundesrat teilt mit, dass eine über Artikel 228 ZV hinausgehende Bewaffnung des Zollpersonals vor dem Inkrafttreten des neuen Zollrechts ausgeschlossen ist. Er bestätigt, dass der Zugang zu sensiblen Daten weiterhin nach den bestehenden Rechtsgrundlagen erfolgt und somit grundsätzlich den Angehörigen des GWK vorbehalten ist.

Der Bundesrat nimmt zudem den zweiten Teil dieser Empfehlung an, ist aber der Auffassung, dass keine besonderen Massnahmen erforderlich sind, um ihre Umsetzung sicherzustellen.

3.2 Beurteilung der GPK-S

Aus Sicht der Kommission kann diese Empfehlung als umgesetzt erachtet werden, da der Bundesrat bestätigt, dass eine über das geltende Recht hinausgehende Bewaffnung ausgeschlossen ist und er den zweiten Teil der Empfehlung annimmt.

4 Rechtzeitige Schaffung der gesetzlichen Grundlagen

Empfehlung 2 Rechtzeitige Schaffung der gesetzlichen Grundlagen

Der Bundesrat hat sicherzustellen, dass bei Reorganisationen von grösserer Tragweite die notwendigen gesetzlichen Grundlagen rechtzeitig beschlossen werden und der Spielraum des Gesetzgebers durch bereits ergriffene Reorganisationsmassnahmen nicht eingeschränkt wird.

4.1 Standpunkt des Bundesrates

Der Bundesrat anerkennt, dass es notwendig ist, den gesetzlichen Rahmen und die für dessen Anpassung erforderlichen Verfahren rechtzeitig zu berücksichtigen, und nimmt diese Empfehlung deshalb an. Er weist jedoch darauf hin, dass Reorganisationen oder IKT-Projekte von grösserer Tragweite, insbesondere digitale Transformationen, ein hohes Mass an Flexibilität und Bereitschaft erfordern, sich an die Bedürfnisse des Projekts selbst und an die neuen, im Laufe der Umsetzung entwickelten Möglichkeiten anzupassen. Ohne diese Flexibilität und die Möglichkeit, ein Projekt dieser Grösse auch während seiner Realisierung den Bedürfnissen anzupassen, wären solche Vorhaben nicht mit einer modernen Projektführung zu vereinbaren.

Die Vorsteherin des EFD bekräftigte zudem im Rahmen ihrer Anhörung durch die Subkommissionen EFD/WBF der GPK-N/S am 25. April 2023, dass mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von alt Regierungsrat Urs Hofmann im Januar 2023 einige bis dahin offen gebliebene kontroverse Fragen mit den Kantonen und den von der Umsetzung des Transformationsprogramms Dazit betroffenen Personalverbänden geklärt werden konnten. Im Rahmen seines Mandats wurde Urs Hofmann beauftragt, Vorschläge auszuarbeiten, um dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und den von der Gewerkschaft garaNto (Gewerkschaft des Zoll- und Grenzschutzpersonals) sowie dem Bundespersonalverband geäusserten Vorbehalten bezüglich der Auswirkungen von Dazit und der zeitlichen Abfolge zu begegnen, da die Umsetzung des Programms teilweise bereits vor der Verabschiedung des revidierten Zollgesetzes begonnen hatte.

4.2 Beurteilung der GPK-S

Aus Sicht der Kommission nimmt der Bundesrat nicht konkret Stellung zu dieser Empfehlung. Er räumt zwar in der Einleitung zu seiner Stellungnahme ein, dass er die Zollverordnung hätte ändern können, bevor das EFD die entsprechende Ausführungsverordnung anpasst, doch geht er – abgesehen von diesem Punkt – nicht auf die Beurteilung der GPK-S ein, wonach die Massnahmen möglicherweise nicht zweckmässig waren. Die GPK-S betont, dass das Legalitätsprinzip auch in einem agilen Setting zu respektieren ist und nicht aufgrund eines agilen Projektmanagements ausgehebelt werden darf.

Die Kommission hält an ihrer Beurteilung fest und erwartet künftig vom Bundesrat ausdrücklich, dass bei Reorganisationen von grösserer Tragweite die notwendigen gesetzlichen Grundlagen rechtzeitig beschlossen werden und die Freiheit des Gesetzgebers durch bereits ergriffene Reorganisationsmassnahmen nicht beeinträchtigt wird.

5 Information über die organisatorischen Massnahmen

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.

5.1 Standpunkt des Bundesrates

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die dem Parlament unterbreitete Botschaft zum Programm DaziT¹⁰ angesichts der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen und der bereits 2017/18 von der EZV entwickelten Strategien transparent war und die zu erwartenden Auswirkungen nannte. Das Transformationsprojekt habe sich aber anschliessend – im Zuge der angestellten Überlegungen und auf der Grundlage der in der Ämterkonsultation der Verwaltung und dem Bundesrat vorgelegten Diskussionspapiere, vor allem aber auch angesichts der Erfahrungen aus der Praxis und der Diskussionen in zahlreichen Arbeitsgruppen mit Mitarbeitenden – schrittweise weiterentwickelt. Der Bundesrat sieht deshalb keine Notwendigkeit zur Umsetzung dieser Empfehlung.

Er verweist hingegen auf seinen Bericht vom 3. Dezember 2021 «Mehr Sicherheit und Qualität in IT- und anderen strategischen Projekten dank Transparenz über Vorarbeiten» in Erfüllung des Postulates 19.4093¹¹, in dem er aufzeigt, wie er den Dialog mit dem Parlament pflegt und künftig weiter pflegen will. Auf Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle¹² prüfe er bereits, wie die Rechtsetzungsbegleitung solcher Projekte in einem früheren Stadium gestärkt werden kann.

Was die Auswirkungen der Reorganisation auf das Personal betrifft, ist der Bundesrat der Auffassung, dass die wichtigsten Elemente transparent kommuniziert wurden, auch wenn den Mitarbeitenden der EZV am Anfang der Transformation viele Details nicht bekannt gewesen seien. Einiges war jedoch bereits bekannt: nämlich, dass sich das Berufsbild ändern würde und dass die zukünftige Organisation agiler und damit effizienter sein würde. Auch war für den Bundesrat klar, dass die Mitarbeitenden nicht zum Tragen von Waffen verpflichtet werden und dass individuelle Lösungen für diejenigen gefunden werden, die unbewaffnet bleiben wollen. Er räumt jedoch ein, dass die Planung von Einzelgesprächen effektiv zu einer gewissen Karenzzeit führte, in der Mitarbeitende noch nicht über alle Details und Konsequenzen ihrer Wahl Bescheid gewusst hätten, was für diese sicher beunruhigend habe sein können.

5.2 Beurteilung der GPK-S

Aus Sicht der GPK-S wäre es in der Tat problematisch, wenn bei Projekten die aktuellen Entwicklungen und Überlegungen nicht mehr laufend berücksichtigt werden könnten. Im vorliegenden Fall stellt sich jedoch die Frage, wie das Parlament in Reorganisationsprojekte, deren Ausmass oder Grundzüge sich im Zuge der angestellten Überlegungen ändern, einbezogen oder «nur» informiert werden sollte.

¹⁰ Botschaft des Bundesrates vom 15.2.2017 zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) (BB1 2017 1719)

¹¹ Po. Vitali «Mehr Sicherheit und Qualität in IT- und anderen strategischen Projekten dank Transparenz über Vorarbeiten» vom 23.9.2019 (19.4093)

¹² IKT-Schlüsselprojekt DaziT – Eidgenössische Zollverwaltung – Bericht vom 8.9.2021 – Empfehlung 1: www.efk.admin.ch > Publikationen> Archiv 2014 bis heute > Informatikprojekte (Stand: 26.2.2023)

Die GPK-S hält an ihrer Meinung fest, dass aus der DaziT-Botschaft¹³ nicht das Ausmass der späteren Reorganisation hervorgeht. Aus ihrer Sicht können bestimmte Aussagen des Bundesrates in dessen Stellungnahme als widersprüchlich erachtet werden: Er behauptet einerseits, dass der Rahmen in der Botschaft festgelegt wurde, andererseits aber auch, dass sich das Ausmass des Projekts im Zuge der angestellten Überlegungen weiterentwickelt hat. Im vorliegenden Fall hätte die Bundesversammlung in der einen oder anderen Form informiert werden können, sobald sich klarer abzeichnete, dass das Ausmass des Projekts zunehmen würde.

Die GPK-S möchte also, dass der Bundesrat die Aufsichtskommissionen künftig praktiv über umfangreiche Reorganisationsmassnahmen informiert, damit diese von der Bundesversammlung angemessen begleitet werden können. Die Kommission erachtet es als positiv, dass der Bundesrat Überlegungen anstellt, wie die Rechtssetzungsbegleitung solcher Projekte gestärkt werden könnte.

6 Personalmassnahmen

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.

6.1 Standpunkt des Bundesrates

Der Bundesrat hält fest, dass die Artikel 104 bis 106a der Bundespersonalverordnung (BPV)¹⁴ den Rahmen für sämtliche Leistungen des Arbeitgebers bei Umstrukturierungen oder Reorganisationen in der Bundesverwaltung bilden.

Er ist der Meinung, die bestehenden Instrumente würden Gewähr bieten, dass die verschiedenen Restrukturierungen, Umstrukturierungen und Veränderungsprozesse in der Bundesverwaltung geordnet und nach den gleichen Massstäben umgesetzt werden können. Ferner böten sie einen ausreichenden Handlungsspielraum, um auf spezifische Situationen oder Eigenheiten reagieren beziehungsweise situationsadäquate Lösungen vorsehen zu können.

¹³ Botschaft des Bundesrates vom 15.2.2017 zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) (BB1 2017 1719)

¹⁴ Art. 104 bis 106a der Bundespersonalverordnung vom 3.7.2001 (BPV; SR 172.220.111.3)

Im Auftrag des Bundesrates hat das EFD 2021 zudem ein übergeordnetes Change-Konzept¹⁵ entwickelt. Dieses soll die Veränderungen in der Arbeitswelt unterstützen. Das Change-Konzept beschreibt als praktischer Leitfaden die Voraussetzungen, den Ablauf, die Verantwortlichkeiten, die Partizipation und Anreizmöglichkeiten für Veränderungsvorhaben am Beispiel der Einführung flexibler Arbeitsformen in der Bundesverwaltung. Ein bundesinternes Netzwerk dient ferner als Ansprechstelle, um interessierten Kreisen Fachwissen zum Veränderungsmanagement zur Verfügung zu stellen.

6.2 Beurteilung der GPK-S

Die zuständige Subkommission der GPK-S hörte das Eidgenössische Personalamt (EPA) zum Anwendungsbereich des Sozialplans des Bundes und zum Change-Konzept «FlexWork» an. Das EPA informierte sie darüber, dass diese Dokumente Instrumente darstellen, die bei Reorganisationen eingesetzt werden können, aber nicht zwingend angewendet werden müssen. Laut EPA müssen die Massnahmen je nach dem Kontext der konkreten Reorganisation ausgewählt werden, nicht alle Instrumente sind in jeder Situation anwendbar.

Die GPK-S erachtet die Einführung eines solchen flexiblen Instruments als positiv und ist der Ansicht, dass es bei künftigen Reorganisationen wahrscheinlich nützlich sein wird – sofern es von den Departementen auch tatsächlich angewendet wird. Da das «FlexWork»-Konzept erst seit Kurzem besteht, ist es noch zu früh, Bilanz zu ziehen. Die Kommission beabsichtigt, sich im Rahmen ihrer künftigen Nachkontrolle erneut über das «FlexWork»-Konzept informieren zu lassen, um die Umsetzung ihrer Empfehlung zu beurteilen.

6.3 Schlussfolgerung

Die GPK-S hält an ihrer Beurteilung der Situation vom 23. Mai 2022 fest. Sie begrüsst namentlich die Tatsache, dass der Bundesrat bekräftigt hat, eine über das geltende Recht hinausgehende Bewaffnung sei derzeit ausgeschlossen.

Die GPK-S betont, dass das Legalitätsprinzip auch in einem agilen Setting zu respektieren ist und nicht aufgrund eines agilen Projektmanagements ausgehebelt werden darf. Künftig erwartet sie vom Bundesrat, dass bei Reorganisationen von grösserer Tragweite die notwendigen gesetzlichen Grundlagen rechtzeitig beschlossen werden, den Handlungsspielraum des Gesetzgebers durch bereits ergriffene Reorganisationsmassnahmen nicht eingeschränkt wird und er die Aufsichtskommissionen proaktiv über umfangreiche Reorganisationsmassnahmen informiert.

Die GPK-S schliesst ihre Untersuchung mit diesen Feststellungen und den in diesem Kurzbericht formulierten Erwartungen vorerst ab. Sie wird den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen in rund zwei Jahren im Rahmen einer Nachkontrolle prüfen.

¹⁵ Change-Konzept «FlexWork» des EPA vom November 2021 (unveröffentlicht)

23. Juni 2023

Für die GPK-S:

Der Präsident: Matthias Michel

Die Sekretärin: Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission
EFD/WBF: Othmar Reichmuth

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

Abkürzungsverzeichnis

BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (seit dem 1. Januar 2022)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
DaziT	Digitales Transformationsprogramm DaziT des BAZG
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung (<i>bis 31. Dezember 2021</i>)
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GWK	Grenzwachtkorps
SR	Systematische Rechtssammlung
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZV	Zollverordnung vom 1. November 2006 (SR 631.01)
ZV-EFD	Zollverordnung des EFD vom 7. April 2007 (SR 631.011)